

CONSENSUS

STUDENCKIE ZESZYTY NAUKOWE

Opiekun naukowy

Prof. zw. dr hab. Henryk Chałupczak

Konsultacja naukowa

Prof. zw. dr hab. Henryk Chałupczak

Prof. dr hab. Iwona Hofman

Prof. dr hab. Stanisław Michałowski

Prof. dr hab. Marek Pietraś

Prof. dr hab. Konrad Zieliński

Dr Hanna Dumala

Dr Katarzyna Kuć-Czajkowska

Dr Julita Rybczyńska

Dr Irma Słomczyńska

Dr Piotr Tosiek

Dr Agata Ziętek

Zespół redakcyjny

Marek Jędrejek – redaktor naczelny

Damian Gwóźdź

Tomasz Lachowski

Kamil Rodzik

Katarzyna Rosły

Wojciech Sieradzón

WYDZIAŁ POLITOLOGII
UNIwersYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

CONSENSUS

STUDENCKIE ZESZYTY NAUKOWE

12/2009

Korekta tekstów
Mgr Magdalena Wojtas

Korekta w języku angielskim
Dr Justyna Misiągiewicz
Mgr Magdalena Wojtas

Projekt okładki i stron tytułowych
Michał Grzegorzczak

Skład
Marek Jędrejek

ISSN 1644-3179

Drukarnia RAPIDA S.C.
Marian Zieliński i Ewa Zielińska
ul. Firlejowska 32, 20 – 036 Lublin

Spis treści

Podziękowania	7
POLSKA	9
<u>Krzysztof Jakubowski</u> Wybory do Rady Miasta Lublin w latach 1990-2006.....	11
<u>Wojciech Sieradzon</u> Geneza i funkcjonowanie instytucji Rzecznika Praw Dziecka w Polsce	38
<u>Jacek Szczerba</u> Wpływ Organizacji Euro 2012 na rozwój Lubelszczyzny	72
<u>Justyna Wasil</u> Partycypacja wyborcza w Polsce po 1989 roku.....	91
STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE.....	107
<u>Joanna Krauze</u> Determinanty współczesnych stosunków polsko- izraelskich	109
<u>Anna Łyta</u> AIDS – zagrożenie i wyzwanie dla Afryki Subsaharyjskiej	125
<u>Justyna Trubalska</u> Międzynarodowa rola Japonii w regionie Azji Wschodniej po II wojnie światowej.....	150

INSTYTUCJE EUROPEJSKIE	165
<u>Łukasz Grzegorz Burak</u> Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji	167
<u>Michał Kozera</u> Analiza SWOT Traktatu z Lizbony w kontekście reformy systemu politycznego Unii Europejskiej	180
<u>Edyta Nędział</u> Status regulaminowy grup politycznych w Parlamencie Europejskim	219
IDEE.....	237
<u>Marta Mazurek</u> Idea obywatelstwa w greckiej myśli antycznej.....	239
<u>Izabela Niedźwiadek</u> Thatcherizm – koktajl ideologiczny.....	251
<u>Bogumił Terminiński</u> Przywództwo w procesie grupowego podejmowania decyzji – badania psychologiczne wobec ewolucji poglądów nad rolą lidera w grupie.....	271
RECENZJE.....	283
<u>Anna Szelest</u> Recenzja książki Rasmy Karklins pt. „Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych”, Warszawa 2009 ss.331	285

PODZIĘKOWANIA

W tym miejscu zazwyczaj znajdowało się słowo wstępne. Postanowiłem zastąpić je podziękowaniami. Raz, że słowo wstępne i tak pewnie czyta niewielu, dwa nie chcę powtarzać pisanych nazbyt często formułek, które zamieszcza się w tym miejscu i po trzecie wreszcie, mnóstwo osób pracuje, aby Consensus mógł się ukazywać, a podziękowania w takiej formie mogą być w zasadzie jedyną formą wyrażenia wdzięczności.

Kolejność podziękowań zwykle też jest ważna, ale każda osoba, która bierze udział w powstawianiu tego periodyku wnosi swój istotny wkład trudny do oszacowania. Pozwólcie więc, że najpierw podziękuję autorom prac publikowanych w tym numerze. Bez nadsyłanych tekstów moglibyśmy wydawać jedynie puste okładki. Autorzy wykazują też dużo cierpliwości i zaangażowania ku temu, aby prace były jak najwyższej jakości.

Wysoki poziom merytoryczny to również zasługa pracowników naukowych Wydziału Politologii. Wszyscy, którzy przyczynili się do wydania niniejszego numeru wymienieni zostali w stopce redakcyjnej. Dziękujemy Im za czas poświęcony przy recenzowaniu artykułów i mamy nadzieję na dalszą pomoc z Ich strony.

Szczególne słowo uznania należy się dr Justynie Misiągiewicz oraz mgr Magdalenie Wojtas, bez których Consensus byłby pełen językowych błędów.

Nie jest tajemnicą, że wydawanie tego typu periodyku kosztuje. 12. już numer Consensusu mógł powstać tylko dzięki szczodrości kolegium dziekańskiego Wydziału Politologii UMCS. Dziękujemy, więc, że władze Wydziału nie szczędzą środków na nasz projekt.

Wreszcie, jako redaktor naczelny, chciałbym wyrazić naprawdę wielkie podziękowania dla kolegów z Redakcji.

Poświęcają oni swój cenny czas, aby przedsięwzięcie o nazwie „Consensus” mogło być realizowane.

Mam nadzieję, że 12. numer periodyku sprostą oczekiwaniom czytelników, oraz że na wiosnę uda się nam opublikować kolejne wydanie. Już dziś zachęcam do nadsyłania prac.

Marek Jędrejek

POLSKA

WYBORY DO RADY MIASTA LUBLIN W LATACH 1990-2006

*Local elections to the city council in Lublin between
the years 1990 to 2006*

Uwagi wstępne

Do napisania tego tekstu zainspirował mnie fakt, iż wyniki wyborów samorządowych sprzed 2002 roku nie są dostępne w najpopularniejszej obecnie sieci komunikacji – Internecie. Zatem poniższe dane są przede wszystkim zebranymi w jednym miejscu wynikami ze wszystkich wyborów do organu stanowiącego miasto Lublina – początkowo Rady Miejskiej, a od 1998 roku – Rady Miasta Lublin. Ale poza samymi statystykami w swojej publikacji chciałem przeanalizować, jak w Lublinie przebiegały wybory do rady miejskiej, jak wyglądały kampanie wyborcze, jakie programy przedstawiały główne partie, co decydowało o wyniku poszczególnych komitetów oraz o zdobyciu (lub nie) mandatu radnego. Przyjrę się zatem wyborom samorządowym poczynając od pierwszych w historii III RP, z 1990 roku, po minione wybory z 2006 roku.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku rada gminy jest najwyższym organem stanowiącym i kontrolnym na terenie gminy¹. Dalej w tej samej ustawie jest napisane, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy

nie stanowią inaczej². Obrazuje to, jak ważnym ciałem samorządowym są rady gmin.

Lublin to miasto leżące we wschodniej Polsce, liczące ok. 340 tysięcy mieszkańców. Jego specyfiką jest to, że mieszka tu około 80 tysięcy studentów (w chwili obecnej w Lublinie są 4 uniwersytety) – co w stosunku do liczby mieszkańców miasta stanowi największy odsetek w skali kraju. Struktura społeczności miasta w roku 2006 wyglądała następująco: ludność w wieku przedprodukcyjnym stanowiła 17,33% ogółu mieszkańców, produkcyjnym 67,13%, zaś poprodukcyjnym 15,53%. Najwięcej zatrudnionych było w przemyśle (16,9 tys.) oraz w handlu i naprawach (14,4 tys.).

Mieszkańców z wykształceniem wyższym było 20,9%, średnim 37,9% (w tym z zawodowym 22% a z ogólnokształcącym 15,9%), zasadniczym zawodowym 13,7% natomiast z podstawowym 19,2%. Bez wykształcenia szkolnego pozostawało 1,9% mieszkańców Lublina³.

Analizując dane demograficzne z ostatnich lat można dojść do wniosku, że spada liczba ludności Lublina (powodem są przede wszystkim migracje), społeczność się starzeje (spadek mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym z 20,2% w 1999 roku do 17,3% w 2006 roku). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto jest mniejsze niż średnie w Polsce (w 2006 roku wyniosło 2545,84 zł, co stanowi 96,6% średniej krajowej). Pod koniec 2007 roku zarejestrowanych bezrobotnych było 13911, stopa bezrobocia wynosiła zatem 8,9%⁴.

Podsumowując zebrane dane można wnioskować, że Lublin jest miastem inteligenckim, studenckim, ze stosunkowo dużym bezrobociem w porównaniu z innymi miastami

² Tamże; art.18 ust.1.

³ Zob. <http://www.bip.lublin.eu/um/index.php?t=200&id=41206>.

⁴ Strategia Rozwoju Miasta Lublin, część I: Diagnoza Stanu Wyjściowego, s. 19-32.

¹ Dz. U.2001.142.1591 z późniejszymi zmianami; art.15 ust.1.

podobnej wielkości. Dodatkowo położenie we wschodniej części kraju (biedniejszej i bardziej konserwatywnej) sprawia, że duże wpływy mają tutaj kręgi kościelne. Warto przy tym wspomnieć funkcjonujący w mieście Katolicki Uniwersytet Lubelski. To wszystko tworzy dobre podłoże dla działalności partii prawicowych, chadeckich, ale także dla populistów, natomiast jest nie lada problemem dla partii lewicowych. Postaram się tą tezę lepiej zobrazować w dalszej części tekstu, powołując się na konkretne wyniki wyborcze.

Na rosnącą popularność stanowisk w radach miast i gmin zwrócił uwagę Stanisław Michałowski pisząc, że zatrudnienie w administracji samorządowej staje się coraz bardziej atrakcyjne, na co wskazuje nie tylko gwałtowny rozwój szkolnictwa w zakresie administracji publicznej, ale także znaczna liczba chętnych do objęcia mandatu⁵. Do chwili obecnej wybory samorządowe w Lublinie odbyły się pięciokrotnie (regularnie co cztery lata, począwszy od 1990 roku). Do 1998 roku Rada Miejska liczyła 55 radnych. Od wyborów w 1998 roku ich ilość zmalała do 31, zaś liczba okręgów wyborczych spadła do 6 (wcześniej spadała o 1 w każdym wyborach, od dziesięciu w 1990 roku, do ośmiu w 1998). Wzmogło to konkurencję w walce o mandat rajcy miejskiego. Z 55 radnych wybranych w 1990 roku w radzie następnej kadencji pojawiło się 13 osób (co stanowiło 23,6% wcześniejszego składu tego ciała), w wyborach w 1998 roku ponownie wybranych zostało 21 radnych (38,2%), w kadencji 2002-2006 ten odsetek zmalał do 17 radnych (30,9%). Następnie wzrósł w 2006 roku do 42% (13 radnych z 31-osobowej rady), co utwierdza w przekonaniu, że szanse na reelekcję na stanowisku radnego w Lublinie są spore. Przeciętnie co trzeci radny jest wybierany na kolejną kadencję. Konkurencja wzrasta także z innych powodów – coraz więcej osób ubiega się o mandat radnego. W 1994 roku

⁵ S. Michałowski, (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej*, wyd. UMCS, Lublin 2002, s. 15.

o 55 mandatów ubiegało się 520 kandydatów, czyli średnio o 1 miejsce w radzie walczyło 9,5 kandydata. W 2002 roku kandydowały już w sumie 532 osoby, a do obsadzenia było 31 mandatów. Tak więc o 1 stanowisko radnego rywalizowało średnio 17,2 osoby. W 2006 roku było 564 kandydatów na taką samą liczbę miejsc w radzie (18,2 osoby na 1 mandat).

Wyniki kolejnych wyborów potwierdzają, że w wyborczej walce w mieście liczą się tylko komitety lub koalicje wyborcze dużych partii ogólnopolskich, cieszące się w danym okresie popularnością w skali kraju (AWS i SLD w 1998, SLD w 2002, PO, PiS i LiD w 2006), albo lokalne komitety utworzone przez silne i ogólnopolskie partie (LFS w 1998 i 2002, PiR w 2002). Bez większych szans w wyborach występowały komitety wyborcze wyborców, reprezentujące lokalne organizacje i wspólnoty mieszkaniowe, choć przy poprzedniej ordynacji samorządowej czasami udawało się takim komitetom wprowadzić jednego lub nawet kilku radnych. Zmiany w ordynacji, polegające m.in. na wprowadzeniu progu wyborczego (5% w skali gminy) definitywnie uniemożliwiły uzyskiwanie mandatów przez małe komitety wyborcze. Niestety, niemożliwe jest przeanalizowanie wpływu nakładów finansowych na kampanie i wyniki wyborcze. Większość komitetów biorących udział w wyborach w Lublinie to komitety partii, które sprawozdania finansowe składają zbiorczo w Warszawie, nie można więc ocenić ile wydają na kampanie w samym Lublinie.

Kampania i wyniki wyborów do Rady Miejskiej w Lublinie w 1990 roku

Program wyborczy Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” skupiał się na poprawie organizacji służb miejskich, komunikacji, handlu i usług, zaproponowano

stworzenie czytelnego i zwięzłego Prawa Miejskiego, które miałyby m. in. „rozbić skostniałe, komunistyczne struktury”⁶. Demokratyczne Porozumienie Socjalne w swoim programie piętnowało próbę przejęcia monopolu przez administrację państwową, próbując tym samym zniechęcić wyborców do głosowania na „Solidarność”, która rok wcześniej wygrała wybory parlamentarne. Stronnictwo Demokratyczne natomiast w swoim programie przedstawiało ofertę skierowaną głównie do drobnych przedsiębiorców. Zaproponowano m.in. wybudowanie 6-8 piekarni osiedlowych, 5 masarni, tworzenie warunków do inwestowania w handlu, usługach, transporcie i przemyśle, uruchomienie połączeń autobusowych z Rzymem, Wiedniem, Lwowem i Wilnem.

Tabela nr 1: Wyniki wyborów do Rady Miejskiej w Lublinie w 1990 roku. Opracowanie własne na podstawie akt z wyborów samorządowych do Rady Miejskiej w Lublinie z 1990 roku, Archiwum Państwowe w Lublinie

Komitet Wyborczy	Głosów	Procent głosów	Mandaty
Komitet Obywatelski Lubelszczyzny „Solidarność”	53661	61,21	37
Demokratyczne Porozumienie Socjalne	10770	12,28	8
Konfederacja Polski Niepodległej	10321	11,77	6
Chrześcijańskie Porozumienie	6819	7,78	2

⁶ Zob. KO Solidarność do mieszkańców Lublina, „Kurier Lubelski” nr 101, 25-27. 05. 1990, s. 3.

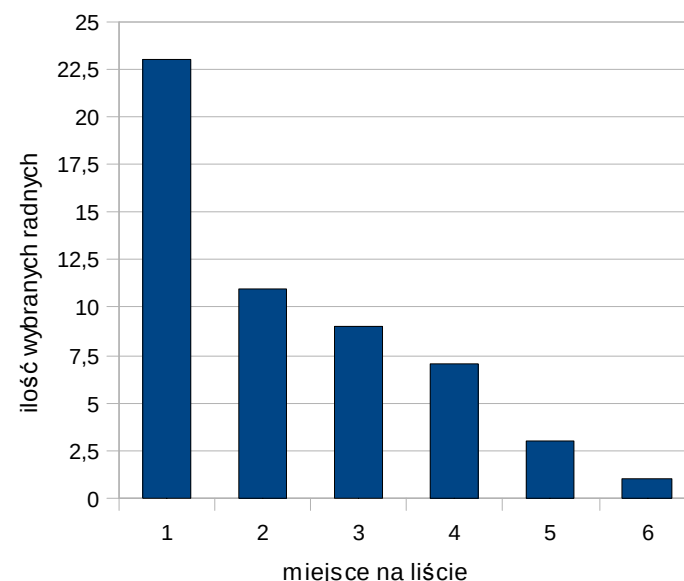
Ludowo-Narodowe			
Stronnictwo Demokratyczne	2083	2,38	-
KOSM Dziesiąta	1012	1,15	1
Polski Klub Ekologiczny	634	0,72	-
KOSM Bronowice Nowe	332	0,38	-
KOSM Abramowice	311	0,35	-
Mieszkańcy ulicy Wyzwolenie	309	0,35	-
Liga Ochrony Przyrody	284	0,32	-
Mieszkańcy dzielnicy Bronowice	269	0,31	-
Mieszkańcy osiedla Kruczkowskiego	266	0,30	-
Lista Mieszkańców nr 8 (okręg 10)	207	0,24	-
Lista Mieszkańców nr 4 (okręg 10)	169	0,19	-
Lista Mieszkańców nr 3 (okręg 10)	126	0,14	-
Lista Mieszkańców nr 5 (okręg 10)	96	0,11	-
SUMA	87669	100	54

W wyborach wzięło udział 39,55% uprawnionych do głosowania. Wyniki poszczególnych komitetów, z uwzględnieniem otrzymanych mandatów przedstawia tabela nr 1.

Nie było niespodzianką, że pierwsze wolne wybory samorządowe po 1989 roku (były to w ogóle pierwsze wolne wybory po 1945 roku) wygrał Komitet Obywatelski „Solidarność”. Daleko w tyle pozostał komitet wystawiony przez działaczy powiązanych z upadającym systemem socjalistycznym. Demokratyczne Porozumienie Socjalne zdobyło „zaledwie” 12,28 % głosów, jeszcze gorzej wypadło współrządzące do tej pory w kraju Stronnictwo Demokratyczne, które w programie wyborczym postawiło na drobnych przedsiębiorców, co nie okazało się dobrym sposobem dotarcia do głosujących. Niezły wynik odnotował KPN. Zaskakujący był mandat dla Komitetu Obywatelskiego Spółdzielni Mieszkaniowej Dziesiąta (zdobył go Zdzisław Bełoś). Był to jedyny z komitetów, który zdobył mandat wystawiając listę tylko w jednym okręgu wyborczym. Trzech z wybranych w 1990 roku radnych mandat rajcy miejskiego sprawuje także dzisiaj. Są to Paweł Bryłowski, Leszek Daniewski (dziś obaj są w Platformie Obywatelskiej) i Janusz Mazurek (obecnie radny Prawa i Sprawiedliwości). Dwaj pierwsi tylko raz nie zostali wybrani radnymi – w 2002 roku (obaj startując z list Lubelskiego Forum Samorządowego).

Do rady miasta wybrano 6 kobiet i 49 mężczyzn. Było wśród nich 9 inżynierów, po 5 nauczycieli i prawników, po 4 lekarzy i techników oraz po 3 studentów, nauczycieli akademickich, dziennikarzy i rzemieślników. Przeciętny wynik kandydata wybranego na radnego to 987 głosów.

Przedział radnych, według miejsc zajmowanych na listach wyborczych przedstawia wykres 1.



Wykres 1. Zależność liczby wybranych radnych od ich miejsca na liście wyborczej w wyborach do Rady Miejskiej w Lublinie w 1990 roku (opracowanie własne)

Kampania i wyniki wyborów do Rady Miejskiej w Lublinie w 1994 roku

W czasie kampanii wyborczej grupa radnych zgłosiła wniosek o odwołanie Pawła Bryłowskiego ze stanowiska wiceprezydenta miasta. Podczas sesji za wnioskiem głosowało 20 radnych, 21 było przeciw, zaś 7 radnych UPR wyszło z sali, protestując tym samym wobec stylu prowadzenia polityki przez radnych, którzy zgłosili wniosek. W okresie przedwyborczym większość partii organizowała spotkania swoich kandydatów z wyborcami, jednak często przychodziło na nie tylko zainteresowanych, co kandydatów. Na jedno

ze spotkań UPR oraz jedno UP nie przyszedł ani jeden wyborca. Miejska Komisja Wyborcza unieważniła zgłoszenie komitetu wyborczego Lubelskiego Stowarzyszenia Sprzedawców Prasy, z którego miał kandydować Ryszard Wnuk. Powodem tej decyzji był brak imienia i nazwiska kandydata na kartach z podpisami poparcia dla komitetu.

W swoich programach wyborczych większość komitetów odwoływała się do walki z bezrobociem i zwiększenia bezpieczeństwa. Poruszano też kwestie szkół, przedszkoli i żłobków (LFS obiecywał opiekę nad nimi, natomiast UP zapobieżenie ich zamykaniu). Hasłem przewodnim UPR było „Odzyskać miasto!”, zaś SLD lansowało „Szybciej, lepiej, dokładniej”.

Tabela nr 2: Wyniki wyborów do Rady Miejskiej w Lublinie w 1994 roku. Opracowanie własne na podstawie Akt z wyborów samorządowych do Rady Miasta Lublin w 1994 roku, Archiwum Państwowe w Lublinie

Komitet Wyborczy	Głosów	Procent głosów	Mandaty
KW Chrześcijańska Centroprawica Lubelska	17008	27,78	22
Sojusz Lewicy Demokratycznej	15057	24,59	18
Lubelskie Forum Samorządowe	9209	15,04	9
Unia Polityki Realnej	4386	7,16	1
Unia Pracy	3338	5,45	1
Konfederacja Lubelska	2671	4,36	-
Polskie Stronnictwo Ludowe	2452	4,00	-

Grupa Samorządowa Lublin	2333	3,81	3
OSKOL – Związek Obywatelski	712	1,16	-
KW Dzielnicy Czechów	695	1,13	1
Stowarzyszenie Bibliotekarzy	609	0,99	-
Inicjatywa Obywatelska „Sport”	562	0,90	-
KW Śródmieście – Stare Miasto	334	0,55	-
KW Praworządność	308	0,50	-
Pozostałe komitety	1560	2,58	-
SUMA	61234	100	55

Frekwencja w roku 1994 była bardzo niska – wyniosła zaledwie 25,51 % i, jak się później miało okazać, była najniższą w historii dotychczasowych wyborów samorządowych w Lublinie. Szczegółowe wyniki wyborów przedstawia tabela nr 2. Do Rady Miejskiej zostało wybranych 5 kobiet i 50 mężczyzn. Obóz Solidarnościowy, choć wyraźnie podzielony, ponownie wygrał wybory w mieście. KW Centroprawica, w skład której weszło NSZZ „Solidarność” i 11 prawicowych partii (czyli de facto prawica, a nie centroprawica) wygrała w ośmiu z dziewięciu okręgów wyborczych. SLD wygrało tylko w okręgu nr 6 (Kalinowszczyzna). Godny uwagi jest fakt, że KPN i PSL, zdobywając 4 i więcej procent głosów, nie uzyskały ani jednego miejsca w radzie. Zaskakujący był zwłaszcza słaby wynik KPN, które w poprzednich wyborach uzyskało aż 6 mandatów w radzie. Natomiast Grupa Samorządowa

i Komitet Wyborczy Dzielnicy Czechów z mniejszym poparciem uzyskały odpowiednio – 3 i 1 mandat. Było to związane z dobrymi wynikami tych ostatnich w poszczególnych okręgach. KW Dzielnicy Czechów uzyskał czwarty wynik (8,87%) w okręgu wyborczym nr 5 (jedyne, w którym wystawił swoją listę). Natomiast Grupa Samorządowa (nie zarejestrowała list tylko w dwóch okręgach) osiągnęła wysokie wyniki w okręgu nr 4 (12,6%) oraz 9 (11,2%), dzięki czemu zdobyła w nich w sumie 3 mandaty. Na taki podział mandatów pozwoliła obowiązująca wówczas ordynacja wyborcza (brak progów wyborczych). Wyborcy, pytani przez dziennikarzy o to, na kogo i dlaczego głosowali, odpowiadali różnie: „głosowałem na LFS, bo są przeciwnikami komunistów”, „na Centroprawicę jako reprezentanta wartości chrześcijańskich”, albo „na UPR za ich realizm i logikę”⁷. Były to jedyne wybory w Lublinie, w których wystartowało aż 31 komitetów, zaś aż 7 z nich wprowadziło swoich przedstawicieli do rady miasta. Średni wiek wybranego radnego wyniósł ponad 47 lat. Najwięcej wśród nich było przedstawicieli zawodu nauczyciela – 14 (w tym 4 akademickich), 11 inżynierów, 8 prawników, po 3 dziennikarzy i lekarzy.

Kampania i wyniki wyborów do Rady Miasta Lublin w 1998 roku

Akcja Wyborcza Solidarność zdobyła zdecydowaną przewagę w radzie, wygrywając we wszystkich okręgach wyborczych. Prawica szła jednak do tych wyborów podzielona, co było podkreślane w mediach. Przed wyborami z kandydowania wycofało się 10 kandydatów komitetu Rodzina Polska. Do rezygnacji tego komitetu ze startu

⁷ Zob. *Sami swoi*, „Gazeta Wyborcza Lublin”, nr 141, 20. 06. 1994, nr s. 3.

w wyborach namawiał szef sztabu AWS Andrzej Pruszkowski tłumacząc, że logika wyborcza nakazuje, aby ugrupowania o podobnym programie szły razem do wyborów.

Prasa lokalna donosiła, że partie i kandydaci ścigają się na plakaty i ulotki, zaś hostessy w barwach poszczególnych partii rozdawały wyborcze baloniki i reklamówki⁸. Ciekawą formę kampanii wybrał jeden z kandydatów w Śródmieściu – chodził od drzwi do drzwi, rozdając zmywaki do garnków opatrzone hasłem „Czyste Śródmieście” i zachęcając do głosowania na niego.

Tabela nr 3: Wyniki wyborów do Rady Miasta Lublin w 1998 roku. Opracowanie własne na podstawie akt z wyborów samorządowych do Rady Miasta Lublin w 1998 roku, Archiwum Państwowe w Lublinie

Komitet Wyborczy	Głosów	Procent głosów	Mandaty
Akcja Wyborcza Solidarność	41779	40,67	28
Sojusz Lewicy Demokratycznej	30422	29,61	17
Lubelskie Forum Samorządowe –UW	13988	13,62	9
Rodzina Polska	7854	7,65	1
Samorządowcy-Spółdzielcy Lublina	4483	4,36	-
Forum dla Lublina	2512	2,45	-
Stowarzyszenie Uwłaszczeniowe	1572	1,53	-
Blok Niezależnych Kandydatów	118	0,11	-
SUMA	102728	100	55

⁸ Zob. *Makulatura wyborcza*, Kurier Lubelski nr 235, 7. 10. 1998, s. 3.

Opinia pełnomocnika lubelskiego biura wyborczego „Przymierza Społecznego” na temat kampanii, przedstawiona na łamach Gazety Wyborczej w Lublinie:

- Nijaka – tak najkrócej można podsumować przebieg kampanii. AWS postawił na tony plakatów, co w konsekwencji doprowadziło do tego, że w Lublinie zabrakło miejsca na ich naklejanie. Jednak w całej kampanii nie pojawił się żaden rewelacyjny pomysł, który chciałoby się wykorzystać we własnej, przyszłej kampanii. Poza tym i w wybory, i w przeprowadzenie kampanii zaangażowało się za dużo urzędników państwowych, przede wszystkim wojewody, co wpłynęło na jej upolitycznienie. Komentując nieoficjalne wyniki, trzeba przyznać, że AWS odniósł sukces⁹.

Kompletny wynik wyborów w mieście przedstawia tabela nr 3. Kolejność trzech pierwszych komitetów można porównać z kolejnością trzech partii, które zdobyły najwięcej głosów w roku poprzednim w wyborach parlamentarnych. Trzeci raz z kolei miejskie wybory wygrał prawicowy komitet wywodzący się z obozu „Solidarności”. Frekwencja wyniosła 39,92%, czyli zagłosowało ok. 40 tysięcy mieszkańców miasta więcej niż w poprzednich wyborach. Do rady wybrano 14 kobiet i 41 mężczyzn. Nigdy wcześniej ani później w radzie miasta Lublina nie zasiadała tak duża grupa kobiet.

⁹ Zob. „Gazeta Wyborcza Lublin” nr 240, 13. 10. 1998, s. 3.

Kampania i wyniki wyborów do Rady Miasta Lublin w 2002 roku

Tradycyjnie już wybory wygrała prawica, choć jej przewaga nad lewicą postkomunistyczną znacznie spadła. Komitet Wyborczy „Prawo i Rodzina”, w którego skład weszły m. in. Prawo i Sprawiedliwość oraz Liga Polskich Rodzin wygrał wybory w 5 z 6 okręgów wyborczych. Na Czubach minimalnie wygrała koalicja SLD-UP. Populistyczna Samoobrona największy sukces odniosła we wschodniej części miasta (okręgi 5 i 6). „Porozumienie Lubelskie” składające się m.in. z działaczy Platformy Obywatelskiej i Unii Wolności najlepszy wynik uzyskało w zachodniej części miasta (okręgi 3 i 4). Do wyborczych urn poszło ponad 16 tysięcy wyborców mniej niż w poprzednich wyborach. Frekwencja wyniosła 33,79% i była znacznie niższa niż w poprzednich wyborach. Myląca jest nazwa Komitetu Lubelskiej Centroprawicy, w skład którego weszli prawicowi działacze pokłóceni wcześniej z Andrzejem Pruszkowskim (PiS).

Do niemałego skandalu doszło w trakcie kampanii wyborczej, kiedy syn wicemarszałka województwa lubelskiego, kandydujący do rady miasta z listy SLD, napadł na dwunastolatka podejrzanego, że ten niszczy jego plakaty wyborcze. Początkowo przewodniczący zarządu miejskiego SLD – Jacek Czerniak próbował blokować wniosek o wycofanie poparcia dla młodego kandydata. Dopiero po interwencji ówczesnego Ministra Sprawiedliwości, Grzegorza Kurczuka, syn wicemarszałka sam wycofał się z kandydowania.

Według badań CBOS z 2002 roku głównymi powodami, jakimi kierowali się Polacy przy wyborze kandydatów do rad gmin/miast¹⁰ w tych wyborach były:

¹⁰ Na podstawie badania sondażowego CBOS http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_217_02.PDF, dostęp z dnia 25.11.2009.

- Osoba kandydata – 76%
- Nazwa partii – 12%
- Zarówno osoba kandydata jak i nazwa partii – 11%
- Trudno powiedzieć – 1%

Szczegółowe wyniki wyborów do Rady Miasta przedstawia tabela nr 4, natomiast wyniki w poszczególnych okręgach – tabela nr 5.

Tabela nr 4: Wyniki wyborów do Rady Miasta Lublin w 2002 roku. Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

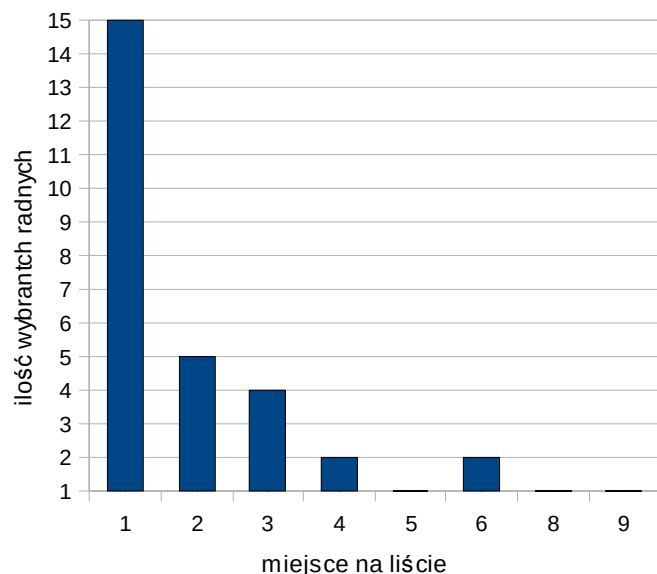
Komitet wyborczy	Głosów	Procent głosów	Mandaty
KWW „Prawo i Rodzina”	25746	29,73	13
KKW SLD-UP	21278	24,57	12
KWW Porozumienie Lubelskie	8533	9,85	2
KW Samoobrona RP	8037	9,28	1
KW Lubelskie Forum Samorządowe	7602	8,78	2
KWW Lubelska Centroprawica	7579	8,75	1
KW Samorządowcy-Spółdzielcy	3337	3,85	-
KW PSL	2778	3,21	-
KW KPN	884	1,02	-
Stowarzyszenie	554	0,64	-

Taksówkarzy			
KWW Młodzi i Niezależni	184	0,21	-
KWW Razem Ku Lepszemu	97	0,11	-
RAZEM	86609	100	31

Tabela nr 5: Wyniki wyborcze czterech największych komitetów w wyborach do Rady Miasta Lublin w 2002 roku w podziale na okręgi wyborcze. Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

Okręg	Frekwencja	PiR	SLD-UP	Sam.	PL
1. Śródmieście	30,53	31,02	26,97	9,70	7,99
2. LSM	41,28	27,58	26,69	6,70	10,01
3. Czuby	34,22	24,17	24,36	8,71	13,98
4. Czechów	32,48	27,59	24,28	9,20	13,51
5. Kalinow-szczyzna	33,21	36,53	23,66	10,20	6,31
6. Dziesiąta	32,06	31,86	21,57	11,47	6,73

Średni wiek radnego, wybranego jesienią 2002 roku to 45,8 lat, przedział wiekowy: 23-71 lat. Przeciętna pozycja na liście wybranego radnego to 2,55. Prawie połowa z nich kandydowała z pierwszego miejsca. Zależność między konkretną pozycją na liście a otrzymaniem mandatu pokazuje poniższy wykres:



Wykres 2. Zależność liczby wybranych radnych od ich miejsca na liście wyborczej w wyborach do Rady Miasta Lublin w 2002 roku (opracowanie własne)

W sumie w wyborach udział wzięło 532 kandydatów. 16 radnych poprzedniej kadencji (29,6%) zostało wybranych ponownie. W radzie miasta znalazło się 5 kobiet i 26 mężczyzn.

Kampania i wyniki wyborów do Rady Miasta Lublin w 2006 roku

W październiku 2006 roku CBOS przeprowadził badania na temat preferencji wyborczych Polaków w wyborach

samorządowych¹¹. Na pytanie „Czy wie Pan(i) na kogo lub na listę jakiego komitetu wyborczego prawdopodobnie odda Pan(i) swój głos w wyborach 12 listopada?” w miastach między 100 a 500 tys. mieszkańców (w tej grupie znajdował się też Lublin) udzielono następujących odpowiedzi:

1. Nie mam konkretnego kandydata, ale zamierzam poprzeć kandydata z partii (koalicji), z którą sympatyzuję – 31%.
2. Tak, mam konkretnego kandydata, którego chcę poprzeć – 29%.
3. Nie wiem jeszcze na kogo albo na jaki komitet będę głosował – 23%.
4. Nie mam konkretnego kandydata, ale zamierzam poprzeć kandydata lokalnego komitetu wyborczego – 17%.

Wyniki tego sondażu potwierdzają postawioną przeze mnie na początku tezę, jakoby w Lublinie wygrać mogły jedynie duże partie lub komitety przez nie utworzone. Lokalne komitety wyborcze w miastach przedziału 100-500 tys. mieszkańców cieszyły się poparciem zaledwie 17 % badanych przez CBOS osób. Należy jednak zwrócić uwagę, że w tych wyborach już po raz drugi w głosowaniu bezpośrednim wybierano także wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ankietowani mogli mieć więc na myśli nie tylko kandydata na radnego.

Z sondażu przeprowadzonego na przełomie sierpnia i września na zlecenie komitetu wyborczego Platformy Obywatelskiej RP wynikało, że przewaga PiS-u nad PO w Lublinie wynosi 0,3%. Jak widać po wynikach wyborów, dane sondażowe zostały potwierdzone, a nawet przewaga wzrosła do 0,46%. Jeszcze przed wyborami Miejska Komisja

¹¹ Na podstawie badania sondażowego CBOS BS/157/2006, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_157_06.PDF, dostęp z dnia 25.11.2009.

Wyborcza odmówiła zarejestrowania listy wyborczej UPR na Czubach, bo lider listy został zameldowany w Lublinie w ostatnim dniu rejestracji list kandydatów. Natomiast lokalna prasa¹² zwróciła uwagę na kilkuset studentów, którzy wystąpili z wnioskiem o dopisanie do rejestru wyborców w Lublinie. Akcję prowadziło Akademickie Stowarzyszenie w Lublinie, którego szefem był asystent lubelskiego posła Janusza Palikota, co wzbudziło niemałe kontrowersje. Media oceniały kampanię przedwyborczą jako nudną:

Niewiele o kandydatach można się było dowiedzieć z ulotki, no może poza takimi frazesami, jak: "pomogę biednym", "będę walczył o rozwój miasta", "zadbam o przyszłość Lublina". W mijającej właśnie kampanii w porównaniu do poprzednich nie było też ostrzejszej wymiany zdań między poszczególnymi kandydatami. Nikt nikomu nie zarzucał, że stosuje populistyczne hasła, że wprowadza w błąd wyborców. - Dużo kandydatów liczy, że przy małej aktywności w kampanii i tak uda im się wejść do rady miasta, bo lista dostanie dużo głosów. Część uważa, że ma bardzo rozpoznawalne nazwiska i promować ich już nie trzeba. A co do spotkań z wyborcami, to każdy się boi, że jak już jakieś zorganizuje, to nikt nie przyjdzie i będzie wstyd - tłumaczy powody nudnej kampanii Artur Soboń, rzecznik PiS na Lubelszczyźnie¹³.

Kompletne wyniki wyborów w mieście ukazuje tabela nr 6, natomiast wyniki w poszczególnych okręgach tabela nr 7.

Tabela nr 6: Wyniki wyborów do Rady Miasta Lublin w 2006 roku. Opracowanie na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

¹² Zob. „Gazeta Wyborcza Lublin” nr 252, 27. 10. 2006, s. 8.

¹³ Cyt. za: *Tak nudno jeszcze nie było*, „Gazeta Wyborcza Lublin” nr 263, 10-12. 11. 2006, s. 11.

Komitet wyborczy	Głosów	Procent głosów	Mandaty
KW Prawo i Sprawiedliwość	33891	30,30	12
KW Platforma Obywatelska RP	33374	29,84	11
KKW Lewica i Demokraci	19406	17,35	6
KW Liga Polskich Rodzin	8249	7,37	2
KWW Blok Obywatelski Kochamy Lublin	4546	4,06	-
KW Idziemy Razem – Lubelska Centroprawica	4122	3,69	-
KW Polskie Stronnictwo Ludowe	3200	2,86	-
KW Samoobrona RP	1895	1,69	-
KW Unia Polityki Realnej	1412	1,26	-
KWW Praca dla Lublina	959	0,86	-
KW Polska Partia Pracy	483	0,43	-
KWW Obrona Ludzi Pracy	319	0,29	-
RAZEM	111856	100	31

Tabela nr 7: Wyniki wyborcze czterech największych komitetów w wyborach do Rady Miasta Lublin w 2006 roku w podziale na okręgi wyborcze. Opracowanie na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

Okręg	Frekwencja	PiS	PO	LiD	LPR
1. Śródmieście	36,07	30,07	27,83	17,89	5,53
2. LSM	47,59	30,48	26,63	20,58	6,71
3. Czuby	44,27	28,12	35,44	14,91	6,20
4. Czechów	43,39	32,64	32,38	16,83	3,84
5. Kalinowszczyzna	39,12	29,82	26,98	17,71	12,71
6. Dziesiąta	38,56	30,01	28,47	16,32	10,11

W wyborach komitety ogólnopolskie zdecydowanie przeważały, zdobywając 91% wszystkich głosów. Najlepszy komitet lokalny zdobył nieco ponad 4% (Blok Obywatelski „Kochamy Lublin”). Gdyby jednak udało mu się przekroczyć 5%, to jego wynik zostałby zwielokrotniony dzięki utworzeniu grupy list z czterema innymi komitetami, które również nie przekroczyły progu (zdobywając w sumie 12,16% głosów). Stałoby się to dzięki systemowi tzw. blokowania list wyborczych, które umożliwiła wprowadzona wcześniej przez Sejm nowelizacja ordynacji wyborczej. Znacznie zwiększyła się frekwencja. W porównaniu z poprzednimi wyborami do urn wyborczych poszło o 25 tysięcy mieszkańców miasta więcej.

Rok 2006 w Polsce był rokiem oddzielającym zwycięstwa parlamentarne PiS-u i PO. W Lublinie wciąż były widoczne silne wpływy partii braci Kaczyńskich. Prawo i Sprawiedliwość wygrało w 5 z 6 okręgów wyborczych. Prawica ponownie przegrała na Czubah. Przewaga Platformy w tym okręgu była też najwyższą różnicą między pierwszym a drugim komitetem spośród wszystkich dzielnic. Przyczyny

słabości PiS-u w tym okręgu można upatrywać w stosunkowo młodym elektoracie, zamieszkującym tamtą część miasta. Na Czechowie wynik był bardzo wyrównany – jedynie 0,26 % przewagi PiS-u nad Platformą, przy najniższym w mieście poparciu dla Ligi Polskich Rodzin (prawie trzy razy mniejszy wynik niż we wschodnich dzielnicach). Po tych wyborach, w mieście zarysował się (umocnił) podział na 3 obszary:

- pierwszy, obejmujący zachodnią część miasta (3 i 4 okręg wyborczy) z dużym potencjałem Platformy i stosunkowo dużą frekwencją wyborczą,
- drugi, we wschodnich dzielnicach (okręgi 5 i 6) z dużym poparciem dla LPR i stosunkowo niską frekwencją,
- trzeci, obejmujący centrum i południowo-zachodnią część miasta (1 i 2 okręg wyborczy), gdzie wyniki poszczególnych komitetów są podobne do sumy wyników w całym mieście. Choć nie bez znaczenia są wyższe wyniki Lewicy i Demokratów niż w innych okręgach wyborczych.

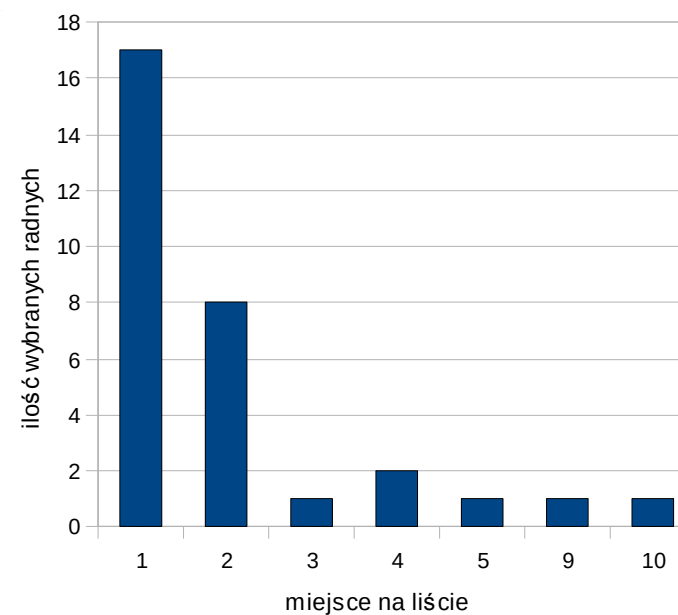
Utrzymał się zatem podział na strefy wpływów (politycznych) sprzed czterech lat. W zachodniej części miasta prawica wypadła słabo, ustępując miejsca partiom inteligenckim, reprezentującym klasę średnią (stosunkowo dobre wyniki Porozumienia Lubelskiego w 2002 i Platformy w 2006 roku), zaś we wschodniej dobre wyniki osiągały partie populistyczne – przy niskiej frekwencji (ponad 10 % Samoobrony w 2002 i LPR w 2006 roku).

Średni wiek radnego to 42 lata (zmniejszył się prawie o 4 lata), przedział wiekowy: 23-63 lata. Średni wynik to 1516 głosów (wzrost o 570 w stosunku do 2002 roku). Średni wynik procentowy to 8,08 % głosów w okręgu (wzrost o 1,54 %).

Średnia pozycja wybranego radnego na liście to 2,2. Jednak ponad połowa z nich kandydowała z pierwszego miejsca na liście (patrz wykres nr 3).

Tylko w jednym przypadku na 6 okręgów lider którejś z dwóch partii o najwyższym poparciu nie zdobył mandatu radnego. Był to Maciej Kulka z PO w okręgu 5. Wyprzedził go były poseł i były prezydent Lublina Paweł Bryłowski, kandydujący z drugiego miejsca (Platforma uzyskała w tym okręgu tylko 1 mandat). W pozostałych przypadkach 1. lub 2. miejsce na liście kandydatów PO lub PiS gwarantowało otrzymanie mandatu radnego. Tylko w jednym przypadku mandat otrzymała osoba kandydująca z ostatniego miejsca. Była to Magdalena Gąsior, zarazem najmłodsza radna tej kadencji (23 lata). Swoją sukces zawdzięczała najprawdopodobniej kampanii wyborczej prowadzonej w stylu *door to door*. Na 6 radnych z listy LiD-u aż trzech nie startowało z pierwszego miejsca. 13 wybranych radnych (42%) pełniło tę funkcję w poprzedniej kadencji. W radzie miasta znalazło się 6 kobiet i 25 mężczyzn.

Dzięki wyższej frekwencji znacznie trudniej było zdobyć mandat. Średni wynik kandydata wybranego na radnego wzrósł o ponad 50 % – z 946 do 1514 głosów.



Wykres 3. Zależność liczby wybranych radnych od ich miejsca na liście wyborczej w wyborach do Rady Miasta Lublin w 2006 roku (opracowanie własne)

Podsumowanie

Podsumowując wszystkie wyżej zaprezentowane dane można próbować stworzyć portret kandydata, który najlepiej odpowiada oczekiwaniom wyborców w Lublinie. Taki kandydat, aby zyskać poparcie lokalnych wyborców, a zatem zostać wybranym radnym powinien reprezentować dużą partię (koalicję) prawicową lub komitet wyborczy utworzony przez takie ugrupowanie. Kolejne wybory wygrywały bowiem komitety Solidarności (1990), Chrześcijańskiej Centroprawicy (1994), Akcji Wyborczej Solidarność (1998), Prawo i Rodzina (2002) oraz Prawo i Sprawiedliwość (2006). Idealny kandydat

powinien być mężczyzną, z arytmetyki wynika że średni wiek osoby wybieranej na radnego wynosi około 44 lata (w dwóch ostatnich kadencjach rady). Większe szanse mają kandydaci, którzy wcześniej piastowali już stanowisko miejskiego radnego (w roku 2006 powtórnie zostało wybranych 42% radnych poprzedniej kadencji). Jeśli – jak zauważyłem wcześniej – kandydat będzie startował z komitetu prawicowej partii, to nie powinien kandydować z Czubów, bo jest to niepewny okręg dla prawicy, o czym świadczą tamtejsze wyniki wyborcze. Analizując wybieralność kandydatów w zależności od miejsca na liście można wywnioskować, że pozycja otwierająca listę kandydatów jest niezwykle istotna i wielce pomocna w osiągnięciu celu, jakim jest mandat radnego (47% wybranych radnych z 2002 i 53% z 2006 roku). Radnych o takich cechach należy upatrywać w radzie miasta po przyszlórocznych wyborach samorządowych.

Do idealnych kandydatów z pewnością nie można zaliczyć takich, którzy mimo kilkukrotnego kandydowania do rady, rzadko lub czasem wcale nie odnieśli wyborczego sukcesu, jak np. Jan Biss (SLD, kandydował czterokrotnie, począwszy od roku 1990 – na razie bez powodzenia) albo Marcin Celiński (UW, radny 1994-1998, następnie kandydował bez powodzenia w 1998, 2002 i 2006 roku).

Kobiety niezbyt często są wybierane do Rady Miasta w Lublinie. W najlepszym dla nich roku 1998 stanowiły nieco więcej niż ¼ stanu radnych. Najmniej było ich w drugiej kadencji rady – zaledwie co jedenasty radny był kobietą. Zależność między kadencjami rady a płcią przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 8: Struktura płciowa radnych w wyborach do Rady Miasta Lublin. Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (www.pkw.gov.pl)

Rok wyborów	Mężczyźni	%	Kobiety	%
1990	49	89,09	6	10,90
1994	50	90,91	5	9,09
1998	41	74,55	14	25,45
2002	26	83,87	5	16,13
2006	25	80,65	6	19,35
Suma	191	84,14	36	15,86

Analizując szczegółowo wszystkie wyborcze wyniki trudno jest dojść do jednoznacznych wniosków. Można jednak zauważyć, że w Lublinie istnieją trzy duże frakcje, które we wszystkich wyborach dzieliły między sobą miejsca na wyborczym podium. Pierwszą z nich jest prawica postsolidarnościowa, która wygrała wszystkie wybory do rady miasta od 1990 roku. Kolejnym jest lewica (SLD), która aż do 2006 roku zawsze osiągała drugi wynik, jednak nie zawsze w radzie była w opozycji (np. po wyborach w 1994 roku uformowała się koalicja SLD-UW). W roku 2006 pierwszy raz komitet tworzony przez partie centrowe wyprzedził komitet lewicowy. Do tej pory zawsze osiągał trzeci wynik, stając się jednak jęczyzkiem u wagi przy tworzeniu koalicji w radzie (z prawicą bądź lewicą). Nie da się sprawdzić ani zmierzyć, ile wysiłku (oraz pieniędzy) wkładali kandydaci w swoje kampanie wyborcze. Pewne jest natomiast, że nawet w tak dużym mieście jak Lublin nie tylko wysoki budżet przeznaczony na plakaty i billboardy może dać sukces. Warto stosować także najprostsze metody zabiegania o głosy wyborców, jak choćby rozmowy z sąsiadami i znajomymi (które przekuły się na mandat radnego dla Magdaleny Gąsior w 2006 roku). Może to okazać się niezwykle pomocne w przypadku gdy spodziewana jest niska frekwencja wyborcza. Właśnie dzięki małej liczbie głosujących w 1994 roku radnym został Henryk Belka, zdobywając jedynie 143

głosy. Był to najniższy wynik w historii miasta uprawniający do otrzymania mandatu.

Summary

City council is a significant part of the local government in Poland. Inspiration for this text was history of local elections to the city council from 2002 and previous years. Data from earlier elections are not available in popular websites. I would like to analyse elections from 1990, which was the first local elections in 3rd Republic of Poland, to last one in 2006. This text is a compendium of facts about city council elections in Lublin. It presents how did the campaigns look like, what was the programs for electoral and which parties were preferred by voters in Lublin, also who and why wins in voting.

GENEZA I FUNKCJONOWANIE INSTYTUCJI RZECZNIKA PRAW DZIECKA W POLSCE

The Ombudsman for Children institution, origin and workings

Słowo wstępne

Praca ma na celu zaprezentowanie genezy tworzenia instytucji Rzecznika Praw Dziecka (RPD) w Polsce. Intencją jest przedstawienie różnych stanowisk podnoszonych przez projektodawców czy to tekstu Konstytucji, czy tekstu ustawy poświęconej RPD. Zasadne wydaje się również pokazanie, w jaki sposób i w jak długim czasie ewoluowała idea powołania tej instytucji. Jednocześnie, chociażby w samym procesie tworzenia ram prawnych funkcjonowania organu działającego na rzecz praw dziecka w Polsce, widać wiele podobieństw i odniesień do procesu powoływania w Polsce w latach 80. XX w. Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), stąd, moim zdaniem, zasadne staje się krótkie omówienie procesu powołania do życia organu RPO oraz genezy samej idei instytucji ombudsmana.

Następnie przedstawiony zostanie przebieg prac nad stworzeniem instytucji RPD, poczynając od umocowania konstytucyjnego, poprzez stworzenie urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Dzieci przy Prezesie Rady Ministrów, aż po prace ustawodawcze mające na celu stworzeniem właściwej ustawy.

Zwrócono również uwagę na wersję ustawy o RPD po jej nowelizacji z października 2008 r., która dokonała kilku istotnych zmian, zarówno co do zasad funkcjonowania, jak i zakresu kompetencji Rzecznika Praw Dziecka.

W kolejnej części zaprezentowana zostanie praktyka funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Dziecka w Polsce.

Idea instytucji ombudsmana

Instytucja ombudsmana, występująca w Polsce pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich, jest znana w Europie już od 1809 r. Pierwszym państwem, które ją wprowadziło, była Szwecja. Podstawowe zasady działania urzędu oraz jego usytuowanie w organach władzy, a także zakres kompetencji określono jako:

- samodzielny organ państwowy, związany z parlamentem i niezależny od innych organów państwowych (rzecznik wybierany był przez parlament i przed nim tylko odpowiedzialny),
- powołany w celu czuwania nad poszanowaniem praw i wolności obywateli przez administrację państwową i sądownictwo oraz przedstawiania parlamentowi stosownych ocen i spostrzeżeń w tej materii,
- organ dostępny dla każdego obywatela, który mógł wnosić skargi na wszelkie nieprawidłowości w działaniach administracji i sądownictwa.

Istotne w działaniu szwedzkiego rzecznika było to, że przyjmując skargi od obywateli, nie miał prawa samodzielnie ich rozstrzygać ani też decydować o sposobie rozwiązania. Mógł natomiast kierować odpowiednie sugestie i uwagi pod adresem instytucji, w których pracy stwierdził uchybienia.

Niezależność, związek z parlamentem i funkcja kontrolna, dostępność dla obywatela, zajmowanie się zarówno oceną legalności, jak i sprawiedliwości (słuszności) działań innych władz oraz brak uprawnień do samodzielnego rozstrzygania spraw złożyły się na specyficzny obraz tej instytucji.

Instytucja polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich silnie nawiązuje do modelu szwedzkiego. Podobieństwo przejawia

się zarówno w sposobie umocowania urzędu, trybie powoływania, ustawowych środkach działania, jak i w bezpośrednim dostępie dla obywateli. Od analogicznych urzędów w państwach o tradycji demokratycznej różni go rola, jaką początkowo miał odgrywać Rzecznik na scenie publicznej oraz warunki społeczno-polityczne, w których przyszło mu działać.

Powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce

Zainteresowanie prawników instytucją ombudsmana zaczęło się w Polsce już w latach sześćdziesiątych, przy czym nie wszystkie publikacje na ten temat były przychylne. Pojawiały się też głosy krytyczne. Dopiero na początku lat osiemdziesiątych nastąpił zasadniczy przełom i rozpoczęły się konkretne projekty zmierzające do realizacji idei rzecznika.

W kwietniu 1981 r. powołania urzędu ombudsmana domagał się Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Pojawiały się również inne propozycje, m.in. nadania kompetencji ombudsmana sejmowej Komisji do Spraw Skarg i Zażaleń. Ukazały się także raporty, których autorzy wprowadzenie instytucji rzecznika uznali za jeden z głównych postulatów dotyczących reformy ówczesnego systemu prawa.

Lata 1980-1981 dla ówczesnej władzy nie były czasem przyjmowania proobywatelskich rozwiązań. Dopiero rok 1983 zapoczątkował powolny proces przygotowywania fundamentów pod wprowadzenie instytucji rzecznika. W latach 1983-1984 poszczególne kluby zasiadające w Sejmie zgłaszały własne postulaty, projekty. Jednak dopiero w czerwcu 1985 r. zespół ekspertów, powołanych przez Krajową Radę Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (PRON), opracował wstępną wersję dokumentu, będącego zarysem prawno-organizacyjnej koncepcji funkcjonowania instytucji rzecznika. W założeniach projekt był zbliżony do rozwiązań przyjętych w Szwecji. Spotkał się

jednak z dezaprobatą Prezydium Sejmu i został wykreślony z programu PRON. Dopiero kiedy w lipcu 1986 r. delegaci X Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej poparli inicjatywę powołania społecznych rzeczników praw obywatelskich, Rada Państwa rozpoczęła prace legislacyjne. Jednak jej pierwsze propozycje, zakładające powstanie siatki rzeczników wojewódzkich z ewentualnym krajowym rzecznikiem na szczęblu centralnym, miały się z wcześniejszymi propozycjami PRON, mającymi za cel stworzenie jednego, silnego i niezależnego urzędu podporządkowanego jedynie parlamentowi. Propozycje te stały się jednak mocnym impulsem do ogólnokrajowej dyskusji na temat kształtu i zasad działania nowej instytucji. Od sierpnia 1986 r. do marca 1987 r. ścierały się w prasie różne stanowiska, propozycje i poglądy na temat funkcjonowania instytucji polskiego ombudsmana. Liczne debaty i dyskusje, które odbyły się na łamach prasy pokazały, że obywatele oczekują wprowadzenia tego typu instytucji. Ponadto potwierdziły to badania CBOS z lipca 1986 r.¹

Na wyniki ogólnokrajowej dyskusji powoływano się również w Sejmie. Zostały one wykorzystane jako jeden z ważnych argumentów przemawiających za wprowadzeniem instytucji rzecznika. Posłowie wielokrotnie podkreślali, że urząd jest odpowiedzią na oczekiwania społeczne. W lutym 1987 r. opublikowano stanowisko PRON, będące jednocześnie podsumowaniem przeprowadzonych konsultacji społecznych. W efekcie wyrażono potrzebę powołania rzecznika, ale wyłącznie na szczęblu ogólnokrajowym.

¹ W sondażu przeprowadzonym przez CBOS w lipcu 1986 r. większość respondentów (66,4%) odpowiedziała, że urząd Strażnika Praw Obywatelskich byłby pożyteczny i potrzebny, w tym znaczna część, bo 39,5%, uznała wprowadzenie tej instytucji za konieczne. Spośród badanych 23,7% nie dostrzegало zasadności takiej inicjatywy, a 9,8% nie miało zdania na ten temat.

Ostatecznie 16 lipca 1987 r. uchwalono ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Co warto podkreślić, posłowie zdecydowali, aby w ustawie nie nadawać urzędowi rangi konstytucyjnej. Zapis w Konstytucji pojawił się dopiero dwa lata później. Jesienią 1987 r. Sejm IX Kadencji powołał na stanowisko ombudsmana profesor prawa cywilnego Ewę Łętowską, która objęła urząd z dniem 1 stycznia 1988 r.

Obecnie, od 2006 r., urząd Rzecznika Praw Obywatelskich sprawuje dr Janusz Kochanowski. Rzecznik Praw Obywatelskich działa na podstawie art. 208-212 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz Ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich².

Podsumowując, należy stwierdzić, że potrzeba było aż siedmiu lat od złożenia pierwszych propozycji, aby powstał urząd stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Natomiast dodatkowych dwóch lat potrzebował ustawodawca, aby Rzecznika Praw Obywatelskich umocować prawnie w najwyższym akcie prawnym – Konstytucji.

Powołanie do życia konstytucyjnego urzędu Rzecznika Praw Dziecka

Prace nad utworzeniem instytucji Rzecznika Praw Dziecka w Polsce zostały zainicjowane przez organizacje pozarządowe i środowiska działające na rzecz praw dzieci. Merytoryczna dyskusja nad ustanowieniem Rzecznika Praw Dziecka jako organu konstytucyjnego w III Rzeczypospolitej rozpoczęła się wraz z pracami Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, która po raz pierwszy została utworzona po wyborach 27 października 1991 r. Pierwsze jej posiedzenie odbyło się dopiero rok później. Jednak rozwiązanie Sejmu I Kadencji w maju 1993 r. nie pozwoliło na zaprezentowanie

² Dz. U. 1987 Nr 21, poz. 123 z późn. zm.

efektów pracy Komisji. Niemniej, w okresie od listopada 1992 r. do maja 1993 r. złożonych zostało w sumie siedem projektów nowej konstytucji. Tylko w jednym z nich, złożonym 28 kwietnia 1993 r. i podpisanym przez 62 posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), po raz pierwszy w toku prac nad konstytucją pojawiają się zapisy o instytucji Rzecznika Praw Dziecka³. Pięć z pozostałych projektów konstytucji zawierało szersze lub węższe zapisy odnoszące się do praw i wolności obywatela, podkreślające znaczenie praw dziecka, w tym rozwijały zagadnienie relacji dziecko-rodzice/opiekunowie oraz relacji dziecko-państwo. Jedyne projekt prezydencki nie zawierał rozdziału dotyczącego praw i wolności obywateli, jak również w żadnym miejscu nie odnosił się do praw dziecka.

Po kolejnych wyborach do obu izb parlamentu (październik 1993 r.) 8 listopada odbyło się pierwsze posiedzenie nowej Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, której przewodniczącym został Aleksander Kwaśniewski. Według uchwalonej 22 kwietnia 1994 r. nowelizacji ustawy konstytucyjnej, przedmiotem prac konstytucyjnych stały się projekty ustawy zasadniczej wniesione w poprzedniej kadencji. W praktyce miało to zastosowanie do czterech⁴ projektów przygotowanych przez członków Zgromadzenia Narodowego oraz jednego projektu obywatelskiego.

³ W Rozdziale X, zatytułowanym „Gwarancje konstytucyjne” w art. 163 zapisano:

1. *Ustanawia się Rzecznika Praw Dziecka, który stać będzie na straży ochrony praw dziecka i młodocianych, przewidzianych Konstytucją oraz określonych w ustawach.*

2. *Rzecznika Praw Dziecka powołuje na okres 4 lat Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów.*

3. *Sposób działania Rzecznika Praw Dziecka określa ustawa.*

⁴ Trzy z siedmiu projektów złożonych w poprzedniej kadencji zostały wycofane przez przedstawicieli projektodawców.

Analizując przygotowane projekty trzeba podkreślić, że ich autorzy widzieli konieczność ścisłego powiązania ze sobą problematyki ochrony praw dziecka z ochroną praw rodziny. Ponadto zdecydowali się na zamieszczenie ich w rozdziałach odnoszących się do praw i wolności obywatelskich i ujęcie w tym samym artykule.

Ponadto silne akcentowanie obowiązków państwa wobec dzieci i rodziny prowadzi do przypuszczenia, że już w trakcie prac nad tymi projektami musiały pojawić się rozważania nad możliwością ustanowienia instytucjonalnych gwarantów dla ochrony praw dziecka i rodziny. Konieczność instytucjonalnej ochrony najpełniej występuje w projekcie SLD oraz projekcie obywatelskim. Od samego początku autorzy projektu SLD nadawali instytucji Rzecznika Praw Dziecka duże znaczenie. Może to świadczyć o konsekwencji, z jaką chcieli chronić prawa dziecka, którym przez stworzenie konstytucyjnej, instytucjonalnej gwarancji nadawali wysoką rangę, widząc konieczność ochrony tych praw na najwyższym poziomie.

Dyskusja nad ustanowieniem instytucji Rzecznika Praw Dziecka po raz pierwszy miała miejsce 2 grudnia 1994 r. podczas obrad Podkomisji Praw i Obowiązków. W trakcie dyskusji padła propozycja, aby to ustawa określiła kompetencje i sposób powołania Rzecznika Praw Dziecka. Jako alternatywę rozważano powołanie Rzecznika Praw

Rodziny. Efektem dyskusji było przyjęcie artykułu⁵ dotyczącego praw dziecka, którego ustęp 4 otrzymał brzmienie: *Ustawa określa kompetencje i sposób powołania Rzecznika Praw Dziecka.*

Podkomisja przedstawiła swoją propozycję, wraz z wariantem alternatywnym (Rzecznik Praw Rodziny), do rozważenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Dyskusja w Komisji (4 kwietnia 1995 r.) koncentrowała się głównie na problematyce przemocy, jakiej doświadczają członkowie rodziny ze strony najbliższych. Jedną z propozycji było rozszerzenie oddziaływania instytucji Rzecznika Praw Dziecka na rodzinę, a tym samym utworzenie urzędu Rzecznika Praw Dziecka i Rodziny. Przedmiotem dyskusji w Komisji był również zakres relacji pomiędzy Rzecznikiem Praw Dziecka (RPD) a Rzecznikiem Praw Obywatelskich (RPO). Zastanawiano się m.in., czy RPO nie będzie w takim razie mógł działać na rzecz praw dziecka, czy zachowa swoje kompetencje wobec praw dzieci, które są obywatelami. Rozważano też, czy RPD będzie instytucjonalnie powiązany z RPO, czy RPO nie chroni praw dzieci w dostatecznym stopniu, czy nie należałoby wzmocnić RPO, zamiast tworzyć nową instytucję oraz czy podział kompetencji między RPO a RPD nie doprowadzi do zamieszania prawnego

⁵ Artykuł zawierał następujące treści:

1. Państwo gwarantuje ochronę praw dziecka. Każdy może żądać od władzy publicznej ochrony dziecka przed okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

2. Dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej mają prawo do opieki i pomocy państwa.

3. Dziecku zdolnemu do formułowania własnego poglądu zapewnia się prawo do swobodnego jego wyrażania. Organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko obowiązane są wysłuchać i w miarę możliwości uwzględnić pogląd dziecka.

4. Ustawa określa kompetencje i sposób powołania Rzecznika Praw Dziecka.

i instytucjonalnego ze szkodą dla obywatela. Zdaniem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przepis o ustanowieniu Rzecznika Praw Dziecka nie powinien znajdować się w tekście konstytucji. W związku ze zgłoszeniem wniosku mniejszości o utrzymanie zapisu art. 55 ust. 4, ostateczna decyzja należała do Zgromadzenia Narodowego.

Jednocześnie, podobnie jak w przypadku tworzenia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, na łamach prasy ogólnopolskiej toczyła się dyskusja w sprawie utworzenia instytucji Rzecznika Praw Dziecka. 9 września 1994 r. w prasie ukazała się wypowiedź⁶ Tadeusza Zielińskiego, ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich, z której wynikało, że tworzenie dodatkowego urzędu jest niezasadne. Ponadto Rzecznik zaznaczył, że w jego urzędzie została powołana specjalna komórka zajmująca się ochroną praw dziecka. W prasie można było spotkać się również ze zdaniem odmiennym od prezentowanego przez RPO. Między innymi senator Maria Łopatkowa napisała artykuł pod tytułem „Dzieci czekają na swojego Rzecznika”⁷, który zawierał tekst projektu Ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka.

Podobnie jak w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich, tak i w przypadku Rzecznika Praw Dziecka powoływano się na przeprowadzone w 1994 r. przez CBOS badania. Wynikało z nich, że aż 84% respondentów opowiedziało się za powołaniem Rzecznika Praw Dziecka. Zwolennicy utworzenia odrębnego urzędu ochrony praw dziecka opierali się ponadto na fragmencie preambuły

⁶ Fragment wypowiedzi Rzecznika Praw Obywatelskich, Tadeusza Zielińskiego dla „Magazynu Gazety Wyborczej” z 9 września 1994 r.: (...) jest nie tylko niepotrzebne i bardzo kosztowne, ale wręcz niepożądane. Dziecko to taki sam obywatel, jak dorosły. W moim biurze istnieje zespół zajmujący się ochroną praw dziecka. Zamiast powoływać jakąś fasadową instytucję, rozbudowany urząd mający status ministerstwa, proponuję usprawnić działalność tych, które już istnieją.

⁷ „Rzeczpospolita”, 3 lutego 1995 r.

Konwencji o Prawach Dziecka⁸: *dziecko, z uwagi na swoją niedojrzałość fizyczną oraz umysłową, wymaga szczególnej opieki i troski, w tym właściwej ochrony prawnej, zarówno przed, jak i po urodzeniu*. Zwolennicy powoływali się także na doświadczenia innych krajów, w których funkcjonuje wielu rzeczników, w tym rzecznik właściwy ds. praw dziecka (np. Norwegia).

Trzeba zauważyć, że dyskusja tocząca się zarówno w parlamencie, jak i poza nim, miała niebagatelny wpływ na podejmowane decyzje. Podział opinii w tej sprawie wśród posłów i senatorów, członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, dzielił ją na dwie niemal równe części. Z toczących się dyskusji wyraźnie wyłoniły się argumenty zwolenników i przeciwników nowej instytucji. Można je pogrupować w dwie kategorie. Z jednej strony podnoszono interes finansowy państwa narażony na szwank poprzez konieczność dokonania nowych wydatków oraz kwestionowano zasadność tworzenia nowego urzędu poprzez możliwość kompetencyjnego wzmocnienia instytucji już istniejących. Wyrażono także troskę o spójność systemu prawa zarówno pod względem materialnym, jak i ustrojowym. Dało się też zaobserwować spór o pozycję i rangę Rzecznika Praw Dziecka. Z drugiej strony zwolennicy wprowadzenia instytucji Rzecznika Praw Dziecka wskazywali na brak w systemie polskiego prawa tego typu specjalistycznego organu oraz na specyficzny charakter praw dziecka, także ze względu na specyfikę osoby dziecka. Warto podkreślić, że mimo ostrej dyskusji, żadna ze stron sceny politycznej nie kwestionowała ani potrzeby wzmocnienia praw dziecka, ani ich ochrony.

⁸ Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. (Dz. U. 1991 r., Nr 120, poz. 526 z późn. zm.) – Polska ratyfikowała Konwencję 7 lipca 1991 r., przy czym złożyła zastrzeżenia do dwóch artykułów (Art. 7 i Art. 38) oraz złożyła dwie deklaracje.

Kluczowa dla rozstrzygnięcia omawianych powyżej sporów była dyskusja prowadzona już na forum Zgromadzenia Narodowego. 26 lutego 1997 r., podczas drugiego czytania projektu konstytucji, posłanka Zofia Wilczyńska zgłosiła istotną poprawkę⁹, która stała się przedmiotem dyskusji w Komisji Konstytucyjnej. Efektem obrad Komisji było rekomendowanie Zgromadzeniu Narodowemu przyjęcia powyższej poprawki, po dokonanej wcześniej korekcie. Mianowicie, posłanka Krystyna Łybacka, powołując się na upoważnienie od posłanki Zofii Wilczyńskiej dokonała korekty w tekście omawianej poprawki, nadając ust. 1 art. 208a¹⁰ następujące brzmienie: *Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dzieci przewidzianych w Konstytucji, innych aktach normatywnych oraz Konwencji o prawach dziecka*. Propozycja posłanki Wilczyńskiej sytuowała instytucję RPD w innej niż przewidywano dotychczas części Konstytucji, a mianowicie w Rozdziale IX, pt. „Organy Kontroli Państwowej i Ochrony Prawa”. Umieszczenie RPD w tym rozdziale stanowiłoby istotne wzmocnienie jego pozycji. W ten sposób instytucja RPD miałaby charakter organu kontroli państwowej i ochrony prawa, podobny do statusu instytucji RPO.

21 marca 1997 r. podczas Zgromadzenia Narodowego odbyło się głosowanie nad zaproponowanymi przez Komisję

⁹ Po art. 208 dodać śródtytuł: *Rzecznik Praw Dziecka* oraz art. 208b w brzmieniu:

Pkt 1. *Rzecznik Praw Dziecka broni praw dzieci i małoletnich, przewidzianych w konstytucji oraz w Konwencji o Prawach Dziecka i w innych aktach normatywnych.*

Pkt 2. *Rzecznika Praw Dziecka powołuje na 5 lat prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy art. 205 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.*

Pkt 3. *Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Dziecka określa ustawa.*

¹⁰ Posłanka Zofia Wilczyńska, zgłaszając poprawkę na posiedzeniu ZN 26 lutego 1997 r., błędnie oznaczyła omawiany art. jako 208b. Komisja posługiwała się już prawidłowym oznaczeniem numeru tego artykułu.

Konstytucyjną poprawkami oraz zgłoszonymi wcześniej wnioskami mniejszości. Zasiadający w ZN parlamentarzyści mieli więc do wyboru wypowiedzenie się za:

- wariantem przedstawionym we wniosku mniejszości do art. 69, w którym wnioskodawcy w dodawanym ust. 4 proponowali, aby ustawa określiła kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka;
- rekomendowaną przez Komisję Konstytucyjną poprawką.

Marszałek poinformował członków ZN, że jako pierwszy głosowany będzie wniosek mniejszości, i że przyjęcie wniosku spowoduje bezprzedmiotowość omawianej poprawki. W głosowaniu wzięło udział 467 posłów i senatorów, większość 2/3 wynosiła 312 parlamentarzystów. Za przyjęciem wniosku mniejszości głosowało 340, przeciw 88, zaś 39 członków ZN wstrzymało się od głosu. Marszałek Sejmu stwierdził, że Zgromadzenie Narodowe przyjęło większością 2/3 głosów wniosek mniejszości do art. 69, polegający na dodaniu ust. 4.

Oznaczało to w sposób jednoznaczny, iż Rzecznik Praw Dziecka stał się instytucją konstytucyjną, umiejscowioną w Rozdziale II Konstytucji „Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela”. Kompetencje i sposób powołania Rzecznika ustawodawca miał w przyszłości określić w odpowiedniej ustawie.

Po dzień dzisiejszy Artykuł 72¹¹ Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. brzmi następująco:

- 1) *Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy*

¹¹ W związku ze zmianami kolejności numerów poszczególnych artykułów, wynikającymi z głosowania nad kolejnymi poprawkami i wnioskami mniejszości przedstawianymi podczas drugiego i trzeciego czytania projektu konstytucji, dotychczasowy art. 69 otrzymał numer 72, a przegłosowany przepis w przyjętym tekście konstytucji znalazł się w jego ust. 4.

publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

- 2) *Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.*
- 3) *W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są zobowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienie zdania dziecka.*
- 4) *Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.*

W ten sposób parlamentarzyści uchwalający Konstytucję RP w zakresie ochrony praw dziecka, postawili krok dalej, powołując nową w naszym ustroju instytucję Rzecznika Praw Dziecka. Zdecydowano się stworzyć nowy, wyspecjalizowany w zakresie ochrony i pomocy dziecku urząd, odrębny od działającego już od 1987 r. (a praktycznie od 1988 r.) Rzecznika Praw Obywatelskich. W ten sposób Polska uczyniła znaczący gest w stosunkach wewnętrznych, wieńczący konstytucyjne regulacje w zakresie uregulowania sytuacji prawnej dziecka i systemu ochrony jego praw.

Wpisanie Rzecznika Praw Dziecka do Konstytucji można uznać za sukces parlamentarzystów, którzy ponad podziałami partyjnymi w większości opowiedzieli się za instytucjonalną ochroną najmłodszych obywateli. Podejmując tego typu decyzje, zazwyczaj trudno jest przewidzieć, czy – i jak – sprawdzą się one w praktyce, czy w rzeczywistości będą funkcjonowały tak, jak zakłada to ustawodawca. Należy zauważyć, że prace nad stworzeniem urzędu RPD i jego konstytucyjnym umocowaniem trwały aż 6 lat.

I nie byłoby w tym nic dziwnego (biorąc pod uwagę, że proces powołania instytucji RPO trwał siedem lat), gdyby nie fakt, że od przyjęcia Konstytucji potrzebowano aż trzech lat na stworzenie odpowiedniej ustawy, na podstawie której

można by było obsadzić urząd RPD, a następnie realizować stosowne cele i zadania.

W przypadku Rzecznika Praw Dziecka przyjęto odwrotną procedurę niż w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich. Najpierw instytucję umocowano konstytucyjnie, a następnie przystąpiono do stworzenia odpowiedniej ustawy.

Urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Dzieci

Równolegle do odbywającej się w Parlamencie debaty nad ustanowieniem RPD, rząd podejmował działania mające na celu zagwarantowanie i ochronę praw dzieci. 29 kwietnia 1997 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów ustanowiono instytucję Pełnomocnika Rządu do Spraw Dzieci. Pełnomocnik działał w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w randze podsekretarza stanu. Nadzór nad nim sprawował Prezes Rady Ministrów. Zadaniem Pełnomocnika¹² było koordynowanie wypełniania zadań zapewniających realizację pełni praw dzieci oraz poprawę warunków ich życia, dokonywanie analiz i ocen sytuacji społecznej dzieci oraz warunków ich rozwoju, inicjowanie i przygotowywanie rozwiązań i regulacji prawnych, podejmowanie działań w zakresie kształtowania właściwych warunków życia dzieci, gwarancji respektowania ich praw i ochrony interesów. Utworzenie instytucji Pełnomocnika związane było z upowszechnianiem idei podmiotowości dziecka, respektowaniem jego praw i ochroną interesów oraz kształtowaniem właściwych relacji między dorosłymi a dziećmi. Rozporządzenie zawierało także przepisy o współpracy Pełnomocnika z organami samorządu

¹² Zadania wynikały z ustaw i uchwał Sejmu oraz aktów wykonawczych, a także innych dokumentów Rady Ministrów i jej organów, z rządowych programów przyjętych do realizacji, z umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, a w szczególności Konwencji o Prawach Dziecka z 20 listopada 1989 r. oraz zaleceń organizacji międzynarodowych działających na rzecz dzieci.

terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi w celu właściwej realizacji powierzonych mu zadań.

Obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową zapewniała Pełnomocnikowi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, zaś wydatki związane z jego działalnością miały być pokrywane z budżetu państwa w części dotyczącej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Instytucja Pełnomocnika Rządu do Spraw Dzieci została zniesiona Rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 listopada 1997 r.

Urząd ten przetrwał niewiele ponad sześć miesięcy, co może świadczyć o tym, że nie realizował właściwie powierzonych mu zadań i nie przyczynił się znacząco do merytorycznej poprawy prawa chroniącego dziecko, jak również nie wpłynął w wyraźny sposób na poprawę warunków życia, rozwoju i funkcjonowania dziecka w społeczeństwie. Można również stwierdzić, że kompetencje i zadania urzędu pokrywały się w znacznej części z kompetencjami, jakie posiadał Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży praw człowieka i obywatela, a tym samym także każdego dziecka.

Prace nad ustawą o Rzeczniku Praw Dziecka

W Sejmie III Kadencji prace nad ustawą o Rzeczniku Praw Dziecka rozpoczęły się wraz z wniesieniem 3 lipca 1998 r. pierwszego stosownego projektu ustawy. Wśród grupy 72 posłów-wnioskodawców znajdowali się przede wszystkim posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Drugim wniesionym pod obrady Sejmu projektem była inicjatywa przedstawiona przez Radę Ministrów.

Tab. 1 Porównanie treści obydwu projektów ustawy o RPD		
	<i>Projekt poselski</i>	<i>Projekt Rady Ministrów</i>
Sposób powołania	Miał go powoływać Sejm za zgodą Senatu na czteroletnią kadencję z możliwością powołania na drugą.	Miał go powoływać Senat za zgodą Sejmu na wniosek Marszałka Senatu albo grupy 15 senatorów.
Czas trwania kadencji	4 lata z możliwością reelekcji na następną kadencję	5 lat z możliwością reelekcji na następną kadencję
Najważniejsze zadanie	Podejmowanie wszelkich możliwych działań mających na celu ochronę praw dziecka i informowanie o wynikach swych prac oraz promowanie praw dziecka w ustawodawstwie.	Stanie na straży praw dziecka, które zostały określone w Konstytucji RP, Konwencji o Prawach Dziecka i innych przepisach prawa. Wykonując to zadanie, Rzecznik zobowiązany był uwzględniać, iż realizacja praw dziecka dokonuje się z poszanowaniem odpowiedzialności i praw rodziców, zgodnie z polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza nią.

Zakres kompetencji	Zaskarżanie decyzji administracyjnych do sądu i uczestniczenie w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi; branie udziału w każdym toczącym się postępowaniu cywilnym na prawach przysługujących prokuratorowi; występowanie z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia; wnoszenie rewizji nadzwyczajnej lub wniosku o kasację do każdego prawomocnego orzeczenia. Rzecznik mógłby także przeprowadzać postępowanie wyjaśniające i kontrolne. Z kompetencji Rzecznika proponowano wyłączenie indywidualnych spraw z zakresu kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, których załatwianiem zajmują się sądy.	Uregulowano podobnie, jak w przypadku RPO. Poza możliwością prowadzenia postępowania wyjaśniającego i kontrolnego, mógłby kierować wystąpienia do organów, instytucji lub organizacji, w których działalności stwierdził naruszenie praw lub dobra dziecka. Mógłby także żądać wszczęcia przez prokuraturę postępowania w sprawach cywilnych, wnosząc rewizję nadzwyczajną od prawomocnych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wnosząc o kasację każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe.
Status RPD	Rzecznik miał być niezależny i niezależny od innych organów państwowych i odpowiadać jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.	Podobnie jak RPO miał być w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych i odpowiadać jedynie przed Senatem na zasadach określonych w ustawie.

Działalność Rzecznika	Powinien koncentrować się na konfrontowaniu problemów związanych z sytuacją dzieci i działaniami władzy publicznej; zgłaszaniu uwag krytycznych, propozycji zmian i nowych rozwiązań do działalności władz publicznych wobec dzieci oraz na zbieraniu informacji o sytuacji dzieci. Najważniejszymi obszarami zainteresowania instytucji RPD miałyby być uwzględnianie sytuacji i potrzeb dzieci w planach władz lokalnych, prawa dzieci-uchodźców, instytucje opieki nad dziećmi, seksualne wykorzystywanie dzieci. Za ważne uznano możliwość przyjmowania wniosków wnoszonych przez osoby niepełnoletnie i traktowania ich na równi z wnioskami zgłaszanymi przez osoby dorosłe.	Miał kierować się przede wszystkim przepisami i dobrem dziecka. Powinien podejmować działania w celu zapewnienia dziecku prawidłowego i harmonijnego rozwoju, w szczególności poprzez realizację prawa do opieki i pomocy ze strony władz publicznych, ochronę życia i zdrowia dziecka, ochronę przed przemocą fizyczną bądź psychiczną, krzywdą lub zaniedbaniem, złym traktowaniem, demoralizacją lub wyzyskiem, ochronę przed informacjami i materiałami szkodzącymi jego dobru.
Wymagania od kandydata	Nie wnoszono o zapisanie wymagań koniecznych do pełnienia funkcji RPD.	Obywatelstwo polskie, wyróżnianie się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem moralnym i troską o dobro dziecka¹³.

¹³ Istotne był zdefiniowanie pojęcia „dziecko”, jako każdej istoty ludzkiej od poczęcia do 18 roku życia, chyba że zgodnie z prawem wcześniej uzyska pełnoletność. W kontekście przytoczonej definicji jeden z przepisów rządowego projektu ustawy nakładał na RPD obowiązek podejmowania działań zmierzających do zapewnienia dziecku właściwej ochrony prawnej, w tym pełnej realizacji przyrodzonego prawa do życia od poczęcia oraz prawa do wychowywania w rodzinie. Charakterystyczne były również przepisy odnoszące się do roli rodziny jako naturalnego środowiska rozwoju dziecka. W jednym z artykułów projektu czytamy: „Rzecznik wspiera rodzinę w wykonywaniu jej zadań opiekuńczych i wychowawczych oraz szczególną troską i pomocą otacza dziecko pozbawione opieki”.

Obydwa projekty wyposażyły RPD w pakiet uprawnień i praktycznych możliwości działania, charakterem zbliżonych do tych, jakie posiada RPO. Zasadnicze różnice dotyczyły pozycji ustrojowej Rzecznika w hierarchii organów państwowych, w tym jego odpowiedzialności. Wynikały one także ze sposobu zdefiniowania osoby dziecka i roli rodziny w jego rozwoju.

Przedstawione projekty stały się przedmiotem obrad czterech połączonych komisji sejmowych: Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Komisji Polityki Społecznej, Komisji Rodziny oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Na pierwszym posiedzeniu (18 lutego 1999 r.) komisje te wyłoniły ze swojego grona podkomisję¹⁴ do rozpatrzenia poselskiego oraz rządowego projektu ustawy o RPD. Po dziewięciu posiedzeniach podkomisja przedstawiła na posiedzeniu wspólnym czterech ww. komisji nowy tekst projektu ustawy o RPD, który miał mieć charakter kompromisowy.

W stosunku do projektów poselskiego oraz rządowego różnił się między innymi ograniczeniem kompetencji. Instytucję RPD pozbawiono uprawnień do wszczęcia postępowania administracyjnego, wnoszenia rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń w sprawach administracyjnych i kasacji w postępowaniu sądowym.

Uzupełniono katalog podstawowych praw dziecka, na których straży powinien stać Rzecznik, o prawo do edukacji, rezygnując ponadto z kilku przepisów wskazujących na pierwszoplanową rolę rodziny w realizacji praw dziecka, co nie spowodowało jednak odejścia od rozumienia rodziny jako naturalnego środowiska rozwoju dziecka.

Pomimo przedstawienia jednolitego tekstu ustawy o RPD, wypracowanego w gronie podkomisji i określanego jako

¹⁴ Przewodniczącym Komisji wybrany został Tadeusz Cymański (ówcześnie poseł AWS).

kompromisowy, wiele spośród przedstawionych propozycji budziło w dalszym ciągu spory. Dotyczyło to przede wszystkim określenia charakteru instytucji RPD. Już w trakcie prac podkomisji stwierdzono, że jeden z projektów jest „projektem Rzecznika Praw Rodziny”, a drugi „projektem Rzecznika Praw Dziecka odizolowanego od Rodziny”.

Propozycja pozbawienia RPD szeregu możliwości jakie posiadał RPO, przyczyniło się do ponownej dyskusji na temat wzajemnych relacji między nimi, zakresu oddziaływania w sprawach indywidualnych i generalnych, wpływu i skuteczności RPD na podejmowane wobec dzieci decyzje. Szeroko dyskutowany był również sposób obsadzania tego stanowiska. Rozważano, czy właśnie Senat ma być tą izbą parlamentu, która powołuje, a Sejm wyraża jedynie zgodę na tę decyzję, czy też odwrotnie. Ustalenia wymagała także długość kadencji RPD. Zgłaszane na posiedzeniach propozycje oscylowały wokół czterech i pięciu lat. Problem ten rozwiązał prof. Działocha, stwierdzając: *Jeżeli przyznajemy RPD przymioty niezawisłości i niezależności, to jest to argument przeciwko kadencji czteroletniej, a więc pokrywającej się z kadencją parlamentu. Jest to argument za tym, aby kadencja, tak jak RPO, była pięcioletnia*¹⁵.

Ostateczny kształt ustawy Komisje ustaliły na posiedzeniach 15 i 21 grudnia 1999 r., kiedy rozpatrywano podjętą przez Senat uchwałę w sprawie ustawy o RPD. Senat zaproponował kilka poprawek, z których najistotniejsza dotyczyła wzajemnych relacji pomiędzy RPD a RPO. Zagwarantowano RPO obligatoryjność podjęcia każdej sprawy przekazanej mu przez RPD. 6 stycznia 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o Rzeczniku Praw Dziecka, której tekst wypracowany został przez komisje sejmowe.

¹⁵ P. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006, s. 64.

Rzecznik Praw Dziecka w świetle ustawy z 6 stycznia 2000 r.

Głównym zadaniem i istotą nowo powołanej instytucji jest stanie na straży praw dziecka, określonych nie tylko w Konstytucji, lecz także w Konwencji o Prawach Dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Przy wykonywaniu swoich uprawnień Rzecznik kieruje się dobrem dziecka, biorąc pod uwagę, że naturalnym środowiskiem jego rozwoju jest rodzina.

W katalogu praw dziecka objętych szczególną ochroną znajdują się: prawo do życia i ochrony zdrowia, prawo do wychowania w rodzinie, prawo do godziwych warunków socjalnych, prawo do nauki. Rzecznik jest zobowiązany podejmować działania mające na celu zapewnienie dziecku pełnego i harmonijnego rozwoju, z poszanowaniem jego godności i podmiotowości, ale jedynie w sposób określony w ustawie o Rzeczniku Praw Dziecka. Może natomiast podejmować wszelkie działania, które zmierzają do ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbaniem oraz innym złym traktowaniem. Szczególną troską i opieką Rzecznik ma obowiązek otaczać dzieci niepełnosprawne.

Sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka różni się od procedury, jaka obowiązuje w podobnych wypadkach przy powoływaniu osób na inne stanowiska. W pierwszej wersji ustawy Sejm nie zgodził się z sugestią Senatu i nie wskazał żadnych warunków, jakie musi spełniać kandydat np. odnoszących się do kwalifikacji zawodowych, moralnych czy związanych z jego wiedzą i doświadczeniem.

Zmieniła to dopiero ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska

państwowe¹⁶. W nowelizacji ustawodawca wymienia wymagania, jakie musi spełniać kandydat na Rzecznika Praw Dziecka. *Rzecznikiem może być ten, kto: jest obywatelem polskim; posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych; nie był skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne; ukończył studia wyższe i uzyskał tytuł magistra lub tytuł równorzędny; ma co najmniej pięcioletnie doświadczenie w pracy z dziećmi lub na ich rzecz; jest nieskazitelnego charakteru i wyróżnia się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną.*

Dość szeroki jest też krąg podmiotów, którym przysługuje prawo zgłaszania kandydatów. W tej sprawie Sejm wyszedł naprzeciw postulatom zgłaszanym przez Senat i przyjął, że wniosek o powołanie lub odwołanie poza Marszałkiem Sejmu i grupą co najmniej 35 posłów może złożyć także Marszałek Senatu i grupa co najmniej 15 senatorów. Senat też wyraża zgodę na powołanie lub odwołanie Rzecznika. Zgoda Senatu ma charakter bezwzględny. Niewyrażenie przez Senat zgody na objęcie przez osobę wybraną przez Sejm funkcji Rzecznika powoduje konieczność ponownego rozpoczęcia procedury powoływania. Dotychczasowy Rzecznik pełni swe obowiązki do czasu złożenia ślubowania przez nowego Rzecznika, z wyjątkiem sytuacji, gdy został odwołany przez Sejm za zgodą Senatu.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Po upływie sześciu miesięcy, dnia 8 czerwca 2000 r., uchwałą Sejmu powołano pierwszego w historii Polski Rzecznika Praw Dziecka. Został nim Marek Piechowiak. Uchwała ta została zatwierdzona przez Senat dnia 28 czerwca 2000 r.

¹⁶ Dz. U. 2008 Nr 214, poz. 1345.

Tab. 2 Kolejni Rzecznicy Praw Dziecka w Polsce

Imię i nazwisko	Okres sprawowania urzędu
<i>urząd nieobsadzony</i>	1 stycznia-8 czerwca 2000 r.
Marek Piechowiak	8 czerwca-12 października 2000 r.
Paweł Jaros	16 lutego 2001 r.-16 lutego 2006 r. 16 lutego 2006 r.-7 kwietnia 2006 r.
Ewa Sowińska	7 kwietnia 2006 r.-30 czerwca 2008 r.
<i>urząd nieobsadzony</i>	1 lipca 2008 r.-25 lipca 2008 r.
Marek Michalak	od 25 lipca 2008 r.

Opracowanie własne na podstawie kolejnych uchwał Sejmu i Senatu w sprawie powołania/odwołania Rzecznika Praw Dziecka.

Ustawodawca powołał RPD jako organ, który w swojej działalności jest niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Odpowiedzialność wobec Sejmu rozkłada się na dwóch płaszczyznach. Jedynie Sejm posiada możliwość odwołania Rzecznika z zajmowanego stanowiska w trakcie kadencji. Możliwość ta ogranicza się jedynie do trzech ustawowo określonych sytuacji: zrzeczenia się dalszego sprawowania urzędu, trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, co musi być stwierdzone orzeczeniem lekarskim, sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu.

Zgodnie z ustawą z 2000 r., Rzecznik, w trakcie wykonywania swojej funkcji, nie może zajmować innego stanowiska ani wykonywać innych zajęć zawodowych, a także nie może prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z obowiązkami i godnością urzędu. Zakaz ten był sformułowany w stosunku do stanowisk i zajęć zawodowych w sposób bezwzględny, aż do nowelizacji ustawy z 2008 r.¹⁷, w której, podobnie jak ma to miejsce m.in. w ustawie o RPO,

¹⁷ Tamże.

umożliwiono łączenie stanowiska Rzecznika ze stanowiskiem profesora szkoły wyższej. Ponadto, w przywoływanej nowelizacji znalazł się zapis wzmacniający niezależność Rzecznika, zapewniający jego neutralność polityczną poprzez wymóg apartyjności. Stanowiska Rzecznika nie można również łączyć z mandatami posła i senatora, co bezpośrednio wynika z art. 103 Konstytucji RP.

Reasumując, należy podkreślić, że instytucja Rzecznika Praw Dziecka, funkcjonująca w oparciu o Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r. i ustawę o Rzeczniku Praw Dziecka z 6 stycznia 2000 r. oraz jej nowelizację z 24 października 2008 r. (m.in. rozszerzono kompetencje i zadania Rzecznika Praw Dziecka¹⁸), odpowiada ogólnym tendencjom prawa europejskiego, zgodnie z którymi społeczeństwa zobowiązane są zapewnić dzieciom długofalowe wsparcie i uznawać prawa rodziny w interesie dziecka. Zaleca się krajom członkowskim Unii Europejskiej nadanie pierwszeństwa prawom dziecka w polityce społecznej państwa, co oznacza konieczność podejmowania przez władze działań sprzyjających dobremu funkcjonowaniu i samodzielności rodzin. Działania te powinny być przemyślaną strategią ukierunkowaną na wzmacnianie rodziny. I właśnie m.in. opracowywanie tego typu strategii, a następnie koordynowanie ich wdrażania powinno należeć do kompetencji Rzecznika Praw Dziecka.

Funkcjonowanie Rzecznika Praw Dziecka w praktyce

Od momentu wyboru na Rzecznika Praw Dziecka Marka Michalika, zarówno o instytucji, jak i samej osobie Rzecznika niewiele słychać. Równie spokojnie przeprowadzona została w październiku 2008 r. nowelizacja ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka. Włączając się w tym momencie do dyskusji o sposobie funkcjonowania tej instytucji, można by odnieść

¹⁸ Szerzej: Tamże, art. 10.

wrażenie, że jest to organ jak każdy inny, a może nawet więcej – organ o bardzo dobrym wizerunku, wręcz przykładowy, niekrytykowany, bez skandali.

Czy jednak wrażenie to nie jest w pewien sposób wypaczone i ukazuje jedynie pewien wycinek rzeczywistości? Otóż, moim zdaniem, tak właśnie jest. Nie można patrzeć na instytucję Rzecznika Praw Dziecka wyłącznie przez pryzmat jednej, nie tak dawno zresztą zaczętej, kadencji. Na działalność RPD należy spojrzeć w sposób całościowy, ocenić ją z perspektywy czasu.

Trochę niefortunnie instytucja Rzecznika jest kojarzona i oceniana przez pryzmat kolejnych osób, które urząd sprawowały. I tak, pierwszy Rzecznik Praw Dziecka, Marek Piechowiak nie był ani autorem wielu reform, ani również w znaczy sposób nie przyczynił się do poprawy ochrony praw dziecka, co w wielu swoich wystąpieniach uzasadniał brakiem odpowiednich środków na działalność Biura Rzecznika Praw Dziecka. Również problemami finansowymi i brakiem środków w budżecie uzasadniał swoją rezygnację ze stanowiska, którą złożył po czterech miesiącach urzędowania.

Jego następcą został Paweł Jaros. W tym człowieku, będącym sędzią Sądu Rodzinnego pokładano duże nadzieje. Zakładano, że nada instytucji Rzecznika Praw Dziecka odpowiednią rangę, oraz że stworzy biuro na miarę europejskich standardów, w którym każdy zainteresowany otrzyma potrzebną i oczekiwaną przez niego pomoc. Jednocześnie uznano, że Paweł Jaros, jako sędzia orzekający w sprawach karnych i rodzinnych oraz Przewodniczący Wydziału Rodzinnego i Nieletnich będzie cieszył się zaufaniem i szacunkiem wśród społeczeństwa. I rzeczywiście, trzeba przyznać, że – szczególnie na początku urzędowania – stworzył on Biuro Rzecznika Praw Dziecka o wysokich standardach, na wzór europejski. Wiele rozwiązań wprowadzonych w funkcjonowaniu Biura i sposobów

działania samego Rzecznika zaczerpniętych było z krajów Europy Zachodniej, co zresztą ówczesny Rzecznik często podkreślał. Liczne konferencje, seminaria i spotkania, w których uczestniczył poza granicami kraju miały przyczynić się do zwiększenia efektywności wdrażanych rozwiązań, mających zapewnić dzieciom zarówno lepszą ochronę prawną, jak i wyższy standard życia w społeczeństwie. Trzeba zauważyć, że wyjazdy te nie były pozytywnie odbierane przez media i opinię społeczną. Krytykowano Jarosa za ciągłe podróże, wyjazdy, delegacje. Oskarżano, że zamiast zajmować się problemami dzieci w kraju, uprawia turystykę za pieniądze polskich podatników. Zapewne niektóre z krytycznych komentarzy były słuszne, jednak należałoby również spojrzeć na efekty jego pracy.

Z analizy źródeł wynika, że z roku na rok, poczynając od 2001, urząd sprawowany przez Pawła Jarosa zyskiwał na popularności i coraz więcej osób, a przede wszystkim dzieci, wiedziało o jego istnieniu i możliwości korzystania z jego pomocy.

I tak w latach 2001-2005 Biuro Rzecznika Praw Dziecka przyjęło w sumie 41 852 zgłoszenia. Najwięcej, bo 12 737 w roku 2005, a najmniej w pierwszym roku funkcjonowania (2001 r.) – 2230. Aż 23 844 sprawy zostały zgłoszone telefonicznie a 11 546 spraw zgłoszono pisemnie. W 3 311 sprawach kontaktowano się z Rzecznikiem osobiście podczas dyżurów pełnionych przez Pawła Jarosa. W innych formach zgłoszono 3 151 spraw.

Liczba i rodzaj spraw podjętych przez Biuro RPD w latach 2001-2005 ujęte zostały w poniższym zestawieniu tabelarycznym:

Tab. 3 Liczba i rodzaj spraw podjętych przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka w latach 2001-2005						
Kategoria spraw	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	Łącznie dla każdej kategorii
Prawo do życia i ochrony zdrowia	92	327	507	670	602	2198
Prawo do wychowania w rodzinie	754	1748	3228	4692	5137	15559
Prawo do godziwych warunków socjalnych	372	501	1093	1810	1699	5475
Prawo do nauki	239	710	1059	1537	1931	5476
Prawa dzieci niepełnosprawnych	49	145	101	nie wyszczególniono		295
Prawo do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbywaniem oraz innym złym traktowaniem	344	662	1556	2116	2043	6721
Informacja i promocja praw dziecka	177	826	682	577	595	2857
Sprawy inne oraz podjęte oddzielnie przez Zespół Badań i Analiz, w tym wystąpienia generalne	203	1029	835	474	730	3271
Razem	2230	5948	9061	11876	12737	41852

Opracowanie własne na podstawie: Jaros P., *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006, s. 223-224.

To za urzędowania Pawła Jarosa opracowana i udostępniona została strona internetowa Biura RPD. Uruchomiono także specjalny bezpłatny numer telefonu – Dziecięcy Telefon Zaufania Rzecznika Praw Dziecka (0 800

12 12 12), czynny od godz. 8:15 do 20:00. Stworzony został także portal internetowy „Stref@ Młodych”.

W roku 2001 zapoczątkowana została „akcja promocyjna” Biura Rzecznika Praw Dziecka. W tysięcznych nakładach wydawane były broszury informacyjne, informatory, ulotki poświęcone pracy Rzecznika Praw Dziecka. Zawierały one zarówno katalog praw przysługujących każdemu dziecku, jak i listę instytucji pomagających w przypadku ich łamania.

Ukazały się również specjalne broszury zawierające treść Konwencji o Prawach Dziecka z 20 listopada 1989 r. Co ciekawe, drukowane były różne ich wersje. Przedrukowywano zarówno jej treść dosłownie, jak również wybierano najistotniejsze fragmenty dotyczące praw i tłumaczono na język zrozumiały dla każdego dziecka. Nie starano się robić czegoś dla samej idei, ale na użytek najbardziej zainteresowanych. Stąd np. Konwencja o Prawach Dziecka w wersji dla dzieci nie miała typowego formatu książki, ale była małą kieszonkową składanką. W dodatku została bogato zilustrowana i zachęcała do zapoznania się z jej treścią, jak już wcześniej wspominałem, dostosowaną do młodego odbiorcy.

Zamiarem ówczesnego Rzecznika było dotarcie do jak największej liczby zainteresowanych osób, stąd z dużą częstotliwością Paweł Jaros odwiedzał szkoły, przedszkola, świetlice, ośrodki szkolno-wychowawcze, szpitale, domy dziecka i inne instytucje, w których przebywały dzieci. W sumie w latach 2001-2005 odbył niemal 900 spotkań z dziećmi.

Będąc gimnazjalistą, a następnie już jako uczeń szkoły średniej uczestniczyłem w kilku spotkaniach z Rzecznikiem. W trakcie spotkań, Rzecznik opowiadał o swoich zadaniach, pracy Biura, ale przede wszystkim zwracał uwagę na fakt posiadania przez każde dziecko zarówno praw podstawowych, jak i praw nabytych w ramach funkcjonowania w społeczeństwie, takich jak np. prawa ucznia, prawa

mieszkańca etc. Podkreślał, że jeżeli łamane są czyjekolwiek prawa, należy to niezwłocznie zgłaszać kompetentnym organom, które pomogą rozwiązać kłopotliwą sytuację. Paweł Jaros wskazywał również na konieczność znajomości zarówno swoich praw, jak i praw osób, którym się podlega, np. nauczycieli czy rodziców. Stąd też podczas każdego spotkania rozdawane były komplety materiałów informacyjnych, ale też gadzety w postaci długopisów, koszulek, naklejek.

Wszystko to miało na celu zainteresowanie dzieci problemem ich praw oraz zwrócenie uwagi na funkcjonowanie szeregu instytucji, poczynając od nauczyciela wychowawcy, szkolnego pedagoga, a na policji i Rzeczniku Praw Dziecka kończąc, mających za zadanie pomagać i wspierać w trudnych sytuacjach.

Paweł Jaros często był krytykowany za przygotowanie i zlecenie do druku wielu materiałów promocyjnych, a także książek i broszur poświęconych Rzecznikowi Praw Dziecka. Zarzucano mu, że zamiast poruszać problemy ochrony praw dziecka, promuje swoją własną osobę, wydając z budżetu państwa miliony złotych. Zastanawiam się, czy nie są to kolejne głosy o zabarwieniu politycznym personalnie odnoszące się do osoby Rzecznika. Przygotowując się do realizowania tematu pracy zauważyłem, że najwięcej materiałów i publikacji poświęconych Rzecznikowi Praw Dziecka jest wydanych zarówno bezpośrednio przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka, jak również ze środków Biura, a także pod jego patronatem właśnie za czasów Pawła Jarosa. Gotów jestem zaryzykować stwierdzenie, że gdyby nie miliony złotych wydane na promocję i kampanię informacyjną instytucji Rzecznika Praw Dziecka i jego Biura z tego okresu, niewiele osób wiedziałoby o jego istnieniu, a jeszcze mnie rzeczywiście z jego pomocy potrafiło skorzystać.

Dnia 7 kwietnia 2006 r. na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka powołana została Ewa Sowińska. Można by

stwierdzić, że skoro Jarosa krytykowano za promowanie instytucji za miliony złotych, to pani Rzecznik wypromowała urząd całkowicie „za darmo”. Należałoby się jednak zastanowić, czy na pewno Ewa Sowińska przyczyniła się jedynie do osłabienia wizerunku sprawowanego urzędu. Należy zauważyć, że przecież pani Rzecznik w trakcie dwuletniego urzędowania, prócz licznych kontrowersyjnych, a niekiedy wręcz kompromitujących wypowiedzi chciała zwrócić uwagę na pojawiające się we współczesnych społeczeństwach problemy, z którymi trzeba się zmierzyć i poddać pod dyskusję. Rzeczywiście, metody a także kontekst wypowiedzi Ewy Sowińskiej pozostawiały wiele do życzenia, to jednak nie można jej całkowicie krytykować. Często zagadnienia, które poruszała były po prostu niemodne i pokazywały nienowoczesne, raczej konserwatywne podejście np. do sfery seksualności. Między innymi chciała zapewnić dzieciom ochronę przed wszechobecnymi w życiu publicznym i społecznym pornografią i erotyką, zmierzała do ochrony dzieci przed treściami homoseksualnymi. Tak naprawdę trudno obiektywnie ocenić znaczenie tych zagadnień dla kształtowania się młodego człowieka. Moim zdaniem, o problemach nurtujących społeczeństwo, czy chociażby jego część, zawsze należy dyskutować. Być może nie w formie zaproponowanej przez panią Sowińską. Jednak z drugiej strony, czy we współczesnym świecie, pełnym kolorowych tytułów i natłoku informacji, niewielka wzmianka na szóstej stronie ogólnopolskiego dziennika (czytanego bądź co bądź przez niewielką część społeczeństwa) o działaniach Rzecznika Praw Dziecka mających chronić dzieci przed pornografią w Internecie zostałyby przez kogokolwiek zauważona, przez kogokolwiek skomentowana? A tak, przynajmniej większa część opinii publicznej o problemie została poinformowana, i o ile, z roku na rok, nazwisko Ewy Sowińskiej będzie coraz rzadziej wspominane, to o zagadnieniu homoseksualizmu przez pryzmat Teletubisia

Tinky Winky każdy będzie pamiętał. Czy potrzebne? Obiektywnie ocenić się nie da.

Po rezygnacji Ewy Sowińskiej z funkcji Rzecznika Praw Dziecka Sejm za zgodą Senatu powołał na to stanowisko Marka Michalaka, który sprawuje swoją funkcję od 25 lipca 2008 r. Po pół roku pełnienia funkcji Rzecznika Praw Dziecka trudno oceniać jego dokonania. O obecnym Rzeczniku mało się słyszy w mediach, co zarówno może świadczyć na jego korzyść, jak i odwrotnie. Przede wszystkim pierwsze sprawozdanie złożone przez Rzecznika przed Sejmem w terminie do 31 marca 2009 r. będzie podstawą do wydania pierwszych ocen, zadawania pytań, wyciągania wniosków. Do tego czasu pozwólmy Rzecznikowi realizować powierzone mu zadania, tym bardziej, że październikowa nowelizacja ustawy o RPD poszerzyła katalog jego kompetencji.

Podsumowanie

Wsluchując się w odgłosy polskiej sceny politycznej, szczególnie w okresie wygasania kadencji RPD, powoływania go lub odwoływania ze stanowiska, czy też podczas składania przez RPD sprawozdania przed Sejmem, dochodzą do głosu przeciwnicy tej instytucji, którzy uważają ją za mało efektywną i woleliby ją znieść, a w zamian rozszerzyliby kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest to idea zbliżona do zgłaszanej już w 1997 r., m.in. przez prof. Piotra Winczorka (...) *nie jest celowe powoływanie instytucji Rzecznika Praw Dziecka (...). Dziecko jest obywatelem, to nie ulega wątpliwości (...). Można więc rozważyć zmianę ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w taki sposób, aby bardziej zaakcentować konieczność ochrony poszczególnych grup społecznych w tym zwłaszcza dzieci.*

Innym pomysłem jest powołanie przy Prezesie Rady Ministrów specjalnego Pełnomocnika Rządu odpowiedzialnego za ochronę praw dziecka. W roku 1997

pogląd ten prezentowany był m.in. przez Tadeusza Mazowieckiego, który twierdził, iż *wyduje się, że bardziej w grę wchodzi pełnomocnik rządu do spraw dziecka*. Obecnie osoby popierające ten pomysł twierdzą, że mając sprawnie działających Pełnomocników Rządu, m.in. Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, należałoby zastosować to rozwiązanie w przypadku ochrony praw dzieci i ich reprezentowania. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że pomysł ten został w 1997 r. zrealizowany, kiedy stworzono urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Dziecka. Nie sprawdził się jednak i został zlikwidowany po zaledwie sześciu miesiącach funkcjonowania.

Przeciwnicy instytucji Rzecznika Praw Dziecka stawiają też zarzut, że jej powołanie powoduje naruszenie zasady równości różnych grup obywateli. Zadają pytanie dlaczego nie ustanawia się rzecznika ludzi w podeszłym wieku, którzy znajdują się w jeszcze trudniejszej sytuacji niż dzieci, które są pod opieką rodziców, co stanowią odpowiednie przepisy ustawowe.

Prześledzenie procesu tworzenia instytucji RPD pozwoliło zaobserwować, że scena polityczna potrafiła się zjednoczyć i uznać fakt wzmocnienia ochrony dziecka za nader istotny. Co do stworzenia ram instytucjonalnych w postaci nowej, dodatkowej instytucji, to budziły one już pewne wątpliwości. Im więcej politycznych podziałów, tym więcej zdań odrębnych zarówno co do pozycji ustrojowej, jak i powierzonych zadań, czy zakresu kompetencji. Nie wspominając o sprawach personalnych, często z podłożem politycznym.

Jak dzisiaj przebiegałyby podobne prace i czy skończyłyby się politycznym consensusem? Trudno jednoznacznie stwierdzić. Osobiście skłaniałbym się jednak do rozszerzenia zadań instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich i powołania jego zastępcy zajmującego się sprawami stricte dotyczącymi praw dziecka i ich ochrony. Moim zdaniem pomogłoby to

zaoszczędzić część pieniędzy i przeznaczyć je na cele związane z dziećmi, jak również pozwoliłoby na stworzenie jednego ośrodka koordynacji spraw i zagadnień dotyczących praw człowieka w Polsce.

Należałoby odpowiedzieć na pytania, czy mnożenie instytucji rzeczników jest tą drogą, która ma przybliżyć do efektywniejszej troski o powierzone zadania, czy na pewno utworzenie nowej instytucji pomoże w lepszym egzekwowaniu prawa i czy nie spowoduje to dodatkowego zamieszania związanego z konfliktami kompetencyjnymi? Te i wiele pytań zadawanych w debacie publicznej ma na celu wymuszenie refleksji podczas przebiegu procesu decyzyjnego. Mają skłonić ustawodawcę do zastanowienia się, czy nowo tworzona instytucja jest konieczna i czy jej powołanie zwiększy jakość i standardy funkcjonowania społeczeństwa.

Summary

This article presents the process of creating the Ombudsman for Children institution in Poland. Author wants to present different positions reported by Constitution and acts creators. What is more, the goal is to show, how and how long ideas about creation of this institution evolved. Process of building Ombudsman for Child institution is very similar to the way of forming Ombudsman institution in Poland. That is why, it is important to depict the Ombudsman's origins, that is presented at the beginning.

Next, author presents a description of works over creating Ombudsman for Children institution, started at Government Commissioner to Children Affairs up to the law act creation.

Author takes notice of the amendment version of the act which was changed in October 2008. This amendment introduced some changes in working rules, competences and on the jurisdictions field.

Penultimate chapter is dedicated to practical aspect of activities of Ombudsman for Children in Poland.

WPŁYW ORGANIZACJI EURO 2012 NA ROZWÓJ LUBELSZCZYZNY

*The influence of Euro 2012 organisation on Lublin region
development*

Uwagi wstępne

Organizacja w Polsce i na Ukrainie Euro 2012, bo tak w skrócie można nazwać Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej Mężczyzn to wielkie wyzwanie, które nie tylko rodzi konsekwencje sportowe, ale także organizacyjne, polityczne, gospodarcze i społeczne. To szansa na inwestycje i modernizację, a także doskonała okazja, by pokazać się zagranicznym gościom od dobrej strony i zachęcić ich do powrotu do Polski już w charakterze turystów lub inwestorów.

Celem tego artykułu jest wskazanie dobrych stron regionu, szans i przyszłych perspektyw rozwojowych terytorium jak i społeczeństwa lubelskiego. Tak wielkie wydarzenie nie może ominąć Lubelszczyzny jako ważnego regionu strategicznego łączącego oba państwa organizatorów.

Lubelszczyzna to historyczno-geograficzny region międzyrzecza Wisły i Bugu, ukształtowany w wyniku wielowiekowych przemian polityczno-gospodarczych. Jego cechą charakterystyczną jest dominująca rola i oddziaływanie miasta Lublina. Stąd w mowie potocznej, w literaturze i prasie są powszechnie używane określenia: Lubelszczyzna, ziemia lubelska, region lubelski, rzadziej: Lubelskie. Należy jednak podkreślić, że w odróżnieniu od wielkich historycznych regionów polskich, takich jak np. Śląsk czy Wielkopolska, Lubelszczyzna ma nie tylko późniejszą metrykę, ale w dawnych wiekach stanowiła mniejszy region, mieszczący

się przynajmniej częściowo w obrębie Małopolski¹. Kraina ta w dzisiejszych granicach stanowi województwo w podziale administracyjnym kraju i region samorządowy².

Część pierwsza niniejszego artykułu poświęcona została ogólnej charakterystyce organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Mężczyzn, historii wspólnych przygotowań do Euro 2012 w Polsce i na Ukrainie oraz warunkom, jakie państwa-gospodarze muszą spełnić, by móc gościć najlepsze reprezentacje narodowe Europy.

Kolejna część ukazuje miejsca, które w bezpośredni sposób mogą zyskać na tym wydarzeniu sportowym. Przedstawiono miasta Lubelszczyzny i jej krótką historię, a następnie to, co mogą zaoferować piłkarzom, a przede wszystkim kibicom. Wskazano Lublin jako stolicę regionu oraz trójkąt miast Puławy – Nałęczów – Kazimierz Dolny.

W ostatniej części zaprezentowano korzyści dla całego regionu, które będą – miejmy nadzieję – początkiem trwałych i pozytywnych zmian w przyszłości.

Euro 2012 – Organizacja

Polska i Ukraina jako gospodarze Euro 2012 mają przygotować scenę dla mistrzostw, zaś „sportowy show” zapewni UEFA. Union of European Associations (UEFA), czyli Unia Europejskich Związków Piłkarskich, zrzesza 53 federacje piłkarskie z poszczególnych krajów. Powstała w 1954 roku w Bazylei i organizuje międzynarodowe piłkarskie rozgrywki w Europie, m.in. Ligę Mistrzów UEFA, Puchar UEFA i Mistrzostwa Europy³.

¹ M. Nowak, J. Nowak, *Lubelszczyzna*, Warszawa 1996, s. 3.

² M. Dziekanowska, *Tożsamość regionalna mieszkańców Lubelszczyzny*, [w:] *Region w koncepcjach teoretycznych i diagnozach empirycznych*, red. M. Dziekanowska, J. Styk, Lublin 2008, s. 150.

³ Informacja o UEFA, <http://www.uefa.com/uefa/aboutuefa/index.html>, 4.12.2008.

Początkowo te ostatnie rozgrywki nazywano Pucharem Narodów. Dziś trudno w to uwierzyć, ale gdy w 1960 roku organizowano je po raz pierwszy, chętnych do goszczenia mistrzostw nie było zbyt wielu. Zainteresowania nie wykazali byli tacy piłkarscy potentaci jak Republika Federalna Niemiec czy Włochy. Ostatecznie zawody zorganizowano we Francji, a wygrał je Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Dopiero od rozgrywek w 1968 roku, które organizowali (i wygrali) Włosi, nazywa się je Mistrzostwami Europy.

UEFA, przygotowując się do organizacji kolejnych mistrzostw i wyboru ich gospodarza, zwraca się zawsze do wszystkich krajowych reprezentacji z propozycją goszczenia rozgrywek. Chęć zorganizowania Euro 2012 zgłosiły: Grecja, Turcja, Rosja, Rumunia, Azerbejdżan, Włochy oraz wspólnie Polska z Ukrainą i Węgry z Chorwacją⁴. W 2005 roku UEFA przesłała do tych państw tzw. wymogi zgłoszeniowe fazy pierwszej. Potencjalni gospodarze rozgrywek musieli zapewnić m.in. poparcie władz państwowych i samorządowych dla pomysłu goszczenia mistrzostw, zagwarantować poszanowanie praw autorskich federacji, pokazać doświadczenie miast-kandydatów w organizacji dużych imprez sportowych. 8 listopada 2005 roku Komitet Wykonawczy UEFA w tajnym głosowaniu wyłonił finałową trójkę państw⁵. Oprócz Polski i Ukrainy do dalszej tury przeszły Włochy oraz Węgry z Chorwacją.

Wybrane organizacje krajowe przygotowały dokumentację zgłoszeniową fazy drugiej.

Podpisano między innymi umowy z miastami-gospodarzami o tym, że są gotowe przyjąć tak wielkie wydarzenie. Lotniska zobowiązały się do działania w cyklu całodobowym. Trzeba było też zagwarantować, że na czas rozgrywek zapewni się około 10 tysięcy miejsc w hotelach

⁴ P. Jedlicki, *Poznać przepis na mistrzostwa*, „Press Euro 2012” listopad 2008, nr 11, s. 4.

⁵ Tamże, s. 5.

pięcio- i czterogwiazdkowych. Dwadzieścia pięć gwarancji związanych z organizacją mistrzostw podpisał polski rząd. Dotyczyły one między innymi finansowania stadionów, czyli pieniędzy na ich modernizację lub budowę, ochrony własności intelektualnej UEFA, bezpieczeństwa w kraju dla cudzoziemców, którzy będą zaangażowani w obsługę mistrzostw⁶.

Kraje-gospodarze mają też obowiązek przygotowania centrów pobytowych dla drużyn piłkarskich. Wymagania wobec tych centrów są wysokie: każdy ośrodek musi mieć co najmniej 50 pokoi o standardzie 4- bądź 5-gwiazdkowym, w każdym pokoju – klimatyzację i minibar, dostęp do Internetu i telewizję, suszarkę do włosów i urządzenie do prasowania spodni. Oprócz tego w hotelach powinno być dodatkowo 10 apartamentów, sale konferencyjne, salony z sofami, fotelami, stoliki z przekąskami i napojami⁷.

Centra pobytowe nie mogą być położone dalej niż godzinę drogi od najbliższego portu lotniczego. W sąsiedztwie hotelu powinny znajdować się trzy boiska piłkarskie, w tym jedno ze sztuczną nawierzchnią i oświetleniem. Chociaż UEFA oczekiwała od Polski i Ukrainy przedstawienia po 16 propozycji, strona polska postanowiła rekomendować aż 44 ośrodki. Ostatecznie to same drużyny wybiorą sobie miejsca pobytu⁸. Na Lubelszczyźnie znajdować ma się ośrodek treningowy w Puławach, natomiast rekreacji i odnowy biologicznej w Nałęczowie.

Polska i Ukraina musiały ponadto zaproponować miasta, w których będą rozgrywane mecze. Od samego początku towarzyszyły temu różnorodne emocje. W Polsce o prawo do goszczenia mistrzostw zabiegało aż 13 miast. Sejmik wojewódzki województwa lubelskiego propozycji polsko-ukraińskiego komitetu nawet nie zauważył. Podobnie było

⁶ Tamże.

⁷ Tamże.

⁸ Tamże, s 6.

z ówczesnym prezydentem miasta Lublina. Tak 11 maja 2005 roku o propozycji umieszczenia na liście Lublina mówił Kurierowi Lubelskiemu Tomasz Rakowski, rzecznik prezydenta Andrzeja Pruszkowskiego: „Nie organizuje się u nas Pucharu Świata w skokach narciarskich, bo nie ma skoczni, nie organizuje się mistrzostw, bo nie ma stadionu. Narazilibyśmy się na śmieszność wychodząc z inicjatywą organizacji mistrzostw. Przedsięwzięcie jest gigantyczne i nie należy deklarować czegoś, czego nie będzie można wykonać”⁹. Co ciekawe, dokonując wyboru, UEFA nie oceniała tego, jak prezentowały się stadiony w tych miastach w owym czasie, natomiast brała pod uwagę plany co do tego, jaki standard osiągną one w 2012 roku. W ciągu najbliższych lat w Polsce powstaną nowoczesne stadiony, autostrady, hotele, pensjonaty, restauracje i punkty gastronomiczne. Na przygotowanie imprezy dostaniemy prawie 40 miliardów euro. A to dopiero początek, gdyż takie wydarzenie przynosi zyski także w przyszłości, przekształcając prowincjonalne miasteczka w miejsca tętniące życiem¹⁰.

UEFA ograniczyła listę do czterech miast podstawowych i dwóch rezerwowych. W 2006 roku sztab powołany przez ówczesnego ministra sportu Tomasza Lipca postanowił, że

⁹ *Radość w Polsce*, <http://www.kurierlubelski.pl/module-dzial-viewpub-tid-9-pid-37646.html>, 5.12.2008.

¹⁰ Łączne przychody UEFA z tytułu organizacji Euro 2008 wyniosły 1,3 mld euro, co jest rekordem w historii Mistrzostw Europy. Z tego 800 mln euro pozyskano z tytułu sprzedaży praw do transmisji rozgrywek mediom. Przed końcem maja 2008 roku w 220 hotelach w Austrii i 188 w Szwajcarii zarezerwowano 21,4 tys. pokoi na 139 tys. noclegów. Punkty gastronomiczne czynne podczas 31 rozegranych meczów obsługiwało w sumie 12 tys. osób. Przy stadionach, na których odbywały się rozgrywki, zbudowano ok. 80 tys. m² specjalnych tymczasowych konstrukcji. Natomiast przeciętny kibic spędził w Austrii 3,6 dnia, wydając tam 1326 euro oraz 3,4 dnia w Szwajcarii, gdzie zostawił 983 euro. Zob. raporty UEFA z 29 maja 2008 i 29 lipca 2008, <http://www.uefa.com/uefa/mediaservices/publications/index.page=1.htmx>, 7.12.2008.

jako podstawową czwórkę zgłosi Poznań, Warszawę, Gdańsk i Wrocław, jako miasta rezerwowe zaś Chorzów i Kraków. Ukraina zgłosiła z kolei Kijów, Dniepropietrowsk, Donieck, Lwów, Charków i Odesę – dwa ostatnie miasta jako rezerwowe.

W czasie EURO 2012 (od czerwca do lipca 2012 roku) odbędą się 31 meczów, pierwszy – mecz otwarcia – w Warszawie, natomiast finał w Kijowie na Ukrainie. W turnieju wystąpi 16 drużyn w czterech grupach¹¹. Konsekwencją sportową będzie, obok nowoczesnych stadionów i ośrodków sportowych to, iż reprezentacje Polski i Ukrainy nie będą musiały rywalizować w eliminacjach o prawo gry w finałach Mistrzostw. Gospodarz imprezy ma bowiem prawo automatycznej kwalifikacji do turnieju¹².

Miejsca pobytowe na Lubelszczyźnie

Podstawowym argumentem przemawiającym za Lubelszczyzną jest to, że mistrzostwa nie odbędą się tylko w Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Gdańsku i Krakowie, ale też na Ukrainie i kibice będą chcieli z meczu w Warszawie pojechać na mecz we Lwowie. Nadchodzącym wyzwaniem dla władz regionu jest więc stworzenie jak najlepszych warunków dla zawodników, działaczy oraz kibiców tak, żeby pobyt w tych miastach podczas Euro 2012 przyniósł zamierzone efekty sportowe, jak również umożliwił poznanie ich bogatej kultury, historii i tradycji.

¹¹ P. Jedlicki, op. cit, s. 7.

¹² W. Gizicki, Euro 2012 – wzmocnienie współpracy Polski i Ukrainy, [w:] Strategiczne partnerstwo Polski i Ukrainy, red. A. Podraza, W. Gizicki, Lublin 2008, s. 49.

Lublin

Lublin jest najstarszym i największym miastem Lubelszczyzny. Ma ponad 350 tys. mieszkańców.¹³ Jako stolica regionu i jeden z największych ośrodków akademickich i naukowych w Polsce pełni ogromną rolę w rozwoju kultury na tym terenie pretendując do rangi metropolii.

Choć bezpośrednio Lublin nie będzie gościć żadnego meczu podczas mistrzostw, będzie jednak miastem, przez które przejdzie najwięcej kibiców z Polski na Ukrainę. Kibice są także turystami, a Lublin jako znany ośrodek na pewno ich przyciągnie. Zabiegi o to, by włączyć miasto w szeroki program związany z Mistrzostwami Europy, chce się połączyć z ubieganiem się o nadanie Lublinowi tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 roku. Dzięki obecności w mediach, także zagranicznych, takie starania stają się łatwiejsze¹⁴. Do 2012 roku ma zostać dokończona budowa „Teatru w Budowie”, który będzie pełnił funkcję Centrum Spotkań Kultur¹⁵. Od 2009 roku ruszy modernizacja stadionu miejskiego przy Al. Zygmuntowskich¹⁶. Będzie on spełniał wszystkie wymogi europejskich władz piłkarskich. Zostanie największym obiektem sportowym regionu, pomieści 17 tys. widzów. Obok stadionu powstać ma m.in. hotel goszczący piłkarzy. Taki obiekt mógłby przyciągnąć międzynarodowe reprezentacje do spotkań sparingowych jeszcze przed mistrzostwami.

¹³ Informacje o Lublinie, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Lublin>, 7.12.2008.

¹⁴ Radość w Polsce,...

¹⁵ Centrum Spotkania Kultur na EURO 2012, <http://miasta.gazeta.pl/lublin/1,48724,4628166.html>, 7.12.2008.

¹⁶ Propozycja jest również przeniesienie lokalizacji stadionu na ul. Krochmalną, Zob. Stadion zmienia miejsce, <http://www.kurierlubelski.pl/module-dzial-viewpub-tid-9-pid-64148.html>, 8.12.2008.

Zespół ds. Euro 2012 obiecuje też, że opracuje strategię promocji Lubelszczyzny i rozwoju turystyki. Zostanie na to przeznaczonych 12 mln złotych. Dużo więcej, bo aż 100 mln euro, Lubelszczyzna dostanie na rozwój infrastruktury turystycznej¹⁷. Wśród propozycji pojawia się tzw. „Szlak Kupiecki” łączący turystycznie Wrocław – Lublin – Lwów. Nawiązuje on do historycznego traktu łączącego te miasta w XV wieku. Lublin zostałby ukazany jako zwornik na styku Zachodu ze Wschodem¹⁸. Natomiast z Programu Operacyjnego "Infrastruktura i Środowisko" ma być przeznaczonych 28,5 mld euro na inwestycje transportowe. W projekcie jest m.in. budowa obwodnicy Lublina o długości 35 km za kwotę 2 mld zł. Między Lublinem a Świdnikiem ma powstać lotnisko. Planowana długość pasa startowego to 2,4 tys. m (szerzej o infrastrukturze w części III „Korzyści dla regionu – rozwój infrastruktury”). W Lublinie ma też powstać podstrefa ekonomiczna o powierzchni ok. 70 hektarów, będąca częścią Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec. Chodzi m.in. o budowę firm informatycznych i parków technologicznych¹⁹.

Trójkąt Puławy – Nałęczów – Kazimierz Dolny

Pomimo że główny ciężar przygotowania Euro 2012 spoczywa na władzach państwowych, narodowych związkach piłki nożnej oraz miastach, w których będą rozgrywane oficjalne spotkania, to także przedstawiciele samorządów województwa lubelskiego chcą jak najszerzej włączyć się w to przedsięwzięcie.

¹⁷ M. Bieleś, *Nasze priorytety na EURO*, <http://wyborcza.pl/1,80196,4122740.html>, 7.12.2008.

¹⁸ *Szlak kupiecki na EURO 2012 – pomysł na promocję*, <http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&id=56183>, 6.12.2008.

¹⁹ *Na debacie o Euro 2012 w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego*, <http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&id=47637>, 7.12.2008.

12 czerwca 2007 roku władze samorządowe Powiatu Puławskiego, Miasta Puławy, Miasta i Gminy Nałęczów oraz Miasta i Gminy Kazimierz Dolny porozumiały się w sprawie wspólnego uczestnictwa w organizacji mistrzostw – chcą one przyjąć u siebie jedną z reprezentacji narodowych, stwarzając jej miejsce zakwaterowania i pobytu oraz warunki do treningu. Wspólna inicjatywa trzech miast i powiatu jest najlepszym przykładem spójnego działania samorządów na rzecz przyciągnięcia do naszego województwa tak znaczącego wydarzenia sportowego. Będzie to stanowiło bodziec dla mieszkańców regionu do rozwijania aktywności gospodarczej i usług związanych ze sportem, rekreacją i turystyką²⁰. Niewielka odległość do budowanego lotniska w Świdniku, bogata infrastruktura turystyczno-rekreacyjna oraz nowoczesne obiekty treningowe sprawiają, że ta wspólna oferta spełniać będzie wszystkie wymagania UEFA²¹.

Puławy to ponad 50-tysięczne miasto, w którym tradycja przeplata się z nowoczesnością. Bliskość Warszawy, Lublina i granicy z Ukrainą oraz niezwykle walory krajobrazowe i przyrodnicze, wynikające z malowniczego położenia w dolinie Wisły sprawiają, że turyści nie ominą tego miejsca w drodze na mecze.

W ramach wspólnego projektu trzech miast w Puławach znajdują się obiekty treningowe dla reprezentacji narodowych. Do wyłącznej dyspozycji udostępnione zostaną wybrane obiekty sportowe Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Puławach tj. po pierwsze stadion sportowy z boiskiem piłkarskim o nawierzchni z trawy naturalnej o wymiarach 105x68 m z oświetleniem oraz niezbędnym zapleczem (szatnią dla zawodników, pomieszczeniami dla obsługi obiektu, salą konferencyjną, bufetem i zadaszoną trybuną dla VIP-ów na

²⁰ *EURO 2012 – wspólna sprawa*, <http://www.um.pulawy.pl/artukul/957.html>, 5.12.2008

²¹ *Porozumienie w sprawie centrum pobytowego EURO 2012*, <http://www.um.pulawy.pl/artukul/991.html>, 5.12.2008.

około 120 miejsc). Po drugie, dwa boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej III generacji (trawa piłkarska XT 65) o wymiarach 105 x 64 m z profesjonalnym oświetleniem²². Koszt inwestycji, tj. przebudowy i modernizacji obecnego stadionu planuje się na 40–50 mln złotych. Prace rozpoczną się w 2009 roku²³. Stworzy to najlepszą bazę w regionie do uprawiania piłki nożnej.

Ryc. 1. Projekt Miejskiego Stadionu w Puławach.



Źródło: *EURO 2012 Polska Ukraina Centrum Pobytowe „Nałęczów – Puławy – Kazimierz Dolny”*, Prezentacja Microsoft Power Point, http://www.um.pulawy.pl/g2/2008_02/1205_fileot.pdf, 8.12.2008.

²² *EURO 2012 Polska Ukraina Centrum Pobytowe „Nałęczów – Puławy – Kazimierz Dolny”*, Prezentacja Microsoft Power Point, http://www.um.pulawy.pl/g2/2008_02/1205_fileot.pdf, 8.12.2008.

²³ Będzie stadion jak marzenie, <http://www.euroraport.pl/content/view/627/8>, 7.12.2008.

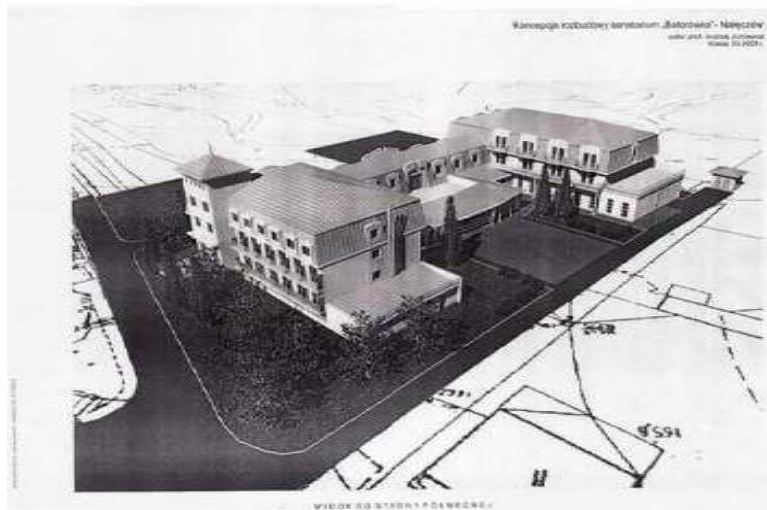
Nałęczów to miejscowość uzdrowska położona w Kazimierskim Parku Krajobrazowym. Znany jest z ciekawej zabytkowej architektury oraz unikalnego mikroklimatu sprzyjającego leczeniu chorób układu serca i układu nerwowego. Znajdują się tu liczne sanatoria i ośrodki lecznicze. Głównym zapleczem dla mistrzostw będzie Zakład Leczniczy „Uzdrowisko Nałęczów”, który zostanie przeznaczony dla zakwaterowania zawodników i jako zakład odnowy biologicznej. Centralnym miejscem uzdrowiska jest zabytkowy park zdrojowy, który razem z Pałacem Małachowskich oraz zabytkowymi obiektami sanatoryjnymi tworzy urokliwy zespół pałacowo-parkowy. Nałęczów to także miasto aktywnego wypoczynku. Do dyspozycji sportowców będą również obiekty SPA, w których na życzenie mogą być realizowane specjalne programy w uzgodnieniu z trenerami, lekarzami oraz różnego rodzaju specjalistami. Termy pałacowe, jako kolejne punkty zakwaterowania, zostaną rozbudowane i przystosowane do standardu hotelu

czterogwiazdkowego. Po przebudowie obiekt będzie posiadał 8 apartamentów z balkonami, 12 pokoi dwuosobowych o podwyższonym standardzie, 44 pokoi dwuosobowych i 6 pokoi jednoosobowych – razem 134 miejsca noclegowe. W 2011 roku planuje się poszerzenie bazy SPA poprzez wybudowanie Aquaparku z kompleksem basenów termalnych o łącznej powierzchni lustra wody 2000 m²²⁴. W ośrodku będą także baseny otwarte i kryte, zasilane ogrzewanymi wodami ze źródła nałęczowskiego, sprzyjającymi lecniectwu uzdrowskiemu. Baseny będą wyposażone w zjeżdżalnie, masaże wodne, fontanny-gejzery, wodospady, sauny, solaria czy wodny park linowy²⁵.

²⁴ *EURO 2012 Polska Ukraina Centrum Pobytowe „Nałęczów – Puławy – Kazimierz Dolny”*...

²⁵ P. Buczyński, *Szykują atrakcje dla gości Euro 2012*, http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080707/NEW_S01/747345398, 8.12.2008.

Ryc. 2. Koncepcje rozbudowy Term pałacowych w Nałęczowie.



Źródło: EURO 2012 Polska Ukraina Centrum Pobytowe „Nałęczów – Puławy – Kazimierz Dolny”, Prezentacja Microsoft Power Point, http://www.um.pulawy.pl/g2/2008_02/1205_fileot.pdf. 8.12.2008.

Kazimierz Dolny jako ostatnie miejsce pobytowe w tym projekcie to miejscowość położona u ujścia Grodarza do Wisły. Jest to znany ośrodek turystyczno-wypoczynkowy z licznymi zabytkami m.in. architektury renesansowej. Kolebka artystów, zwłaszcza malarzy, przez cały rok tętniąca życiem. Kazimierz dysponuje bardzo dobrym zapleczem hotelowym oraz wieloma atrakcjami turystycznymi²⁶. To miasto pełnić będzie funkcję ośrodka pobytowo-noclegowego dla kibiców i innych uczestników Euro 2012. Najważniejszym

²⁶ EURO 2012 Polska Ukraina Centrum Pobytowe „Nałęczów – Puławy – Kazimierz Dolny”...,

obiektom noclegowym jest Hotel „Król Kazimierz” dysponujący 115 pokojami i apartamentami. Każdy pokój wyposażony jest w: klimatyzację, minibar, balkony z widokami na różnorodne malownicze miejsca w mieście i okolicach, bezprzewodowy Internet, najnowocześniejsze telewizory plazmowe, bezpośrednie połączenia telefoniczne, programy telewizji satelitarnej oraz menu „poduszkowe”²⁷. W hotelu ponadto znajduje się ekskluzywna restauracja, basen oraz kręgielnia.

Kolejnym przykładem doskonałej współpracy samorządów w naszym regionie jest porozumienie Puław, Kazimierza Dolnego i Janowca nad Wisłą dotyczące projektu turystycznego wykorzystania brzegów Wisły. Projekt przygotowany wspólnie przez te trzy miasta i Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej odnosi się do kompleksowej oferty związanej z rekreacją i żeglugą po Wiśle. W ramach inwestycji wartą blisko 66 milionów złotych zostanie przebudowany port rzeczny w Puławach. W tej chwili cumują tu jedynie stare barki i jednostki pracujące przy regulacji Wisły. Po remoncie zawiną statki pasażerskie, żaglówki czy kajaki. Mniejsze przystanie rzeczne powstaną też w Kazimierzu i Janowcu.

We wszystkich trzech miejscowościach nad Wisłą powstaną też bulwary spacerowe. Samorządy liczą, że dzięki inwestycji uda się uruchomić regularną żeglugę pasażerską pomiędzy tymi miastami. A w dalszej perspektywie rozwój lokalnej żeglugi ma doprowadzić do odrodzenia się rejsów na południe Polski do Sandomierza i Krakowa oraz na północ do Kozienic, Warszawy i Torunia. Projekt ma być gotowy przed Euro 2012²⁸.

²⁷ Tamże.

²⁸ P. Buczyński, op. cit.

Korzyści dla regionu – Rozwój infrastruktury

Stadion w Lublinie, nowe drogi z Lublina do Nałęczowa, Kazimierza Dolnego i Puław, lepsze trasy na Ukrainę i lotnisko w Świdniku – te inwestycje uznane zostały przez zarząd województwa lubelskiego za priorytetowe, jeśli Lubelszczyzna chce skorzystać na organizacji piłkarskich Mistrzostw Europy w 2012 roku. Wszystkie te projekty są częścią Regionalnego Programu Operacyjnego i zgodnie z jego harmonogramem mają być zrealizowane do 2013 roku²⁹. Prace muszą więc zostać przyśpieszone, a Euro w 2012 roku jest punktem wyznaczającym tę granicę.

Jednym z głównych priorytetów drogowych jest budowa drogi ekspresowej S17 Warszawa – Lublin – Hrebenne – granica państwa w latach 2009-2011. W ramach tej inwestycji powstać ma m.in. obwodnica Lublina oraz Tomaszowa Lubelskiego³⁰. Odcinek o łącznej długości około 222 km ma kosztować blisko 1,342 mln euro³¹.

Kolejną inwestycją w regionie, ujętą jako rezerwową, jest budowa drogi ekspresowej S12 Puławy – Kurów – Lublin – Piaski – Chełm – Dorohusk – granica państwa (Kijów) w latach 2009-2011. Etap jest już w trakcie realizacji, gdyż w I półroczu 2008 roku zakończono budowę mostu na Wiśle w Puławach. W skład tego projektu ponadto wchodzi m.in. budowa obwodnicy Puław i Chełma. Łączny koszt inwestycji wynosić ma około 487,3 mln euro, a obwodnica ma mieć

²⁹ M. Bieleś, op. cit.

³⁰ Informacja dotycząca strategii działań związanych z rozbudową infrastruktury drogowej w latach 2007-2013 w tym dróg łączących ośrodki planowanych rozgrywek mistrzostw Europy EURO 2012, planowanych na terenie woj. lubelskiego, Prezentacja Microsoft Power Point, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080204/NEWS01/763584682>, 8.12.2008.

³¹ Odcinek Piaski – Hrebenne – granica państwa o łącznej długości 112 km i szacunkowych kosztach 607,4 mln euro jest inwestycją rezerwową. Zob. Tamże.

długość 93,4 km³². Przebudowane zostaną również drogi łączące Puławy, Kazimierz Dolny i Nałęczów (trasy nr 824 Puławy – Bochothnica, nr 830 Bochothnica – Nałęczów – Sadurki i nr 2529L Bochothnica – Kazimierz Dolny)³³.

Na przygraniczne inwestycje na Lubelszczyźnie popłynę ponad 600 mln zł. Powstanie nowe przejście graniczne w Dołhobyczowie. W 2011 roku przejadą tamtędy samochody osobowe, a po przystosowaniu dróg dojazdowych także ciężarówki. Rozbudowane zostaną również przejścia w Dorohusku i Zosinie³⁴. W Dorohusku do roku 2010 powstanie parking buforowy, który później będzie zamieniony na nowy terminal. Inwestycja ta rozwinie wymianę gospodarczą i strategiczne partnerstwo polsko-ukraińskie.³⁵ Kolejną bardzo ważną inwestycją dla regionu jest budowa lotniska w Świdniku, położonego 10 km na wschód od Lublina. Choć planowano budowę już wcześniej, to właśnie organizacja Euro 2012 w Polsce i na Ukrainie przyśpieszyła znacznie to przedsięwzięcie. Lotnisko zajmie 200 ha, ogrodzenie ma mieć 10 km, a pas startowy 2520 m. Na lotnisku znajdzie się również lądowisko dla helikopterów. Do terminalu przywiezie pasażerów szynobus z dworca kolejowego w Lublinie. To pierwsze takie rozwiązanie w Polsce. W głównej hali odlotów znajdzie się 9 stanowisk odprawy w klasie ekonomicznej, 2 w klasie biznes oraz 1 automatycznej odprawy bagażowej. Po odprawie będzie można przejść do strefy odlotów, m.in. na zakupy w pasażu handlowym, a potem przejść do przestronnej poczekalni.

³² Informacja dotycząca strategii działań...,

³³ J. Sadowski, *Chcą środków na Euro 2012*, <http://www.kurierlubelski.pl/module-dzial-viewpub-tid-9-pid-63042.html>, 9.12.2008.

³⁴ R. Panas, *Ponad 600 mln na przejścia graniczne*, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080730/NEWS01/587322461>, 9.12.2008.

³⁵ W. Gizicki, op. cit, s. 51.

Po odprawie będzie można przejść do strefy odlotów, gdzie znajdzie się pasaż handlowy, a potem przejść do przestronnej poczekalni. Na płytę lotniska prowadzić będzie 5 bramek wyjściowych, a do samolotu podjeżdżać będzie się autobusem. W hali przylotów znajdują się 3 karuzele odbioru bagażu. Na drugi poziom, czyli antresolę, będą prowadzić ruchome schody i przeszklona winda. Tam znajdzie się restauracja z widokiem na płytę lotniska, a także barek, z którego będziemy oglądać przylatujących. Do lotniska ma prowadzić sieć dróg szybkiego ruchu ze wszystkich kierunków Lubelszczyzny³⁶. Prace rozpoczną się w 2009 roku, a skończą w 2012. Całkowity koszt budowy może przekroczyć 350 mln złotych³⁷. Lotnisko stanowić będzie impuls dla kolejnych inwestycji gospodarczych w całym regionie.



Ryc. 4. Projekt terminalu lotniska w Świdniku.

³⁶ M. Bożko, *Na lotnisko w Świdniku pojedziemy z Lublina szynobusem*, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20081203/SWI-DNIK/302698491>, 9.12.2008.

³⁷ M. Bożko, *Czy stać nas na takie lotnisko*, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20081206/SWIDNIK/314226002>, 9.12.2008.

Źródło: A. Dunajska, *Za cztery lata polecimy stąd w daleki świat*, <http://www.kurierlubelski.pl/module-dzial-viewpub-tid-9-pid-64630.html>, 7.12.2008.

Konieczne będzie również zwiększenie znaczenia komunikacji kolejowej, w tym szybkości i bezpieczeństwa podróży. Planowana jest modernizacja linii kolejowej łączącej Warszawę z Kijowem. Jest to tzw. odcinek E7 przebiegający z Warszawy przez Lublin do Dorohuska. Po remoncie pociągi miałyby jechać z prędkością 160 km/h, a czas podróży z Lublina do Warszawy skróciłby się z dwóch i pół do niespełna półtorej godziny³⁸. Koszt tej inwestycji szacowany jest na około 1,2 mld złotych. Nie została jednak do tej pory zakwalifikowana do wsparcia z żadnej puli środków pomocowych³⁹. Rozpoczęcie prac planowane jest dopiero na rok 2013, czyli już po mistrzostwach. Cała nadzieja jest w Ukraińcach, którzy w swoich planach zdecydowanie postawili na kolej i lotnictwo⁴⁰. Są więc, naciski ze strony ukraińskiej na rząd polski, aby przyspieszyć inwestycje na Lubelszczyźnie jako strategicznego regionu pogranicza polsko-ukraińskiego.

Zakończenie

Mistrzostwa Europy w Polsce i na Ukrainie odbędą się w 2012 roku, jednak prawdziwym wyzwaniem dla obu społeczeństw będzie czas poprzedzający Euro, kiedy trzeba będzie podjąć konkretne działania. Na budowę nowych i modernizację istniejących stadionów, usprawnienie transportu

³⁸ G. Kotyllo, *Cała nadzieja w Ukraińcach*, <http://www.kurierlubelski.pl/module-dzial-viewpub-tid-9-pid-40725.html>, 8.12.2008.

³⁹ *Euro 2012 szansą na inwestycje*, <http://www.kurierlubelski.pl/module-dzial-viewpub-tid-9-pid-53365.html>, 8.12.2008.

⁴⁰ G. Kotyllo, op. cit.

drogowego, kolejowego i powietrznego, udrożnienie komunikacji w miastach-gospodarzach oraz rozbudowę i unowocześnienie bazy hotelowej przeznaczyć należy znaczne sumy pieniędzy. Część kosztów trzeba ponieść nawet bez przywileju organizacji Mistrzostw, gdyż wymagają tego współczesne czasy i oczekiwania społeczne. Organizacja Euro 2012 stanowi więc datę graniczną inwestycji, a zarazem daje impuls do wytężonej i ciężkiej pracy w przyszłości. To wspólne wielowymiarowe przedsięwzięcie przyniesie również i bezpośrednie korzyści, takie jak: dochód finansowy (zwłaszcza z praw do transmisji telewizyjnych, umów sponsorskich, zysków przedsiębiorców związanych z usługami), bogatą infrastrukturę nie tylko sportową i przekonanie o wspólnych możliwościach obu państw i społeczeństw.

Podjęcie się przez Polskę i Ukrainę wspólnej organizacji Euro 2012 skłania do zgodnej i efektywnej współpracy. W ramach tego projektu oba państwa są niejako „skazane na siebie” – muszą, przynajmniej przez 4-5 lat, uzgadniać stanowiska w wielu kwestiach. Sprzyjać to będzie z pewnością rozwojowi partnerskiej współpracy⁴¹. Organizacja Euro 2012 to proces, który już się zaczął, skutkujący m.in. zbliżeniem Ukrainy do Europy. Szlakiem łączącym Wschód z Zachodem będzie Lubelszczyzna i jej rola w tym celu powinna być ogromna, jeżeli chce funkcjonować i rozwijać się na europejskim poziomie.

Choć mistrzostwa potrwają tylko trzy tygodnie, w Polsce wiele się zmieni. Będzie to niebywała okazja do promocji, do pokazania, że Polska jest krajem nowoczesnym. Przyjadą do nas miliony kibiców i jeżeli spodoba im się w naszym kraju, powrócą z rodzinami. To w jaki sposób poradzimy sobie z tym wyzwaniem świadczyć będzie o naszej dojrzałości i odpowiedzialności.

⁴¹ W. Gizicki, op. cit, s. 53.

Summary

The organisation of the European Football Championships in 2012 in Poland and Ukraine is a great challenge, not only in a sport field but also in the area of politics, economy and society. Euro 2012 is a perfect opportunity to make investments and essential modernization. Poland can also allure plenty of potential tourists and investors. This is a chance which cannot be waived by Lublin region.

The goal of this paper is to point out advantages of the region and its development perspective. First a general description of Euro 2012 organisation. The second thing is description of Lublin and its region as a perfect place for fans and players to stay for a few days. Apart from Lublin, huge potential have also Puławy, Nałęczów and Kazimierz Dolny. Later the author proceeds to describe chances for the region connected with the Euro 2012. In the opinion of the author the biggest advantage is infrastructural development.

Euro 2012 is a great chance for Poland and Lublin region for development. It is not only a sport event and we can take benefits from this tournament, however we need to make huge effort not to lose our opportunities.

PARTYCYPACJA WYBORCZA W POLSCE PO 1989 ROKU

Electoral participation in Poland after 1989

Uwagi wstępne

Demokracja jest systemem, który nie może działać bez wyborów, co oznacza konieczność istnienia aktywnych obywateli. Partycypacja wyborcza jest jednym z podstawowych przejawów funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, które R. Putnam definiuje jako „społeczeństwo, w którym istnieją aktywni, myślący o interesach społeczności obywatele, zależności polityczne oparte na zasadach równości i stosunki społeczne polegające na zaufaniu i współpracy”¹. Akt oddania głosu świadczy o tym, że obywatel, który zdecydował się na pójście do urny wyborczej jest aktywny, w wyniku wyborów upatruje realizacji interesu społecznego oraz funkcjonuje w systemie politycznym opartym za zasadach równości. Aktywność wyborcza zasadniczo przejawia się w głosowaniu, chociaż można zaliczyć do niej również m.in. zbieranie podpisów, protesty, marsze, demonstracje i manifestacje. Widocznym efektem partycypacji wyborczej jest rejestrowana frekwencja wyborcza, którą można zdefiniować jako „wieloaspektowe zjawisko poziomu zagregowanego, na które składa się wiele przyczyn, różnych czynników, zmiennych i procesów. Jest funkcją indywidualnych decyzji, podejmowanych przez

¹ R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 135.

obywateli w konkretnym otoczeniu instytucjonalnym”². W Polsce od wielu lat szeroko dyskutowany jest problem niskiego poziomu partycypacji wyborczej zarówno przez polityków, dziennikarzy, jak i środowisko naukowe.

W artykule zostanie podjęta próba odpowiedzi na trzy podstawowe pytania badawcze dotyczące tematyki partycypacji wyborczej: jakie czynniki determinują obywateli do podjęcia decyzji o udziale w głosowaniu, jak kształtowała się frekwencja wyborcza w Polsce w wyborach przeprowadzonych po roku 1989 oraz jakie rozwiązania i metody można zastosować, aby ją zwiększyć.

Czynniki determinujące aktywność wyborczą

Aktywność wyborczą można analizować z dwóch perspektyw: makroanalitycznej oraz mikroanalitycznej. Pierwsza z nich odnosi się do czynników wygenerowanych przez system instytucjonalny, poziom urbanizacji oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Opiera się na badaniu wielkich społecznych całości takich jak klasy, warstwy, grupy etniczne. Natomiast perspektywa mikroanalityczna odnosi się do cech i właściwości indywidualnych obywateli, które można podzielić na trzy grupy. Pierwsza z nich została określona mianem „zasobów” posiadanych przez jednostkę, druga dotyczy podatności obywatela na mobilizację przez zbiorowych aktorów życia politycznego i publicznego. Natomiast trzeci z czynników opiera się na motywowaniu instrumentalnym, pod wpływem którego wyborca postrzega i ocenia wpływ zachowania jednostkowego na wynik wyborów³. Dzięki wyodrębnieniu tych dwóch płaszczyzn determinanty wpływające na poziom partycypacji wyborczej

² M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, s. 48.

³ Ibidem, s. 23-32.

można podzielić na instytucjonalne, czyli prawno-polityczne oraz indywidualne, zwane również socjoekonomicznymi⁴.

Czynniki instytucjonalne

Czynniki instytucjonalne odnoszą się do klasycznie przyjętych systemów wyborczych oraz rozwiązań im towarzyszących, jak również do kalendarza wyborczego. Można je podzielić na dwie grupy: te, które mają bezpośredni wpływ na decyzję o pójściu do urn wyborczych oraz pośrednie⁵.

Do pierwszego rodzaju zaliczany jest przymus uczestnictwa, który został zastosowany w krajach Europy Zachodniej np. Szwajcarii czy Belgii oraz na Cyprze. Tego typu środka podwyższającego aktywność wyborczą nie wprowadził żaden z krajów postkomunistycznych, w tym również Polska, ze względu na uwarunkowania kulturalno-historyczne i traumę po okresie realnego socjalizmu. Prawodawcy w krajach, które zdecydowały się na takie rozwiązanie prawne przewidzieli sankcje dla obywateli uchylających się od obowiązku wyborczego w postaci ogłoszenia tego faktu publicznie, pozbawienia praw wyborczych, kary finansowej a nawet więzienia⁶. Kolejnym tego typu rozwiązaniem jest głosowanie przy pomocy poczty lub Internetu. Stwarza ono wiele okazji do nadużyć oraz daje możliwość fałszowania wyników wyborów, jest także sprzeczne z zapisem polskiej konstytucji o bezpośrednim oddawaniu głosu. Podobnie dzieje się przy używaniu urn przenośnych, jak miało to miejsce na Ukrainie w 2004 roku.

⁴ J. Dzwonczyk, Absencja wyborcza w Polsce po 1989, „Zeszyty Naukowe” Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004, nr 655, s. 66; M. Cześniak, op. cit., s. 79.

⁵ Ibidem, s. 79, 88.

⁶ Ibidem, s. 79.

Następnym udogodnieniem dla obywateli jest wprowadzenie głosowania przez pełnomocnika, zwłaszcza przez wzgląd na osoby niepełnosprawne i w podeszłym wieku, co jednak pociąga za sobą trudności natury prawnej. Wiąże się to po pierwsze z próbą określenia grup, które byłyby uprzywilejowane w opisywany sposób, a koliduje to, w przypadku Polski, z konstytucyjną zasadą równości⁷.

W krajach Europy Zachodniej takich jak Szwajcaria i Szwecja możliwe jest głosowanie przed wyborami po uprzednim poinformowaniu wyznaczonego organu. Udogodnieniem, które zostało zaadaptowane do polskiego systemu wyborczego jest możliwość głosowania za granicą, w szpitalach, aresztach i jednostkach wojskowych w przypadku posiadania pełni praw wyborczych. Bezpośredni wpływ na poziom aktywności wyborczej obywateli ma termin i czas trwania głosowania. Im dłużej otwarte są lokale wyborcze, a same wybory organizowane są w dni wolne od pracy, tym większe prawdopodobieństwo podwyższenia frekwencji. Rejestracja wyborców to ostatni z omawianych czynników. Gdy jest ona automatyczna, jak w przypadku Polski, może pozytywnie determinować poziom aktywności obywateli, natomiast w sytuacji odwrotnej będzie działać deprymująco⁸. Omówione wyżej rozwiązania instytucjonalne, które bezpośrednio wpływają na poziom aktywności wyborczej, wiążą się ze zwiększeniem kosztów obsługi przeprowadzania wyborów, bywają sprzeczne z zasadami polskiej konstytucji, niosą za sobą możliwości nadużycia i fałszerstwa lub też mają negatywne skojarzenia historyczne. Z tego względu tak nieliczne zostały zaadaptowane do systemu wyborczego Polski.

⁷ Raport o przebiegu kampanii „Zmień kraj. Idź na wybory” i rekomendacje na przyszłość, red. J. Bełdowski, P. Chylińska, www.maszglas.pl, 01.12.2008.

⁸ M. Cześniak, op. cit., s. 87, 88.

Czynniki instytucjonalne mogą wpływać na aktywność wyborczą również sposób pośredni. Należy wymienić rodzaje ordynacji wyborczej. Przy ordynacji proporcjonalnej wynik wyborów najdokładniej odzwierciedla poglądy społeczeństwa co, jak potwierdzają badania, daje wzrost frekwencji nawet o kilka punktów procentowych⁹. Jednak z powodu umożliwienia wejścia do np. parlamentu większej ilości partii obywatel ma mniejszy wpływ na formowanie się rządu i realizację programu frakcji, na którą oddał swój głos. W przypadku, gdy funkcjonuje większościowy system wyborczy obywatele głosują na listy wyborcze, co na poziomie jednostkowej decyzji nie ma namacalnego rezultatu. Natomiast daje pewność co do realizowania programu wygranej partii i skutkuje bardziej wyrazistą sytuacją przy formowaniu rządu¹⁰. Kolejnym czynnikiem instytucjonalnym, który może podnieść aktywność wyborczą społeczeństwa jest możliwość wskazania preferowanego kandydata w ramach otwartych list wyborczych. Wybory w opisywanym przypadku są bardziej spersonalizowane i umożliwiają jeszcze większą identyfikację obywatela z politykiem. Na partycypację wyborczą ma również wpływ częstotliwość wyborów – im jest ona większa, tym frekwencja mniejsza – jak w przypadku Szwajcarii, gdzie w roku odbywa się statystycznie kilka referendów¹¹. Częstotliwość wyborów jest wynikiem zapisów prawa w danym kraju, ale świadczy również o sprawności wybieranych instytucji. Aktywność wyborcza jest także po części wynikiem oceny wagi wyborów przez obywateli, co można zaobserwować w Polsce porównując np. frekwencję w wyborach prezydenckich oraz samorządowych. Jaskrawym przykładem oddziaływania tego czynnika był udział

9 Ibidem, s. 88, 90, por. R. Teixeira, Znikający wyborca w Ameryce [w:] Władza i społeczeństwo 2, wybór i opracowanie J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, s. 80, 81.

10 M. Cześniak, op. cit., s. 88, 90.

11 J. Dzwonczyk, op. cit., s. 66.

społeczeństwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego, gdzie frekwencja wyborcza wyniosła tylko 21%. Był to jeden z najgorszych rezultatów spośród państw UE¹². Ocena taka jest indywidualna i ma wypadkowy charakter związany np. z przejrzystością wyborów, identyfikacją z kandydatem oraz rozgłosem medialnym, jednak nie zawsze odzwierciedla faktyczną wagę wyborów. Ostatnim z czynników instytucjonalnych wpływających na aktywność wyborczą są zmiany prawne systemu, które podnoszą zainteresowanie wyborami w przypadku modyfikacji profrekwencyjnej przy odpowiedniej kampanii informacyjnej o nowo wprowadzonych rozwiązaniach¹³.

Czynniki socjoekonomiczne

Społeczeństwo do aktywności wyborczej potrzebuje zasobów, które generowane są przez odpowiednią, indywidualną kumulację czynników socjoekonomicznych. Na partycypację wyborczą wpływ ma płeć obywatela. Jest to uwarunkowane pełnieniem ról społecznych i ściśle powiązane z procesem socjalizacji. W wyniku przyswajania odpowiedniego zachowania i zainteresowań już w wieku dziecięcym i młodzieńczym, a później pełnienia określonej funkcji w rodzinie, kobiety rzadziej biorą udział w życiu politycznym niż mężczyźni. W przypadku Polski płeć nie jest czynnikiem, który tak widocznie, jak w innych państwach implikuje efekty w postaci frekwencji¹⁴. O udziale w wyborach decyduje również wiek obywatela. Mają na to wpływ inne czynniki socjoekonomiczne i związane z nimi zasoby. Częściej głosują osoby w wieku 40-59 lat niż inne

¹² P. Ronkowski, Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku, Biuletyn Analiz UKiE, Warszawa 2004, s. 83.

¹³ M. Cześniak, op. cit., s. 79.

¹⁴ J. Dzwonczyk, op. cit., s. 66.

grupy wiekowe¹⁵. Posiadają oni doświadczenie życiowe, większą wiedzę o świecie współczesnym, są w dobrej sytuacji materialnej, wykazują większą odpowiedzialność za kształtowanie dobra ogólnego oraz pełnią już konkretne role społeczne, są aktywni i mobilni. Stan cywilny to następny czynnik kształtujący poziom partycypacji wyborczej. Osoby żyjące samotnie mają mniejsze możliwości wymiany ważnych, z perspektywy udziału w głosowaniu, informacji i opinii, nie czują też odpowiedzialności za sprawy publiczne, która ma swe źródła w życiu rodzinnym¹⁶.

Społeczeństwo wykazuje aktywność wyborczą tym wyższą, im jest bardziej wykształcone¹⁷. Również i ten czynnik powiązany jest z innym determinantami socjoekonomicznymi. Zdobyte wykształcenie rzutuje na sytuację ekonomiczną oraz zawodową, jest źródłem umiejętności, dzięki którym człowiek może korzystać z dorobku technologicznego będącego efektem zmian cywilizacyjnych. Generuje ono też poziom wiedzy, umiejętności obywatelskie, przekonania i nastawienia. Umożliwia kontakty i wymianę informacji i opinii z ludźmi na podobnym poziomie wykształcenia. Z wykształceniem skorelowany jest również czynnik ekonomiczny w postaci dochodów. Wiąże się on z przynależnością do określonej klasy społecznej, która ma wypracowaną i charakterystyczną dla siebie świadomość polityczną, aktywność wyborczą i postawy obywatelskie. Im wyższy status ekonomiczny, tym większa partycypacja wyborcza. Dochody pozostają w związku z wykonywanym zawodem, który może wpływać na systematyczność aktywności jednostki również na polu

15 Raport o przebiegu kampanii..., www.maszglos.pl, 01.12.2008.

16 M. Cześnik, op. cit., s. 129, 130; Raport o przebiegu kampanii „Zmień kraj. Idź na wybory” i rekomendacje na przyszłość, red. J. Beldowski, P. Chylińska, www.maszglos.pl, 01.12.2008.

17 K. Skarżyńska, Aktywność i bierność polityczna, [w:] Psychologia polityczna, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999, s. 40.

partycypacji wyborczej, oraz generować konkretne oczekiwania, które w wyniku wyborów przy zmianie władzy lub też przy utrzymaniu jej przez dotychczas władających, mogą zostać spełnione¹⁸.

Determinantem aktywności wyborczej jest również miejsce zamieszkania. Czynnik ten ma dla niej dwojaki wydźwięk. Na decyzję o oddaniu głosu, zwłaszcza w polskich warunkach instytucjonalnych, wpływa odległość miejsca zamieszkania od lokalu wyborczego, co w przypadku małych wsi oraz osób, które mają problemy z poruszaniem odbija się na frekwencji negatywnie. Należy w tym miejscu dodać, że znaczenie ma również anonimowość w środowiskach wielkomiejskich oraz jej brak w małych miejscowościach i na wsi, przy założeniu, że w badanej grupie inne czynniki determinujące aktywność wyborczą kształtują się na podobnym poziomie. Owocuje to postawą konformistyczną w pierwszym przypadku i negatywnie odbija się na poziomie frekwencji, natomiast w drugim obliuguje do spełnienia obywatelskiego obowiązku w postaci głosowania¹⁹. Wpływ na podjęcie decyzji o głosowaniu ma również region zamieszkania. To uwarunkowanie historyczne sprawia, że częściej do urn idą mieszkańcy obszarów niegdyś znajdujących się pod zaborem austriackim niż ci z dawnego zaboru pruskiego czy rosyjskiego²⁰.

Na aktywność wyborczą ma również wpływ religijność i uczestnictwo w praktykach religijnych. Najczęściej decyzję o głosowaniu podejmują osoby, które regularnie uczęszczają

¹⁸ M. Cześnik, op. cit., s. 131.

¹⁹ Poczucie obowiązku obywatelskiego wyrażającego się przez głosowanie jest cechą charakterystyczną dla polskiego społeczeństwa. Wagę tego zjawiska można dostrzec przy analizach sondaży przedwyborczych, w których znacznie więcej osób deklaruje chęć udziału w głosowaniu niż wskazuje na to odnotowywana frekwencja. J. Went, Wymiar przestrzenny struktur i aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Warszawa 2007, s. 110.

²⁰ J. Dzwonczyk, op. cit., s. 66.

do kościoła. Dzieje się tak z dwóch zasadniczych przyczyn. Uczestnictwo w praktykach religijnych owocuje tworzeniem świadomości obywatelskiego obowiązku i często nie jest powiązane z konkretnymi wskazaniem politycznymi przywódców duchowych. Natomiast w przypadku wyraźnego zaangażowania kościoła w politykę duchowni oficjalnie popierają określoną frakcję polityczną lub polityka i motywują wiernych do partycypacji wyborczej ze wskazaniem²¹.

Czynniki socjoekonomiczne są ściśle ze sobą skorelowane, dlatego też przy badaniu pojedynczych determinantów trudno jest wskazać widoczne zależności i zmiany wywołane nimi w odnotowanej frekwencji przy każdych wyborach. Należy jednak pamiętać, że oprócz przedstawionych czynników zarówno instytucjonalnych, jak i indywidualnych, na poziom partycypacji politycznej wpływają także m.in. zainteresowania obywatela, poziom kultury politycznej elit rządzących, sytuacja polityczna i gospodarcza kraju, poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz uwarunkowania kulturalno-historyczne²².

Kształtowanie się frekwencji wyborczej w Polsce po 1989

Po przemianach ustrojowych z roku 1989 Polska stała się dogodną płaszczyzną dla rozwoju aktywności obywatelskiej i inicjatyw społecznych. Społeczeństwo obywatelskie, które prężnie, choć oddolnie rozwijało się w dwóch ostatnich dekadach PRL pod postacią ruchu „Solidarność” oraz pokrewnych, rozpoczęło nowy etap działalności. Nastroje społeczne i polityczne panujące w roku 1990 zapowiadały sytuację, w której mogło udać się stworzenie nowego modelu demokratycznego ładu opartego na społeczeństwie obywatelskim z lat osiemdziesiątych. Szybko okazało się, że

²¹ Raport o przebiegu kampanii, www.maszglos.pl, 01.12.2008.
²² Szerzej: M. Cześnik, op. cit., s. 169-212.

przesłanki, które dawały motywację za czasów PRL zdeaktualizowały się, natomiast w nowej rzeczywistości zabrakło dalszych bodźców do działania²³.

Frekwencja w wyborach prezydenckich

Wybory prezydenckie są postrzegane jako najbardziej czytelne dla obywateli ze względu na ilość kandydatów, rozmach kampanii wyborczych oraz system wyborczy, gdzie głos oddaje się na konkretnego kandydata. Głosowanie to charakteryzuje się względnie wysoką frekwencją wyborczą. Natomiast w porównaniu z pozostałymi władza prezydenta ma relatywnie najmniejszy wpływ na poziom życia oraz rozwój społeczny i ekonomiczny. W 1990 roku odbyły się pierwsze po transformacji ustrojowej wybory prezydenckie, a odsetek społeczeństwa, który w nich zagłosował był dość niski jak na nową, tak oczekiwaną „wolność” w tworzącym się systemie. W pierwszej turze wynosił on 60,6% zaś w drugiej, kiedy zostało już tylko dwóch kandydatów, obniżył się do 53,4%. Najwyższa frekwencja przy wyborach prezydenckich została odnotowana w roku 1995, gdy w pierwszej turze wynosiła 64,7% natomiast w drugiej wzrosła do 68,23%. Co ciekawe, w tych wyborach prezydentem został kandydat postsocjalistyczny. Oznaczało to, że model demokracji obywatelskiej głośno dyskutowany na przełomie dekad nie sprawdził się, a społeczeństwo jest zmęczone ciągłymi konfliktami w środowisku postsolidarnościowym i zarówno na polu wyborów prezydenckich, jak i parlamentarnych powróciło do zmodyfikowanej wersji rządów socjaldemokracji. Wybory roku 2000 miały tylko jedną turę, co wskazuje na dość nietypową, bo zdecydowaną polaryzację sympatii politycznych oraz wzrost zaufania społecznego

²³ W. Osiatyński, Wzlot i upadek społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, „Wiedza i Życie” 1996, nr 10, s. 24.

w stosunku do stanowiska głowy państwa. Frekwencja wyborcza kształtowała się na poziomie 61,12%. Najmniejszym zainteresowaniem spośród przeprowadzonych do tej pory wyborów prezydenckich cieszyły się te z roku 2005. Niezbędne okazało się przeprowadzenie dwóch tur. W pierwszej z nich frekwencja wyborcza była zdecydowanie najniższa i wyniosła tylko 49,74%, natomiast w drugiej nieznacznie wzrosła do 50,99%²⁴. Opisany poziom frekwencji w najbardziej czytelnych dla obywateli wyborach może sygnalizować negatywne zmiany zachodzące u podstaw aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, zwłaszcza po zestawieniu ich z partycypacją w pozostałych rodzajach wyborów, które z punktu widzenia możliwości kreowania rzeczywistości społecznej, ale też politycznej i ekonomicznej mają większe znaczenie.

Frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych

Analizując zjawisko aktywności politycznej społeczeństwa pod kątem frekwencji w wyborach parlamentarnych od 1991 do 2007 roku można kolejny raz wywnioskować, że wywalczona przez szeroko pojęty ruch solidarnościowy „wolność” wyrażająca się w każdej dziedzinie życia w przypadku wyborów do sejmu i senatu nie jest wykorzystywana. Frekwencja w wyborach parlamentarnych w roku 1991 była niska i wbrew oczekiwaniom ówczesnych elit politycznych wynosiła tylko 43,20%²⁵. Tak słaby rezultat mógł być spowodowany licznymi rozłamami i ciągłymi konfliktami w kręgach postsolidarnościowych. W roku 1993 doszło do wcześniejszych wyborów, w których wzięło udział

²⁴ M. Strzeszewski, Czy obywatele mają wpływ na sprawy publiczne – komunikat z badań, CBOS 2008, Serwis poświęcony badaniom społeczeństwa obywatelskiego, www.cicvcpedia.ngo.pl, 01.12.2008.

²⁵ Ibidem.

52%²⁶ obywateli, co przy wygranej postkomunistów pokazało nastroje panujące w kraju oraz klęskę ideałów utworzenia ładu opartego na społeczeństwie obywatelskim proponowanym przez środowisko solidarnościowe. Wybory z roku 1997 przyniosły spadek frekwencji, tylko 47,93% osób uprawnionych do głosowania wzięło w nich udział. Kolejne lata, na które przypadały wybory do sejmu i senatu, owocowały coraz gorszą frekwencją. W 2001 roku wyniosła 46,29%, a najniższą zaś, zarejestrowaną w historii III RP była ta z 2005 roku – tylko 40,57% uprawnionych do głosowania Polaków zdecydowało się pójść do urn wyborczych²⁷.

Spadek zainteresowania głosowaniem w roku 2005 ujawnił się zarówno w przypadku wyborów prezydenckich, jak i parlamentarnych. W roku 2007, wbrew tendencjom do niskiej frekwencji w poprzednich wyborach parlamentarnych i prezydenckich, w głosowaniu do sejmu i senatu wzięło udział 53,88%²⁸ uprawnionych do głosowania, co dało najwyższy rezultat w historii III RP. Na wzrost frekwencji w 2007 roku miało wpływ kilka czynników. Istotny okazał się wynik kampanii społecznej „zmień kraj – idź na wybory”, która była skierowana do ludzi młodych, między 18 a 30 lat, którzy w porównaniu do innych grup wiekowych głosują znacznie rzadziej. Reklamy towarzyszące tej kampanii społecznej były emitowane głównie w telewizji, dzięki czemu aż 94% społeczeństwa miało z nią styczność, natomiast do głosowania zostało zachęconych ok. 3 mln osób. Co ciekawe, różnica we

²⁶ J. Osiecka, Sejm jako reprezentant interesów społecznych w świetle sondaży opinii publicznych. Raport 125, strona internetowa Biura Analiz Sejmowych, www.biurose.sejm.gov.pl, 01.12.2008.

²⁷ Serwis poświęcony badaniom społeczeństwa obywatelskiego, www.cicvcpedia.ngo.pl, 01.12.2008.

²⁸ Ibidem.

frekwencji w wyborach z 2005 i 2007 roku równa się uaktywnionej dzięki tej kampanii grupie wyborców²⁹.

Frekwencja w wyborach samorządowych

Istotnym wyznacznikiem aktywności politycznej społeczeństwa jest frekwencja w wyborach samorządowych, których wyniki mają realny wpływ na ilość i jakość inicjatyw obywatelskich oraz poziom życia. Procentowy wskaźnik udziału ludności w tego typu głosowaniach od roku 1990, czyli od pierwszych po transformacji ustrojowej wyborów władz lokalnych, jest niski zarówno w porównaniu do frekwencji w wyborach prezydenckich, jak i parlamentarnych. Do najczęściej wymienianych czynników determinujących kształtowanie się takiej sytuacji zaliczyć należy rodzaj ordynacji wyborczej, dużo mniej wyraziste kampanie wyborcze i stosunkowo nisko ocenianą wagę tych wyborów. W najbardziej demokratycznym i proobywatelskim głosowaniu w 1990 roku wzięło udział 42,27% uprawnionych do głosowania. Kolejne wybory samorządowe z roku 1994 przyniosły spadek frekwencji do bardzo niskiego poziomu 33,7% i pokazały kryzys zaufania w stosunku do polityków szczebla lokalnego. Po reformie administracyjnej z roku 1998 zwiększyła się rola samorządu terytorialnego oraz zainteresowanie nim zarówno ze strony obywateli, jak i polityków lokalnych³⁰. Można było zaobserwować tendencję wzrostową frekwencji, która utrzymała się do ostatnich

²⁹ Raport o przebiegu kampanii..., strona internetowa www.maszglos.pl, 01.12.2008, autorzy raportu podkreślają, że w przypadku odsetka osób deklarujących styczność z reklamami społecznymi w ramach kampanii, może być on zawyżony.

³⁰ S. Michałowski, Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie, [w:] Samorząd lokalny w Polsce, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 100.

wyborów samorządowych i kolejno w roku 2002 wynosiła 44%, a w 2006 podwyższyła się do 46%³¹. W przypadku wyborów samorządowych można zaobserwować inne tendencje niż w prezydenckich czy parlamentarnych. Zaliczyć do nich można sukcesywny wzrost frekwencji i brak załamania koniunktury w latach 2002-2006 oraz, co ciekawe, większy udział ludności z małych miasteczek i wsi niż z metropolii.

Społeczeństwo obywatelskie wywodzące się z ruchu solidarnościowego miało szansę stworzyć niepowtarzalny system demokracji obywatelskiej. Jednak już przy pierwszym zasadniczym sprawdzianie, jakim były wybory okazało się, że aktywność polityczna była bardzo niska. Przyczyn zaistniałej sytuacji było kilka: podziały i konflikty w środowisku postsolidarnościowym, rodzaje ordynacji wyborczych, zwłaszcza przy głosowaniu na szczeblu lokalnym, pierwsze, niekoniecznie pozytywne doświadczenia z kampaniami wyborczymi. W przypadku Polski trudno jest wskazać widoczny wpływ czynników socjoekonomicznych na poziom frekwencji. W dużej mierze przez szereg lat za kształt partycypacji wyborczej odpowiedzialny był czynnik historyczno-kulturowy. Dopiero lata 2006-2007 przyniosły wzrost frekwencji, co było spowodowane szeroko zakrojoną kampanią społeczną zachęcającą do głosowania, zwiększającą się świadomością społeczną, wyższym wskaźnikiem wykształcenia i zamożności, kreowaniem nowego modelu zachowań wyborczych oraz wchodzeniem w wiek produkcyjny obywateli, którzy PRL znają tylko z opowieści³².

³¹ Serwis poświęcony badaniom społeczeństwa obywatelskiego, www.cicvpedia.ngo.pl, 01.12.2008.

³² Ibidem.

Podsumowanie

Partycypacja wyborcza jest niezbędnym składnikiem demokracji oraz podstawowym przejawem aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Legitymizuje władzę i stwarza obywatelom szanse na kreowanie rzeczywistości politycznej, a co za tym idzie społecznej i ekonomicznej. Jej poziom kształtują w sposób bezpośredni lub pośredni powiązane ze sobą czynniki instytucjonalne i socjoekonomiczne. Jednak należy pamiętać, że Polska jest specyficznym pod tym względem krajem i dlatego przedstawione determinanty nie do końca wyjaśniają niski poziom partycypacji³³. Ważna pozostaje przestrzeń polityczna, której towarzyszą zamęt, brak przejrzystości, zacierająca się linia podziału między programami głównych partii, za to ciągle nie słabną konflikty personalne owocujące brakiem zaufania do wybieranych instytucji. Nadal brakuje prężnego społeczeństwa obywatelskiego, które dzięki utrwalaniu postaw prospołecznych uaktywnia obywateli i daje przesłanki do wiary w sprawczą siłę jednostkowego głosu.

W toczącej się debacie na temat podniesienia poziomu aktywności wyborczej społeczeństwa pojawiają różne pomysły. Najłatwiejsze, z technicznego punktu widzenia, jest wprowadzenie zmian instytucjonalnych, takich jak głosowanie przy pomocy poczty, poczty elektronicznej, przez pełnomocnika, przed wyborami czy przymus wyborczy. Należy pamiętać, że większość z przedstawionych rozwiązań, zmniejszając koszty wyborcy zwiększyłoby koszty państwa i dałoby możliwości nadużyć, zaś ostatnie, ze względów historycznych zdaje się być wykluczone. Pozytywnie na poziom partycypacji wyborczej wpłynie poprawa kultury politycznej, chociaż takie zjawisko w najbliższym czasie nie zapowiada się. Dobrym rozwiązaniem tego problemu może

³³ M. Cześniak, op. cit., s. 217, 218.

być edukacja obywatelska i kampanie społeczne propagujące zachowania prowyborcze. Rezultatem dobrze przeprowadzonej kampanii tego typu był wzrost frekwencji wyborczej w wyborach parlamentarnych w 2007 roku, kiedy uaktywniona została duża grupa ludzi młodych.

Summary

The electoral participation is an indispensable component of democracy and an essential sign of the activity of civil society. It also legitimises the authority and offers the citizens chances to create political, social and economic reality. The electoral participation is one of the major indications of effective functioning of civil society. The act of voting demonstrates that the citizen, who decided to come to the ballot box and state his choice, is committed and active. As a result of the elections, this voter aims at realizing the social interest and operates in a political system based on the rules of equality. The electoral participation includes not only voting, but also collecting signatures, protests, marches, demonstrations and manifestations. Moreover, the registered electoral attendance is the tangible result of the electoral participation. In Poland, many politicians, journalists and the scientific environment have been turning the low level of electoral attendance to account for several years. Therefore, in this article the author shall be analysing the problems pertaining to factors influencing citizens to take part in the elections, creating the electoral attendance in Poland, solutions and methods exploited in order to increase the political activity

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

DETERMINANTY WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKÓW POLSKO-IZRAELSKICH

Determinants of Contemporary Polish – Israeli Relations

Uwagi wstępne

27 lutego 1990 roku Polska i Izrael nawiązały oficjalne stosunki dyplomatyczne, przerywając tym samym 23 lata milczenia między tymi państwami. Rozpoczęła się era odbudowywania oraz umacniania tych stosunków w atmosferze trudnego, ale partnerskiego dialogu. Wymagało to dobrej woli oraz ogromnego nakładu pracy obu stron, zarówno na poziomie rządowym, jak i społecznym. Dziś można stwierdzić, że stosunki polsko-izraelskie zostały ustabilizowane i rozwijają się pomyślnie, szczególnie dzięki wypracowaniu szerokiej płaszczyzny dialogu. Należy jednak pamiętać, że relacje te, nawet bardzo dobre, nigdy nie będą normalne, co wynika przede wszystkim z trudnej historii, jaka łączy oba narody. „To zjawisko historyczno-kulturowe, taki związek dwóch narodów jest unikatem w historii ludzkości”¹.

Rozważając zatem współczesne relacje polsko-izraelskie nie sposób pominąć uwarunkowań, jakie wpływają na kształt wzajemnej polityki zagranicznej obu państw, a tym samym stosunków między nimi. Bez analizy, czy chociażby próby analizy czynników warunkujących stosunki między państwami niemożliwe staje się zrozumienie oraz prawidłowa ocena wagi i znaczenia wydarzeń mających miejsce w tych relacjach. W poniższym artykule dokonano próby identyfikacji głównych uwarunkowań. Ze względu jednak na kompleksowość zagadnienia i ograniczenia objętościowe niniejszego opracowania, stanowi ono raczej zarys problemu i przyczynek do dalszych badań w tym zakresie, niż dogłębną jego analizę.

¹ Sz. Weiss, *Z jednej strony, z drugiej strony*, Warszawa 2005, s. 116.

Wyszczególnienie, a tym samym i ocena, uwarunkowań w stosunkach międzynarodowych oraz determinant polityki zagranicznej państwa jest zadaniem niezwykle trudnym². Wynika to z dwojakich przyczyn. Po pierwsze, trudność jest spowodowana problemami definicyjnymi, jakie towarzyszą zagadnieniu uwarunkowań w teorii nauki o stosunkach międzynarodowych. Otóż, można zauważyć spore zamieszanie w nazewnictwie, to znaczy istnieje co najmniej kilka terminów stosowanych przez badaczy, między innymi: przesłanki, wyznaczniki, czynniki, kontekst, determinanty czy uwarunkowania. Terminy te często stosowane są zamiennie, ale i niekonsekwentnie. W opracowaniach polskich najszerszej funkcjonujące zdaje się być pojęcie wyznaczników lub też czynników³. Na potrzeby niniejszego opracowania uznano termin determinanty (stosowany zamiennie z terminem uwarunkowania) za najbardziej odpowiedni, jako definicyjnie najszerszy⁴.

Po wtóre, trudność związana jest z wysokim zróżnicowaniem środowiska, w jakim odbywają się relacje międzypaństwowe i kształtowana jest polityka zagraniczna. W celu ułatwienia wyszczególniania determinant stosuje się podział tego środowiska ze względu na różnorakie kryteria. Najczęściej badacze skłaniają się ku klasyfikacji na obszary, w których można poszukiwać poszczególnych uwarunkowań⁵. Zatem z punktu widzenia jednego z uczestników stosunków międzypaństwowych można wyróżnić determinanty zewnętrzne (międzynarodowe) oraz determinanty wewnętrzne (krajowe). Inna klasyfikacja dzieli uwarunkowania na

² R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004, ss. 17-18.

³ Zob. Z. J. Pietraś, *Wyznaczniki polityki zagranicznej państwa*, [w:] A. Bodnar, J. Szczepański (red.), *Stosunki międzynarodowe. Problemy badań i teorii*, Warszawa 1983, ss. 161-174 oraz W. Kostecki, *Analiza czynnikowa stosunków międzynarodowych (wybrane problemy metodologiczne)*, [w:] tamże, ss. 175-191.

⁴ R. Zięba, *Uwarunkowania...*, s. 17.

⁵ Tamże, s. 18.

subiektywne, znajdujące się w obszarze wyobrażeń i oczekiwań oraz obiektywne, będące odzwierciedleniem rzeczywistości⁶.

Niektórzy zaś badacze opisujący determinanty stosunków międzynarodowych skłaniają się ku ich podziałowi na zależne i niezależne⁷, co jest swoistym nałożeniem na siebie wymienionych wyżej klasyfikacji. W pierwszej grupie, z punktu widzenia Polaków, możemy wyróżnić determinanty, które bezpośrednio odnoszą się do funkcjonowania polskiego społeczeństwa, jego postawy oraz sposobu realizacji polityki zagranicznej przez polski rząd. W drugiej grupie natomiast uszeregować należy wszystkie te czynniki, które występują niezależnie od Polaków, a więc ani polskie społeczeństwo ani rząd nie mają możliwości ingerencji w ich kształt i siłę oddziaływania⁸. Jako że klasyfikacja ta, będąc najbardziej kompleksowym spojrzeniem, zdaje się być najbliższa wyczerpaniu zagadnienia, zasługuje ona na szersze omówienie w kontekście stosunków polsko-izraelskich.

Analiza wybranych determinant

W pierwszej grupie, czyli wśród determinant zależnych, można wymienić **zmiany wizerunkowe państwa polskiego wynikające z dynamiki środowiska międzynarodowego** oraz związane z tym wzrost atrakcyjności Polski jako partnera

⁶ Zob. Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej (z problematyki funkcji wyjaśniającej i dydaktycznej nauki stosunków międzynarodowych). Materiały z I Krajowej Konferencji Zakładów Stosunków Międzynarodowych Szkół Wyższych (Cedynia, kwiecień 1981), Warszawa 1981.

⁷ Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że również w tej klasyfikacji dychotomiczny podział determinant narażona jest na wiele trudności, jako że niektóre z uwarunkowań mogą być dwójakiego charakteru. Dotyczy to zwłaszcza tych zaliczanych do grupy zależnych, gdyż trudno mówić o sytuacji pełnej kontroli nad poszczególnymi czynnikami.

⁸ J. Dyduch, Stosunki polsko-izraelskie. Próba analizy czynników kształtujących, [w:] Ewa Waszkiewicz (red.), Współcześni Żydzi – Polska i diaspora, Wrocław 2007, s. 171.

w międzynarodowych stosunkach politycznych i gospodarczych. Transformacja systemowa w Polsce spowodowała nie tylko zmiany polityczno-społeczne w środowisku wewnętrznym, ale także w pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Przed państwem tym otworzyła się droga do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO) oraz w Unii Europejskiej (UE). Zmiany te budziły żywe zaciekawienie wśród obserwatorów i aktorów sceny politycznej w Izraelu. Mimo wywodzących się z niektórych środowisk żydowskich głosów sprzeciwu wobec członkostwa Polski w NATO, starania te spotkały się jednak z poparciem większości organizacji żydowskich i izraelskich jako czynnik stabilizujący demokrację w państwie polskim⁹. Również stowarzyszenie, a później członkostwo Polski w Unii Europejskiej zostało przyjęte w Izraelu z dużym optymizmem, co spowodowane było coraz lepiej układającymi się stosunkami politycznymi między obu państwami¹⁰. W związku z wzajemną sympatią politycy izraelscy widzą w Polsce rzecznika interesów ich kraju w Brukseli i mają nadzieję na polepszenie wizerunku Izraela w UE dzięki działaniom polskich polityków¹¹. Z drugiej strony w Polsce deklaruje się polityczną przyjaźń wobec Izraela i chęć pełnienia roli „ambasadora” tego państwa w europejskim środowisku międzynarodowym, co wyraźnie pokazała wizyta premiera Donalda Tuska w Izraelu w kwietniu 2008 roku¹².

Za wzrostem atrakcyjności Polski jako partnera politycznego idzie szybki wzrost jej atrakcyjności jako partnera gospodarczego. Podpisana w 1998 roku umowa o Wolnym Handlu oraz działalność Izby Handlowej Polska – Izrael znacznie ułatwiły i przyspieszyły wzrost wymiany handlowej między obu państwami. Już w 1999 roku obroty

⁹ B. Pawlak, P. Puchta, Stosunki polsko-żydowskie i polsko-izraelskie, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, Warszawa 1998, ss. 178-180.

¹⁰ J. Dyduch, Stosunki..., s. 192.

¹¹ Zob. Jesteście najlepszymi przyjaciółmi w Unii, <http://www.gospodarkaslaska.pl/?ac=artykulKat&id=10300>, stan z 25. 04. 2009.

¹² Zob. Tusk ambasadorem Izraela w UE, <http://hotnews.pl/artpolska-1263.html>, stan z 25. 04. 2009.

handlowe wyniosły 195 mln dolarów, a w 2007 roku ponad 543 mln, z czego eksport ze strony polskiej stanowił blisko 40%¹³. Polska jest przez wielu izraelskich znawców gospodarki oraz samych inwestorów uważana za najważniejszego partnera Izraela w regionie Europy Środkowo-Wschodniej¹⁴.

Wśród determinant zależnych należy umieścić także zagadnienia związane ze **stereotypowym postrzeganiem zarówno Żydów, jak i ich państwa oraz z polskim antysemityzmem**. Wiedza na temat współczesnego Izraela jest w Polsce słaba i ukazuje schematyczność myślenia. Główne skojarzenia z Izraelem to Ziemia Święta i Palestyna, w której swój początek ma religia chrześcijańska. Istnieje tendencja do pomijania wszelkich innych niż żydowskie grup etnicznych i religijnych zamieszkujących to państwo, takich jak chociażby Arabowie, stanowiący liczną i wpływową mniejszość w Izraelu. Istnieje także silna tendencja do postrzegania wszystkich grup jako jednolitych wewnętrznie¹⁵. Ponadto znaczna część Polaków wyobraża sobie Izrael jako pustynny, niebezpieczny i słabo rozwinięty gospodarczo kraj. Stanowi to istotną barierę dla wymiany turystycznej (Polacy odwiedzający Izrael zwykle zwiedzają jedynie miejsca święta, nie dowiadując się niczego o współczesnym państwie) oraz dla nawiązywania kontaktów gospodarczych (polscy inwestorzy nadal obawiają się inwestycji na rynku izraelskim).

Wielkie emocje w polskim społeczeństwie budzi sprawa antysemityzmu, gdyż prawdziwe jest stwierdzenie, że „być

¹³ Dane za polskim Ministerstwem Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+WNP+i+pozaeuropejskimi/Izrael.htm>, stan z 25. 04. 2009.

¹⁴ Por. „Biuletyn Izby Handlowej Polska – Izrael”, 2002, s. 1; Jesteście najlepszymi...; Israeli investors, businesses are flocking to Poland, <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1199964893936&pagename=JPoSt%2FJPArticle%2FShowFull>, stan z 04. 03. 2009.

¹⁵ E. Rudnik, Społeczeństwo Izraela – kim są i skąd się wzięli Izraelczycy, [w:] E. Rudnik (red.), Państwo Izrael. Analiza politologiczno-prawna, Warszawa 2006, s. 15.

antysemitą to dzisiaj w Polsce wstyd”¹⁶, niemniej jednak zjawisko to nie zniknęło z polskiego życia społeczno-politycznego¹⁷. Problem ten powiązany jest z budzącą wiele emocji, zarówno po stronie izraelskiej, jak i polskiej, kwestią rozliczeń z przeszłością i interpretacją historii stosunków polsko-izraelskich, zwłaszcza zaś roli Polaków w dziele zagłady Żydów. Związane z tym uprzedzenia oraz stereotypizacja wzajemnej percepcji nierzadko powodują napięcia na linii Tel Awiw – Warszawa. Powszechne są „nawoływania” ze strony polityków izraelskich, by Polacy zaczęli mówić głośno o swym udziale w zagładzie Żydów i zdecydowali się na przeproszenie tej ludności za krzywdy, jakie zostały im wyrządzone w polskim społeczeństwie¹⁸.

Z badań przeprowadzonych przez profesora Ireneusza Krzemińskiego wynika, że postawy antysemickie wśród Polaków wzrosły w okresie od 1992 roku do 2002 z około 17% do ponad 27%, a więc znacząco. Nasiliło się także postrzeganie cech negatywnych w stereotypie narodowym Żyda¹⁹. Znamienna jest także obojętność Polaków wobec antysemickich haseł głoszonych w życiu publicznym oraz wobec wrogich napisów szpecących mury wielu polskich miast i wsi nieraz przez wiele lat. Z drugiej jednak strony te same badania profesora Krzemińskiego ukazują znaczny wzrost postaw anti-antysemickich, a więc następuje silna polaryzacja przekonań. Pozytywnym zjawiskiem jest fakt, iż coraz więcej Polaków deklaruje brak przyzwolenia na wrogość wobec Żydów w życiu społeczno-politycznym i sprzeciw wobec postaw antysemickich. Przemiany te dostrzegane i podkreślane są przez środowiska żydowskie²⁰, dzięki czemu

¹⁶ Sz. Weiss, Z jednej..., s. 116.

¹⁷ Zob. I. Krzemiński (red.), Antysemityzm w Polsce i na Ukrainie. Raport z badań, Warszawa 2004; Polacy – Żydzi, komunikat z badań CBOS, Warszawa 2000.

¹⁸ Sz. Weiss, Czas ambasadora, Kraków 2003, s. 77.

¹⁹ I. Krzemiński, Czy Polacy są antysemitami?, [w:] Trudne pytania w dialogu polsko-żydowskim, Warszawa 2006, s. 154.

²⁰ Zob. Sz. Weiss, Pełzający antysemityzm, „Wprost” nr 23/2006 (1226), s. 82.

można mieć nadzieję, że w sprawie polskiego antysemityzmu oraz jego wpływu na stosunki polsko-izraelskie i polsko-żydowskie następują zmiany na lepsze. Niemniej jednak należy pamiętać, że jeszcze dużo powinno zostać zrobione, zwłaszcza w zakresie edukacji, by móc skutecznie przeciwdziałać występowaniu tego rodzaju postawom w polskim społeczeństwie.

Kolejną determinantą, jaka pojawia się w grupie uwarunkowań zależnych jest **świadomość historyczna Polaków, zwłaszcza dotycząca wydarzeń związanych z II wojną światową oraz polityka pamięci**, jaka z tej świadomości wynika, w szczególności zaś kwestie dotyczące upamiętniania miejsc związanych z Holocaustem. Złaszcza ta ostatnia sprawa budzi silne emocje i napięcia. Przykładem może być tu problem ochrony miejsca pamięci w byłym obozie Auschwitz-Birkenau, które związane jest z tragicznym losem zarówno Żydów, jak i Polaków. Niemniej jednak każda ze stron rościła (a w niektórych przypadkach nadal rości) sobie prawa wyłączności do tej tragedii. „Po wojnie Polacy opłakiwali swoje krzywdy i straty. Polskie poczucie, że Polacy są ofiarami *par excellence*, więc nikt nie mógł uciepieć bardziej, kazało mówić o Zagładzie Żydów jako o fragmencie, a raczej fragmenciku strat polskich. W Oświęcimiu przez lata nic nie wspomniano o tym, że znaczna większość ofiar to byli Żydzi”²¹. Z drugiej strony brak zrozumienia, a wręcz protesty ze strony żydowskiej wzbudziło umieszczanie na terenie byłego obozu symboli chrześcijańskich. Z podobnymi reakcjami spotkały się, co zrozumiałe, plany zagospodarowania terenów sąsiadujących z miejscem pamięci pod budowę centrum rozrywki. Sprawa ta była szeroko komentowana w izraelskiej prasie i mocno wpłynęła na sposób postrzegania Polski w tamtym kraju. Pisano wręcz

²¹ S. Krajewski, *Uczyć wszędzie, a szczególnie w Polsce!*, [w:] J. Ambrosewicz-Jacobs, L. Hońdo (red.), *Dlaczego należy uczyć o Holokauście?*, Kraków 2005, s. 36.

o konieczności przypominania Polakom, że „nie należy mieszać tańca z Auschwitz”²².

Następnym uwarunkowaniem o charakterze zależnym, a mającym podłoże historyczne jest **stosunek państwa polskiego do problemu restytucji mienia żydowskiego**. W 1997 roku Sejm RP przyjął *Ustawę o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP*, której zapisy uczyniły z gmin wyznaniowych oraz Związku Żydowskich Gmin Wyznaniowych w Polsce podmioty restytucji mienia komunalnego. Nadal jednak nierozwiązaną kwestią sporną pozostaje sprawa restytucji mienia prywatnego²³. Stanowi to problem nie tylko w aspekcie stosunków polsko-izraelskich, ale też pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Żydowskie organizacje domagające się rozwiązania tej sprawy są liczącymi się grupami nacisku nie tylko w Izraelu, ale także w innych państwach (głównie w Stanach Zjednoczonych), stąd też ich głosy są istotnymi wyznacznikami dla polityki izraelskiej, ale także wpływają na politykę innych partnerów Polski w stosunkach międzynarodowych. O sile tego nacisku Polska mogła się przekonać ubiegając się o członkostwo w NATO, kiedy główna organizacja żydowska lobbująca w Stanach Zjednoczonych na rzecz Izraela – AIPAC²⁴ – wzywała do bojkotu rozszerzenia dopółki w Polsce nie zostanie uregulowana sprawa odszkodowań i restytucji²⁵.

Próba uregulowania tej kwestii była uchwalona przez Sejm RP w 2001 roku ustawa repriwatyzyacyjna, która przewidywała zwrot aż 50% wartości utraconego mienia, ale przyznawała prawo do zwrotu tylko tym poszkodowanym (lub ich spadkobiercom), którzy byli posiadaczami polskiego obywatelstwa w dniu 31 grudnia 1999 roku. W kontekście

²² Polands' Memory, „The Jerusalem Post”, April 20, 2001, s. 5, cyt. za: J. Dyduch, *Stosunki...*, s. 189.

²³ W. Lizak, J. Spyra, Azja, Bliski Wschód, Afryka i Ameryka Łacińska w polityce zagranicznej RP, [w:] R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa 2006, s. 329.

²⁴ American Israel Public Affairs Committee – organizacja lobbująca na rzecz Izraela w Kongresie Stanów Zjednoczonych.

²⁵ B. Pawlak, P. Puchta, *Stosunki...*, ss. 178-180.

wypędzenia Żydów z Polski w latach sześćdziesiątych minionego wieku z koniecznością zrzeczenia się obywatelstwa, taki wymóg odczytany został jako brak dobrej woli ze strony polskiego państwa, gdyż w praktyce pozbawiał on Żydów szansy na odzyskanie utraconego mienia. Posunięcie to wywołało wzburzenie środowisk żydowskich oraz ostre słowa krytyki z ust niektórych polityków izraelskich²⁶. Ostatecznie ustawa została zawetowana przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, jednak bynajmniej nie ze względu na niesprawiedliwość jej zapisów, ale z powodu obawy o stan gospodarki państwa²⁷. Kolejną próbę rozwiązania problemu restytucji mienia podjął rząd Donalda Tuska, który na początku 2008 roku ogłosił rozpoczęcie intensywnych prac, a już pod koniec tegoż roku przedstawił główne założenia projektu.

W przeciwieństwie do ustawy zawetowanej przez Kwaśniewskiego, nowy projekt przewiduje, że beneficjentami będą mogły być osoby (lub ich spadkobiercy), którzy w momencie utraty mienia byli obywatelami polskimi bez względu na to, czy utrzymali to obywatelstwo w późniejszym czasie. Istotną zmianą jest również pomniejszenie wysokości rekompensaty do 20% wartości utraconego majątku²⁸. O tym, jak znacząca dla stosunków polsko-izraelskich jest sprawa restytucji mienia świadczyć może fakt, że podczas wizyty premiera Tuska w Izraelu w kwietniu 2008 roku jednym z najczęściej poruszanych tematów w rozmowach z politykami

²⁶ W jednym z wywiadów Szewach Weiss nazwał wprowadzenie tego wymogu „cyniczną manipulacją”. Zob. Sz. Weiss, Czas..., ss. 88-90.

²⁷ Zob. Prezydent skłania się ku zawetowaniu ustawy restrykcyjnej, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/prezydent;sklania;sie;ku;zawetowaniu;ustawy;restrykcyjnej,97,0,38497.html>, stan z 25. 04. 2009.

²⁸ Zob. http://www.msp.gov.pl/portal/pl/48/751/Ogolna_problematyka_restrykcyjnej.html, stan z 25. 04. 2009; Zobacz ile odzyskają wyłączeni w PRL, http://www.dziennik.pl/polityka/-article286952/Rzad_odda_20_proc_tego_co_zabrala_komuna.html, stan z 25. 04. 2009.

izraelskimi był problem uregulowania kwestii restrykcyjnej w Polsce oraz deklaracje z nim związane²⁹.

Do grupy uwarunkowań zależnych można dodać także zagadnienie **nawiązywania osobistych kontaktów**, będące sposobem na przełamywanie uprzedzeń i likwidację istniejących stereotypów³⁰. Znaczenie wymiany osobowej, zarówno tej oficjalnej, ale przede wszystkim prywatnej, było podkreślane przez obie strony odkąd tylko ponownie zostały nawiązane stosunki dyplomatyczne. Polskie i izraelskie władze dostrzegały konieczność jak najszybszego rozpoczęcia dialogu, mającego służyć poznawaniu wspólnej historii oraz przełamywaniu istniejących uprzedzeń i stereotypów. Ułatwieniu realizacji tej inicjatywy posłużyła podpisana już w 1991 roku umowa dotycząca wymian młodzieżowych, a także umowy o współpracy kulturalnej, naukowej i edukacyjnej³¹. Mimo iż ważkość osobistych kontaktów Polaków i Żydów dla rozwoju stosunków polsko-izraelskich jest nieustannie podkreślana przez polityków obu państw³², to jednak nie można mówić o pełnym sukcesie w tej dziedzinie. Co prawda, ostatnie kilka lat zaowocowało licznymi spotkaniami młodych Polaków i Izraelczyków, jednak nadal niestety są to zdarzenia marginalne. Przyczyna tego stanu rzeczy leży po obu stronach. Co roku do Polski przyjeżdżają tysiące Izraelczyków w wieku szkolnym. Przybywają tu, by spotkać się z historią zagłady Żydów, by przybliżyć się do zrozumienia tragedii, jaka się w Polsce dokonała. Niejednokrotnie zdarza się, że ci młodzi ludzie opuszczając nasz kraj po kilku dniach nie wiedzą nic o jego współczesnej historii i kulturze, a jedyne wspomnienie o Polsce, jakie zabierają z sobą z powrotem do Izraela to skojarzenie z cmentarzem swych przodków. Doświadczenie natomiast pokazuje, że już godzinna rozmowa z rówieśnikami z Polski

²⁹ Premier Tusk w Izraelu o restrykcyjnej, <http://www.wprost.pl/ar/127412/Premier-Tusk-w-Izraelu-o-restrykcyjnej/>, stan z 25. 04. 2009.

³⁰ J. Dyduch, Stosunki..., s. 171.

³¹ W. Lizak, J. Spyra, Azja..., s.329.

³² Zob. Wielki rok w Izraelu, „Polityka” nr 15 (2649), s. 11.

znacząco zmienia sposób postrzegania tego kraju i jego mieszkańców. Niestety nadal trudno jest znaleźć szkołę izraelską, która zainteresowana byłaby poświęceniem czasu na takie spotkania, co wynika przede wszystkim z napiętego programu izraelskich wyjazdów, ale także z bariery językowej i braku chęci do rozmowy o trudnej przeszłości. Z drugiej strony inicjatywa dialogu spotyka się częstokroć z niechęcią ze strony polskiej. Również tu niełatwo o szkołę, która zechciałaby przyjąć wizytującą grupę młodzieży izraelskiej i która wyjaśniałaby swym uczniom wagę tych inicjatyw. Ponadto, co często podkreślane przez stronę izraelską, do tej pory spotkania funkcjonują w jedną stronę, to znaczy izraelska młodzież przyjeżdża do Polski, a do wielkiej rzadkości należy rewizyta³³. W tej sytuacji nie może być mowy o pełnym i sprawnym funkcjonowaniu wymiany młodzieży.

Mimo zasygnalizowanych problemów inicjatywa polsko-izraelskich spotkań młodzieży jest sprawą wysokiej wagi dla polityków obu państw, którzy dokładają starań, by poprawić jakość, a przede wszystkim częstotliwość tych spotkań. Rozmowa młodych ludzi o trudnej historii, która ich łączy – a jednocześnie dzieli, i która wzbudza tak wiele skrajnych emocji jest bowiem najlepszym sposobem na przełamanie istniejących stereotypów i uprzedzeń, oraz na budowanie trwałej przyjaźni między przyszłymi pokoleniami obu narodów.

W drugiej grupie, czyli wśród uwarunkowań niezależnych z punktu widzenia Polaków znajdują się głównie determinanty związane z ideologią³⁴. Mimo iż Izrael w powszechnej opinii powstał jako swoista rekompensata za Holocaust, to tematyka związana z zagładą była w tym kraju pomijana jeszcze wiele lat po wojnie. Przy budowie nowego państwa skupiono się przede wszystkim na kształtowaniu społeczeństwa o nowej jakości, złożonego z obywateli nowego typu. Wizerunek silnego Izraelczyka, dzielnie walczącego o suwerenność swojego państwa przeciwstawiany był wizerunkowi słabego

³³ J. Dyduch, *Stosunki...*, s. 194.

³⁴ Tamże, s. 171.

Żyda z diaspory, bezwolnie dającego się prowadzić na rzeź w obozie zagłady. Ideologia ta jako podstawę swych założeń przyjmowała odrzucenie wszystkiego, co związane było z życiem w diasporze – a więc języka, kultury i sentymentu do dawnej ojczyzny. Dla wielu Żydów oznaczało to zerwanie więzi z Polską³⁵. Dopiero głośny proces Eichmanna w Jerozolimie przerwał milczenie o Holocauście, jakie panowało w Izraelu. Zmieniła się percepcja ofiar zagłady, zaczęto przywiązywać wielką wagę do świadectw ocalałych i do konieczności edukowania kolejnych pokoleń na temat zbrodni dokonanej na ich przodkach. W tym kontekście kształtowała się świadomość Izraelczyków na temat Polski i Polaków. Wszak na polskiej ziemi dokonana się zagłada, stąd kraj ten zaczął być kojarzony głównie z miejscem tragedii. Do grupy determinant niezależnych należy zatem zaliczyć przede wszystkim **system edukacji panujący w Izraelu, a zwłaszcza program nauczania o Holocauście** i związana z tym interpretacja stosunków polsko-żydowskich w czasie II wojny światowej. Z tematyką zagłady młodzież izraelska spotyka się już od najmłodszych lat, głównie podczas szkolnych i państwowych uroczystości upamiętniających. Następnie na kolejnych etapach edukacji wiedza na ten temat jest systematycznie poszerzana. Na nauczanie o Holocauście w Izraelu kładzie się niezwykle duży nacisk, gdyż „jest to obok lekcji o judaizmie główny sposób kształtowania tożsamości narodowej młodych Izraelczyków”³⁶. W latach 80. Kneset wprowadził do programów edukacji szkolnej obowiązek nauczania o Holocauście, ponadto w Izraelu działa 12 ośrodków zajmujących się edukacją w tym zakresie, które regularnie są odwiedzane przez uczniów izraelskich szkół³⁷. Elementem nauczania o Holocauście są również wspomniane wcześniej wizyty studyjne Izraelczyków w Polsce.

³⁵ Tamże, s. 172.

³⁶ Y. K. Becker, A. Dancyg, *Czego uczą się izraelscy uczniowie o drugiej wojnie światowej i Holocauście?*, [w:] *Trudne...*, s. 114.

³⁷ Tamże, s. 115.

W programie edukacji o Holocauście w Izraelu nadal poświęca się mało miejsca, albo zupełnie pomija się cierpienia wojenne innych narodów, między innymi Polaków. Izraelczycy często nie mają zatem wiedzy o sytuacji okupowanej Polski, nie wiedzą nic o oporze Polaków wobec okupanta, stąd też łatwo dochodzą do wniosku o prawdziwości opinii, iż Polacy w czasie wojny masowo kolaborowali z Niemcami, czynnie pomagając im w dziele eksterminacji ludności żydowskiej. Z drugiej strony o Holocauście uczą się jako o zjawisku wyjątkowym i nieporównywalnym z żadnym innym w dziejach ludzkości. Brak tej równowagi uniemożliwia nauczanie o uniwersalnym przesłaniu, jakie niesie z sobą tragedia Holocaustu³⁸.

Należy jednak wspomnieć, że problematyka form i metod edukacji o Holocauście w Izraelu wywołuje, szczególnie w ostatnich latach, żywe dyskusje społeczne. Na skutek tego stosowana dotąd metodologia powoli ulega pozytywnej zmianie. Zaczęto na przykład wprowadzać informacje o zagładzie ludności pochodzenia innego niż żydowskie (jak Roma i Sinti) oraz o cierpieniach związanych z drugą wojną światową, jakie spotkały między innymi Polaków. Zmienia się także sposób podejścia do wizyt w miejscach pamięci na terenie Polski. Nauczyciele i przewodnicy takich grup zaczynają bowiem przykładać coraz większą wagę do nauczania o szerszym kontekście stosunków polsko-żydowskich, jakim jest historia Polski, w szczególności zaś sytuacja tego kraju i jego mieszkańców w latach okupacji.

Z powyższymi zagadnieniami ściśle łączy się kolejna determinanta niezależna, a mianowicie **percepcja Polski i Polaków przez Izraelczyków**³⁹. Postrzeganie Polski w Izraelu jest w głównej mierze wynikiem edukacji na temat Holocaustu, co niestety nie sprzyja pozytywnemu wizerunkowi

³⁸ Tamże, s. 118.

³⁹ Zob. więcej: J. Dyduch, *Percepcja Polski i Polaków przez Izraelczyków*, [w:] M. S. Wolański (red.), *Uwarunkowania i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Wrocław 2004, ss. 364-393.

państwa polskiego. Jak wspomniano wcześniej, liczne grupy izraelskiej młodzieży szkolnej, które od lat 90. przyjeżdżają do Polski, nie poznają współczesnego kraju, a skupiają się zwykle jedynie na miejscach związanych z zagładą. Nierzadko zatem wiedza, jaką posiadają Izraelczycy na temat Polski dotyczy jedynie historii Holocaustu. Sprzyja to utrwalaniu negatywnych stereotypów i utrudnia, a czasem wręcz uniemożliwia pokonywanie wzajemnych uprzedzeń.

Szczególnym aspektem tej problematyki jest percepcja Polski i Polaków przez Izraelczyków urodzonych w Polsce. Rozważając tę kwestię, trzeba przede wszystkim mieć na uwadze fakt, że obecność polskich Żydów w Izraelu, szczególnie w okresie budowania państwa, była wyraźna i znacząca. Dodając przy tym tendencję Izraelczyków do identyfikowania Żydów polskich z Polakami jako takimi, można zrozumieć, dlaczego postawy tej grupy są tak istotne dla ogólnego wizerunku Polski w Izraelu. A jest to wyjątkowa mieszanina postaw niekiedy skrajnie przeciwnych. Pojawia się niechęć, wrogość i żal – wszak znaczna część tych ludzi została zmuszona do opuszczenia Polski, ale z drugiej strony można zauważyć sentyment i nostalgię związane ze wspomnieniami z miejsca urodzenia i wychowania⁴⁰. Pozytywne postawy jednak są zauważalne dopiero przy głębszej analizie, a przy powierzchownym kontakcie na pierwszym planie pojawia się gorycz i niechęć wobec Polski. Stąd też młode pokolenia, wychowane na opowieściach babć i dziadków przybyłych do Izraela z Polski widzą w tym kraju jedynie miejsce zagłady ich przodków oraz kraj zamieszkały przez ludzi nastawionych wrogo do Żydów.

Podsumowanie

Stosunki polsko-izraelskie charakteryzują się wysokim stopniem skomplikowania relacji oraz ich wielopłaszczyznową strukturą, co spowodowane jest wielością problemów, jakimi

⁴⁰ J. Dyduch, *Stosunki...*, s. 181.

obciążony jest ten „unikalny związek dwóch narodów”. Problemy te wynikają w większości z trudnej historii, która równocześnie łączy i dzieli mieszkańców Polski i Izraela. „Historia jest integralną częścią życia Polaków i Żydów. Przeszłość, a raczej rozrachunek z przeszłością jest bardzo ważny dla kształtowania przyszłości”⁴¹. Nie powinno zatem dziwić, iż najbardziej znaczące determinanty stosunków polsko-izraelskich mają właśnie historyczne podłoże. Z powodu wspomnianej kompleksowości oraz trudności związanych z wyszczególnieniem uwarunkowań nie zostały one oczywiście przeanalizowane i omówione w sposób wyczerpujący. Niemniej jednak nie to było głównym celem niniejszego opracowania. Przedstawienie najbardziej znaczących, ale i najtrudniejszych determinant kształtujących stosunki polsko-izraelskie ma na celu przede wszystkim wskazanie niezwyklej specyfiki tych relacji, w których najistotniejsze znaczenie niezmiennie mają czynniki społeczne. Bowiem nie od spotkań i rozmów polityków wysokiego szczebla, ale od uwzględnienia i zrozumienia uwarunkowań pojawiających się na poziomie społeczeństw oraz od zmian zachodzących we wzajemnej percepcji obu narodów w największej mierze zależeć będzie kształt przyszłych stosunków polsko-izraelskich.

Summary

The article “Determinants of Contemporary Polish – Israeli Relations” is an attempt to analyse main factors shaping international relations between Poland and Israel. The main aim of aforementioned article is to stress the importance of historical contexts and the unique character of complicated connections between those two nations.

Main determinants are divided into two groups on basis of Polish perception. In the first group determinants dependent on Polish government’s decisions and social behaviour are

described. These are: the positive change of Poland’s image on international policy scene; the perception of Jews and their state in Polish society, as well as the problem of anti-Semitism in Poland; Polish society’s knowledge of the history of Jewish – Polish relations, especially during the World War II; unsolved problem of reprivatization; the meaning of personal contact between young Israelis and Poles. On the other hand, determinants that are beyond control of Polish society are described. Among these are: education on Holocaust in Israel and perception of contemporary Poland and Polish people among Israeli society.

⁴¹ Sz. Weiss, Czas..., s. 80.

AIDS – ZAGROŻENIE I WYZWANIE DLA AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

AIDS – threat and challenge for subsaharian Africa

Uwagi wstępne

AIDS stanowi współcześnie ogromne zagrożenie dla rasy ludzkiej i jest jednym z najpoważniejszych międzynarodowych problemów społecznych. O skali zjawiska świadczą zarówno liczby (w 2007 r. liczba osób żyjących z wirusem szacowana była na 33 mln; 2,7 mln zostało zakażonych; 2 mln zmarło), jak i ilość organizacji, środków finansowych, państw zaangażowanych w walkę przeciw chorobie. Zwłaszcza, że według raportu UNAIDS na temat globalnej epidemii AIDS (2008 Report on the Global AIDS), nie ma dziś regionu świata, który pozostaje wolny od tej choroby. Od momentu wykrycia w 1981 roku pochłonięła ona ponad 25 mln ofiar i stała się najtragiczniejszą w skutkach epidemią odnotowaną kiedykolwiek w historii. Wirus HIV jeszcze na początku lat 90. uznawany był jedynie za poważny problem zdrowotny. Prognozowano wówczas, że pod koniec dekady w Afryce Subsaharyjskiej infekcją zarazi się 9 mln osób, a 5 mln umrze. Jak się okazało, wielkości te były trzykrotnie niedoszacowane¹.

Medycyna nie dysponuje, jak dotąd, ani szczepionką uodporniającą przeciw AIDS, ani skuteczną metodą leczenia choroby. Naukowcy prowadzą prace zmierzające do otrzymania szczepionki. Przez lata choroba ta była równoznaczna z wyrokiem śmierci. Skuteczne leczenie rozpoczęło się w końcu lat osiemdziesiątych XX w., dzięki zastosowaniu zydowudyny (AZT). Preparat ten okazał się

¹ Raport w sprawie światowej epidemii HIV/AIDS, publikacja UNAIDS, czerwiec 2000.

niezwykle skuteczny w zapobieganiu przenoszenia się HIV od ciężarnych matek na ich potomstwo. Ale prawdziwy przełom miał nastąpić dopiero w 1995 roku. Na międzynarodowym kongresie w Vancouver naukowcy oznajmili, że wiedzą jak zapanować nad wirusem. Sposobem miała być wysoce aktywna terapia antywirusowa (Highly Active Antiretroviral Therapy – HAART). Od tego czasu naukowcy niejednokrotnie donosili o nowych lekach i szczepionkach. Jak dotąd nie ma środka, który usunąłby całkowicie wirusa z organizmu, pacjenci są więc skazani na przyjmowanie leków do końca życia. Nie wszyscy dobrze to znoszą, leki bowiem mają działania uboczne. Niektórzy, zwłaszcza w krajach, gdzie edukacja i cena leków pozostawiają wiele do życzenia, odstawiają pigułki, co wkrótce niekorzystnie odbija się na ich zdrowiu. Mieszkańców biedniejszych regionów nie stać na leczenie i umierają dziś tak samo, jak pięć czy dziesięć lat temu. W dzisiejszych czasach AIDS ma już inne oblicze – ze śmiertelnej zarazy stał się wyłącznie jedną z wielu ciężkich, przewlekłych chorób, których co prawda nie da się wyleczyć, ale które można kontrolować².

AIDS (ang. acquired immunodeficiency syndrome) oznacza zespół nabytego niedoboru odporności. Jest to schorzenie układu immunologicznego spowodowane zakażeniem retrowirusem HIV (ang. human immunodeficiency virus). HIV powoli osłabia układ odpornościowy, aż do jego ostatecznego zniszczenia. Wirus może przez wiele lat dokonywać uszkodzeń w systemie immunologicznym, zanim osoba zakażona zacznie chorować. AIDS charakteryzuje się niedoborami immunologicznymi typu komórkowego, w wyniku których dochodzi do rozwijania się zakażeń wywołanych drobnoustrojami, które w warunkach normalnych nie są patogenne, do powstawania nowotworów oraz do pojawiania się rozmaitych defektów i zaburzeń neurologicznych³.

² A. Leszczyński, Naznaczeni. Afryka i AIDS, Wyd. TRIO, Warszawa 2003, s. 199–200.

³ G. Antonio, AIDS – obłęd i rzeczywistość. Dlaczego milczenie może być zabójcze?, EXTER, Gdańsk 1997, s. 15–48.

Choroba wywołwana przez wirus HIV nazywana jest słowem „zespół” ze względu na różnorodność i złożoność objawów oraz „nabyty” w odróżnieniu od „wrodzonych” wad układu immunologicznego. Przebieg infekcji jest sprawą dość indywidualną, ale głównie przejawia się tym, iż od trzech do ośmiu tygodni od zakażenia, we krwi chorego pojawia się znaczna liczba kopii wirusa (tzw. Wiremia). Wirus HIV atakuje różne komórki układu odpornościowego. Jednym z ważniejszych ataków są tak zwane limfocyty CD4. Ich liczba w zdrowym organizmie wynosi około 800–1000/mm³, w zakażonym zaś spada poniżej 200. Ludzie umierający na AIDS w rzeczywistości umierają z powodów innych infekcji – na przykład zapalenia płuc, grzybicy, gruźlicy, malarii czy biegunki. Nierzadko dochodzi też do poważnych zmian w układzie neurologicznym, na przykład do częściowego paraliżu⁴.

Do zakażenia HIV dochodzi w wyniku kontaktu człowieka z każdym płynem ustrojowym, w którym znajdują się zainfekowane wirusem komórki lub jest obecne zakażone wirusami osocze. Szczególnie niebezpieczny jest kontakt z krwią, bowiem w niej jest największe stężenie czynnika zakaźnego⁵.

Początki AIDS nadal nie zostały jeszcze dostatecznie poznane i budzą zrozumiałe kontrowersje. Wirus najprawdopodobniej przeniósł się na człowieka od małp, a konkretnie szympanсів *Pan tryglodytes tryglodytes*. W ich krwi wykryto bowiem obecność wirusa niezwykle podobnego do HIV. Mieszkańcy centralnej Afryki polowali na małpy i do przekroczenia bariery międzygatunkowej wystarczyło, że krew zakażonego zwierzęcia zetknęła się z krwią myśliwego. Jeszcze niedawno twierdzono, że do wybuchu epidemii mogły też się przyczynić masowe szczepienia w Afryce przeciw polio w latach pięćdziesiątych (do hodowli wirusów polio używano

⁴ A. Stapiński, AIDS – zespół nabytego upośledzenia odporności, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1987, s. 6-10.

⁵ J. Śledzianowski, AIDS – śmiertelny przypadek, Wyd. Jedność, Kielce 1995, s. 5-10.

tkanek pochodzących od małp afrykańskich). Jednak hipoteza o związku HIV z polio nie wytrzymała próby czasu – na początku 2001 r. trzy niezależne laboratoria przebadaly oryginalną szczepionkę przeciw polio i żadne nie znalazło najmniejszego śladu małpiego wirusa upośledzenia odporności ani HIV. Pozostałe teorie na temat pochodzenia HIV to wypadek przy pracy w tajnym radzieckim laboratorium wojskowym lub skutek przeszczepiania małpich jąder (zabieg odmładzający wykonywany w latach dwudziestych w Europie i USA)⁶. Niektórzy międzynarodowi eksperci uważają natomiast, że apokaliptyczna teza, według której Afryka jest źródłem międzynarodowej epidemii, zawiera sporo nieuzasadnionego rasizmu i należy ją odrzucić jako błędną i nienaukową. Zdarzają się bowiem nawet kuriozalne tezy, według których przyczyn rozprzestrzeniania się AIDS w Afryce dopatruje się w rytualnym picu krwi przez Afrykanów czy też powszechnym zwyczaju zabaw dzieci z zabitymi małpami⁷.

Najstarszy potwierdzony przypadek infekcji pochodzi z Kinszasy, stolicy Kongo, z 1959 roku. Nosicielem był mężczyzna, którego nazwiska nie ujawniono. W 1962 roku wśród plemion Ugandy stwierdzono bardzo wysoki odsetek zachorowań na mięsak Kaposiego, uznanego obecnie za klasyczny objaw kliniczny choroby AIDS. W 1978 roku u mieszkańców Afryki równikowej stwierdzono pierwsze przypadki nieznanej wcześniej choroby układu immunologicznego. Z kolei rok później u nowo osiadłych w Europie osób pochodzących z Afryki zarejestrowano przypadki złośliwego nowotworu skóry i jamy ustnej w postaci mięsaka Kaposiego oraz złośliwe infekcje płuc o długotrwałym przebiegu⁸. To że nie ma dowodów na wcześniejsze istnienie HIV, nie znaczy naturalnie, że go nie było. Pośredniego dowodu na to, iż wirus rozprzestrzeniał się

⁶ A. Leszczyński, Naznaczeni..., s. 143.

⁷ B. Stefański, Ekonomiczne skutki AIDS w Afryce, „Afryka: Biuletyn Polskiego Towarzystwa Afrykanistycznego”, nr 8, 1998, s. 35.

⁸ J. Śledzianowski, AIDS – śmiertelny przypadek..., s. 29.

już w latach trzydziestych dostarczały badania Bette Korber z Los Alamos National Laboratory w USA. Analizowała ona szybkość mutacji wirusa i na tej podstawie wyliczyła wiek najstarszego szczepu HIV. Wyniki pokazały iż wirus musiał istnieć już w 1939 roku⁹. Pod jednym względem naukowcy są zgodni, a mianowicie tym, iż rzeczywiste źródło choroby AIDS pochodzi z Afryki równikowej.

AIDS nie jest wyłącznie problemem Afryki. W Gwatemali czy Hondurasie wskaźnik zachorowalności kształtuje się na poziomie 1,6% populacji¹⁰, co sprawia, że region Ameryki Środkowej uznany został za drugie po Afryce Subsaharyjskiej skupisko choroby. Niepokojące są również dane statystyczne z Europy Wschodniej i Azji Środkowej. Liczba nosicieli w 2007 roku szacowana była na 1,5 mln, co daje dwudziestokrotny wzrost w porównaniu z danymi z 1995¹¹. Oficjalne dane Rosyjskiego Federalnego Centrum ds. AIDS podają 300 tys. przypadków zakażenia HIV na terenie Federacji, jednak rzeczywista liczba jest zdecydowanie większa – w 2007 roku zdiagnozowano około 70 tys. nowych infekcji. Z kolei Ukraina, ze wskaźnikiem 1,5-2% zachorowań w populacji, jest w najtrudniejszej sytuacji epidemiologicznej w Europie. W 2007 r. przekroczyła 29 tys. nowych zachorowań, a to oznacza prawie dziesięciokrotny wzrost ich liczby w stosunku do 2000 roku¹².

Globalne porozumienia

Niewiele epidemii wywołało w stosunkach międzynarodowych tak szeroki oddźwięk i tak wiele kontrowersji w ocenach skali problemu, jak AIDS. Wspólnota międzynarodowa uznała skalę i powagę kryzysu dość późno.

⁹ A. Leszczyński, *Naznaczeni...*, s. 143.

¹⁰ UNAIDS/WHO AIDS Epidemic Update, grudzień 2006.

¹¹ Tamże.

¹² Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS 2008; http://www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/GlobalReport/2008/2008_Global_report.asp, 22.05.2009.

Dopiero w 1987 roku powstał pierwszy światowy program w sprawie AIDS, a w 1996 roku utworzono Wspólny Program do spraw AIDS (UNAIDS), z zadaniem koordynacji prac całego systemu ONZ. Lata 90. to szczególne zainteresowanie tematem AIDS agencji i organów Narodów Zjednoczonych. Nad sposobami powstrzymania epidemii debatowało Zgromadzenie Ogólne, ustanawiając przy różnych okazjach konkretne cele i wytyczając kierunki działania. Zobowiązania w postaci deklaracji, wytycznych, adresowane są do wszystkich rządów, z natury swojej mają charakter międzynarodowy¹³. To oznacza dla państw konieczność dwutorowego działania – z jednej strony konsekwentnego wykonywania zobowiązań wobec własnego społeczeństwa, z drugiej zaś aktywnego włączania się w wysiłki całej wspólnoty międzynarodowej na rzecz realizacji międzynarodowej strategii. Przykładem może być rozdział VII Deklaracji Milenijnej, wzywający do udzielenia pomocy Afryce w budowaniu jej własnego potencjału do radzenia sobie z HIV/AIDS, m.in. poprzez likwidację długów, otwieranie dostępu do rynków, wzrost oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) i transfer technologii. Z kolei 25 czerwca 2001 roku odbyła się 26 Specjalna Sesja Zgromadzenia Ogólnego NZ poświęcona tej tematyce, która stała się silnym bodźcem mobilizującym dla grup i organizacji. Zapobieganie AIDS przestało być wyłącznie zadaniem służb medycznych. Przynajmniej formalnie, najwyżsi przedstawiciele władzy państwowej zgodzili się przyjąć na siebie odpowiedzialność za walkę z epidemią¹⁴.

¹³ M. E. Sokalska, *Nowe i stare zagrożenia międzynarodowego bezpieczeństwa – HIV/AIDS, malaria oraz substancje odurzające i psychotropowe*, [w:] J. Symonides (red.): *Organizacja Narodów Zjednoczonych: bilans i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 550.

¹⁴ Raport Sekretarza Generalnego, Sesja Specjalna Zgromadzenia Ogólnego w sprawie HIV/AIDS, dok. ONZ A/55/779.

Epidemia w Afryce

Afryka jest kontynentem, który od lat zmaga się z licznymi zagrożeniami i plagami, jakimi są ubóstwo, głód, susza, malaria, zacofanie cywilizacyjne, analfabetyzm, degradacja środowiska naturalnego. W okresie kolonialnym i później, gdy państwa afrykańskie uzyskały niepodległość, zjawiska te pogłębiły się i zaostrzyły, a ponadto doszły dalsze zagrożenia: konflikty etniczne, trudności w tworzeniu struktur państwowych i budowaniu demokracji, korupcja, nepotyzm, przewroty i dyktatury wojskowe, wojny oraz związane z nimi ruchy migracyjne¹⁵. W ostatnim dziesięcioleciu doszło nowe zagrożenie, jakim jest błyskawicznie rozprzestrzeniająca się epidemia zespołu nabytego upośledzenia odporności (AIDS), wywołanego wirusem HIV.

Afryka, tak bardzo dotknięta epidemią jest jednocześnie kontynentem o najmniej rozwiniętej opiece medycznej. Miliony zakażonych ludzi są praktycznie nieleczone, głównie ze względu na bardzo wysoki koszt leków. We wszystkich państwach, z wyjątkiem Senegalu i Ugandy, ciągle zwiększa się liczba zakażeń. Wszelkie prognozy postępu choroby wymknęły się spod kontroli.

Już od kilku lat epidemiolodzy twierdzą, że epidemia AIDS w Afryce osiągnęła poziom nasycenia, to znaczy, że zarazili się już prawie wszyscy, którzy mieli na to szansę. Jak pokazują dane statystyczne, zdecydowanie najbardziej naznaczonym obszarem dotkniętym epidemią HIV/AIDS jest Afryka Subsaharyjska, w 2007 roku liczba nowych zakażeń wyniosła tam 1,7 miliona, a łączna liczba osób żyjących z HIV/AIDS na tym terenie to 22,5 miliona. Ponad 68% wszystkich zakażonych żyje na tym terenie, a 75% zmarło z powodu AIDS w 2008 roku. Szacuje się, że 61% zakażonych w Afryce Subsaharyjskiej to kobiety¹⁶.

¹⁵ Z. Łazowski, *Zagrożenia i problemy Afryki Zachodniej*, [w:] Z. Łazowski (red.): *Państwa Afryki Zachodniej*, wyd. Towarzystwo Polsko-Nigeryjskie, Warszawa 2006, s. 143.

¹⁶ UNAIDS, *AIDS 2008 Epidemic Update*, December 2008, URL: <http://www.unaids.org>.

Patrząc na problem z perspektywy poszczególnych państw Afryki, zdecydowanie największy odsetek zakażeń i zachorowań ma miejsce w państwach Afryki Południowej. Jak pokazują dane UNAIDS, w Botswanie wskaźnik zachorowań wynosił 24,1%, w Lesoto – 23,2%, w Zimbabwie – 20,1%. Według raportu UNAIDS z 2007 roku na temat globalnej epidemii AIDS, wysoki poziom tego wskaźnika występuje również w Beninie (na 8 439 000 mieszkańców 87 000 jest zakażona), Burkina Faso (na 13 228 000 – 150 000), Burundi (na 7 548 000 – 150 000), Ghanie (na 22 113 000 – 320 000), Kenii (na 34 256 000 – 1 300 000), Malawi (na 12 884 000 – 940 000), Rwandzie (na 9 038 000 – 190 000), Senegalu (na 11 658 000 – 61 000) oraz Togo (na 6 145 000 – 110 000)¹⁷.

Tak ogromna liczba zachorowań w efekcie powoduje obniżenie się długości życia. Tam gdzie liczba zachorowań jest znikoma, średnia długość życia wynosi 62 lata, a na obszarach objętych epidemią spada do 47 lat, a nawet poniżej 40 lat¹⁸. AIDS uchodzi za najczęstszą przyczynę hospitalizacji i zgonów hospitalizowanych dorosłych w wielu regionach tego kontynentu. Nie mogą się jej oprzeć żadne granice społeczne, kulturowe i geograficzne. Rozprzestrzenienie się AIDS ma także ogromny wpływ na procesy demograficzne. Prognozy Organizacji Narodów Zjednoczonych wskazują, że w 2015 roku z powodu AIDS będzie żyło o 91 mln ludzi mniej niż ma to miejsce obecnie, a w 2050 roku nawet 320 mln mniej¹⁹.

¹⁷ UNAIDS, *2007 Report on the global AIDS epidemic*: December 2007.

¹⁸ UNAIDS, *AIDS 2007 Epidemic Update*, December 2007, URL: <http://www.unaids.org>; 24.04.2008.

¹⁹ Department of Economic and Social Affairs, Population division, *Long-Range Population Projections 2003*, URL: <http://www.un.org/esa/populationpublications/longrange/long-range-working-paper.final.pdf>.

Czynniki rozprzestrzeniania się AIDS

Wyjaśnienie, dlaczego epidemia na tym kontynencie osiągnęła tak ogromne rozmiary nie jest łatwe, gdyż złożyły się na nią różne zjawiska kulturowe, społeczne i ekonomiczne. Podejmując próbę hierarchizacji czynników wpływających na intensywność zjawiska w Afryce Subsaharyjskiej należy zaznaczyć, że jest to subiektywna ocena wynikająca z analizy danego zjawiska. Na pierwszy plan wysuwają się zatem czynniki bezpośrednie tj. kulturowe i ekonomiczne, zaraz za nimi pośrednie, czyli polityczne.

Czynniki kulturowe

Wśród wielu uwarunkowań rozprzestrzeniania się choroby są zwyczaje plemienne i szeroko pojęta kultura życia tubylców. Kobiece obrzezanie jest to rytualny zabieg polegający na drastycznym zniekształceniu narządów płciowych kobiety. Najczęściej wykonuje się go u dzieci lub dorastających dziewczynek. Zabieg niejednokrotnie wykonywany jest w skrajnie niehigienicznych warunkach, na przykład za pomocą starej żyletki albo kawałka stłuczonej butelki. Presja kulturowa jest tak silna, że często kobiety poddają się zabiegowi dobrowolnie (obrzezanie może stanowić na przykład ważny element rytuałów inicjacyjnych). Według szacunków Światowej Organizacji Zdrowia obrzezaniu poddaje się prawie wszystkie kobiety w Mali, Gwinei, Erytrei, Somalii i Sudanie oraz od czterdziestu do sześćdziesięciu procent w Burkina Faso oraz na Wybrzeżu Kości Słoniowej. Rany powstałe w wyniku zabiegu i wywołanych nim komplikacji stanowią idealne „wrota” dla HIV²⁰. Zwolennicy utrzymania tradycji z kolei podejmują próby racjonalizacji samego zabiegu, widząc w nim raczej ochronę niż zagrożenie, argumentując iż obrzezanie kobiet pomaga chronić je przed instynktem seksualnym, co w konsekwencji nie prowadzi do

²⁰ A. Leszczyński, *Naznaczeni...*, s. 154.

zakażenia się HIV²¹. Praktyki te zintegrowane są z organizacją społeczną, z wierzeniami, poczuciem honoru i moralności. Ich stosowanie ma istotne znaczenie dla samoidentyfikacji płci i grup etnicznych. Jako element inicjacji, stanowi dla wielu ludów integralną część obrzędów przejścia, nadających jednostce nowy status, wprowadzających je w świat dorosłych. Poprzez pozbycie się dwuznacznych cech płciowych dziecka, możliwe staje się przejście od seksualności infantrylnej, bezpłodnej i nacechowanej autoerotyzmem, do seksualności skierowanej na przekazywanie życia²².

Istnieje także przekonanie, że seks z dziewicą jest uzdrawiający dla nosiciela (sprzyja to dużej liczbie gwałtów, popełnionych bardzo często na dzieciach²³), jak również, że krew kury leczy AIDS. Kolejnym zwyczajem rozpowszechnionym wśród plemion całej wschodniej i środkowej Afryki jest „oczyszczanie”. Wdowa musi spędzić noc z przysłanym przez rodzinę krewnym lub człowiekiem, który zawodowo zajmuje się „oczyszczaniem”. W ten sposób sama zakaża się HIV albo przekazuje zabójczy wirus. „Dziedziczenie” niesie ze sobą podobne ryzyko. U niektórych plemion wdowa zostaje przekazana bratu męża bądź jego najbliższemu męskiemu krewnemu²⁴. Antropolodzy uważają, że oba te zwyczaje są bardzo stare i w przeszłości miały bardzo racjonalne uzasadnienie. „Odziedziczona” kobieta miała opiekę, a jej dzieci zostawały w rodzinie. Dziedziczyło się nie tylko własność, ale także role społeczne. Jednak w dobie AIDS zwyczaj, który niegdyś służył zachowaniu życia, w wielu przypadkach stał się samobójstwem popełnianym pod przymusem. Oprócz tego golenie głów na znak żałoby, co zawsze jest wykonywane jedną jedyną posiadaną przez wspólnotę żyletką.

²¹ R. Vorbich, *Afryka wobec tradycji okaleczania narządów płciowych*, „Afryka. Biuletyn Polskiego Towarzystwa Afrykanistycznego” 2004/2005, nr 20, s. 34.

²² Tamże, s. 32.

²³ A. Leszczyński, *Naznaczeni...*, s. 154.

²⁴ Tamże, s. 153.

Uwarunkowania kulturowe powodują, iż nawet prezerwatywa wywołuje w tym patriarchalnym społeczeństwie niechęć. Prezerwatywy traktowane są jako wynalazek białego człowieka, opracowany specjalnie po to, żeby Afrykanie mieli mniej dzieci²⁵. **Sytuacja jest na tyle poważna, że mieszkańcy nie używają prezerwatyw, a wielu sprzedawców odmawia ich dystrybucji w swoich sklepach.** Powszechna jest też negacja istnienia problemu. Nie chcąc dopuścić do siebie możliwości istnienia AIDS, wielu ludzi świadomie współżyje bez zabezpieczenia, nawet po otrzymaniu pozytywnego testu na HIV. Wokół AIDS panuje w Afryce zmowa milczenia, co jest po części wynikiem tego, że mieszkańcy kontynentu sferę intymną starają się jak najgłębiej ukryć, wstydzą się jej. Zatem publiczna dyskusja o chorobie wciąż graniczy z niemożliwością. Jeśli natomiast istnieją szanse stworzenia warunków do profilaktyki czy edukacji pojawia się kolejny problem, jakim jest różnorodność plemion afrykańskich. W Zambii na przykład mieszkają siedemdziesiąt cztery plemiona, które mówią różnymi językami i mają różne zwyczaje. Zatem trudno jest prowadzić edukację taką jak w Europie czy USA.

Istotnym problemem, wynikającym także z obyczajowości ludów afrykańskich jest podział ról w rodzinie i społeczeństwie oraz miejsce kobiety w tym społeczeństwie. Równouprawnienie płci ma dla Afrykanek mniejsze znaczenie niż dla kobiet krajów zachodnich, ponieważ ich historia i kultura jest inna. Priorytetem dla nich nie jest walka o podwyższenie statusu, lecz wypełnienie obowiązków, dbanie o rodzinę i radzenie sobie z codziennymi problemami. Kobiety dyskryminowane są przez prawo i tradycję, mają trudniejszy dostęp do edukacji, często nie potrafią czytać i pisać, mają też znacznie mniejsze możliwości wykonywania jakiegokolwiek pracy zarobkowej. W dzieciństwie stanowią własność ojca, później męża. W Burkina Faso małżeństwa kilkunastoletnich, a nawet dziewięcioletnich dziewczynek z mężczyznami starszymi niekiedy od ich ojców stanowią około jednej trzeciej

²⁵ Tamże, s. 83.

związków. Wiąże się to z otrzymywaniem przez rodzinę od męża córki dóbr materialnych, a także obawa rodziców przed przedmażeńską utratą dziewictwa i w konsekwencji jej staropanieństwem²⁶. W wielu krajach Afryki kobiety uzyskują prawo do ziemi i własności prywatnej z chwilą zawarcia małżeństwa i tracą je, gdy małżeństwo ustaje. Brak domu i ziemi ogranicza możliwości ekonomiczne kobiet, tym samym drastycznie zmniejsza poczucie bezpieczeństwa, powoduje ubóstwo i bezdomność. Nasila się także przemoc wobec kobiet i ich dzieci. Przemoc wobec kobiet wiąże się z dyskryminacją i podporządkowaniem. Znęcanie się mężów nad żonami jest prawnie zakazane, jednak interwencje sił porządkowych niemal nie mają miejsca. Zwiększa się liczba gwałtów i innych przestępstw seksualnych w wyniku działań wojennych. Przemoc wobec kobiet, w tym również handel kobietami, sprzyja zakażeniom HIV. Kobiety i dziewczęta w każdym wieku – niektóre młodsze niż 6 lat, inne starsze niż 60 lat – były i są gwałcone. Wiele z nich choruje, zameżne kobiety stają wobec problemu rozwodu, bo dla mężów stały się „nieczyste”. Większość ofiar mówi, że nadal wstydzą i obawiają się, że ich społeczności je odrzuca. Obawa przed przemocą, wyrzuceniem z domów i wykluczeniem ze społeczności, ogranicza kobietom dostęp do opieki zdrowotnej, leków oraz usług zapobiegających transmisji HIV na dziecko, czy nawet do informacji na temat HIV/AIDS. Również małżeństwo nie chroni kobiet przed HIV/AIDS. Mężatki i były mężatki to osoby szczególnie narażone na HIV. W Zimbabwe badania wykazały, że większość kobiet zostało zakażonych przez swoich mężów. Przekonanie kobiet, że nie mają prawa prosić męża o używanie prezerwatyw wzmacnia zagrożenie. Seks przedmażeński i pozamażeński jest tolerowany, a nawet pochwalany jako zachowanie dowodzące męskości. Kobiety nie mają też wpływu na życie seksualne swoje i swoich mężów. Czynniki te wystawiają je na większe ryzyko zakażenia. Badania pokazują, że w przypadku kobiet, które były bite lub zdominowane przez swoich partnerów,

²⁶ Tamże, s. 228.

prawdopodobieństwo zakażenia HIV sięgnęło prawie 50% w porównaniu z kobietami, które żyły w związkach wolnych od przemocy. Gwałty, czy to na polu walki, na ulicy czy w sypialni, poważnie wystawiają je na ryzyko infekcji²⁷.

Tak ogromna liczba zachorowań wśród kobiet powoduje kolejny problem - przenoszenie wirusa na dzieci, które mogą ulec zakażeniu w okresie płodowym lub w czasie porodu. Dzieje się tak w około 20% przypadków. Znane są także rzadkie sytuacje zakażenia dziecka mlekiem matki. Na podstawie szacunkowych badań kobiet ciężarnych (w RPA, Botswanie, Zambii i Zimbabwe), zakłada się, że w regionach tych zakażonych wirusem HIV jest 45–65% przyszłych matek. Według danych statystycznych liczba dzieci żyjących z wirusem HIV w skali globalnej sięgała 1,5 miliona w 2001 roku, w 2007 roku liczba ta sięgnęła 2,2 miliona. Z czego, jak pokazują raporty UNAIDS, blisko 90% z całości zakażonych zamieszkuje obszar Afryki Subsaharyjskiej²⁸. Dlatego też zwiększenie bezpieczeństwa ekonomicznego i uwłasnowolnienie kobiet zmniejszyłoby ich podatność na przemoc w domu, zredukowało przypadki niebezpiecznego seksu oraz inne czynniki sprzyjające HIV/AIDS. Jednak zakaz dyskryminacji nie powinien odnosić się wyłącznie do kobiet, w kontekście HIV/AIDS środowisko, w którym przestrzegane są prawa człowieka sprawia, że ryzyko zakażenia HIV i zachorowania na AIDS jest mniejsze, osoby zakażone i dotknięte HIV/AIDS żyją godnie, nie są dyskryminowane, zaś osobisty i społeczny wpływ zakażenia i choroby jest złagodzony.

Czynnik kulturowy pośród wielu innych wydaje się kluczowy, jeśli chodzi o skalę zjawiska. Zwyczaje plemienne, brak podstawowej wiedzy na temat rozprzestrzeniania się wirusa, dyskryminacja kobiet, niechęć wobec zmiany przyzwyczajeń, traktowanie seksu i AIDS jako temat tabu,

²⁷ <http://amnesty.org.pl/archiwum/aktualnosci-strona-artykulu/-article/1-789/71/category/6/>, 20.03.2008.

²⁸ UNAIDS, AIDS 2008 Epidemic Update, December 2008, URL: <http://www.unaids.org>.

wszystko to sprawia, że wirus znalazł idealny grunt do rozprzestrzeniania się.

Czynniki polityczne

Istotną kwestią jest także sposób sprawowania władzy przez elity polityczne, który niejednokrotnie oparty jest na korupcji i oszustwie. Politycy traktują państwo jak swój prywatny folwark. Oprócz tego nepotyzm i słabe prawo stanowią przeszkodę na drodze rozdzielanych środków do tych, którzy ich potrzebują²⁹. Zagrożenie epidemią wydaje się być zupełnie lekceważone przez polityków. Często elity są wrogo nastawione do zachodnich koncepcji medycznych – były prezydent RPA, Thabo Mbeki (okres urzędowania: 1999–2008), podziela powszechne w Afryce przekonanie, że najlepszym lekarstwem na AIDS jest stosunek z dziewczyną, jak również kwestionuje nie tylko rozmiary, ale i samo istnienie epidemii. Rząd RPA nie dostrzega problemu AIDS, nie tworzy możliwości podstawowej edukacji ludności. Minister zdrowia Msimang (okres urzędowania: 1999–2008) zakazała dawania skutecznego leku, nevirapiny, zakażonym matkom przed porodem twierdząc, że środek nie jest jeszcze sprawdzony. Z kolei gdy w lutym 2002 roku ruszył utworzony przez ONZ wielki fundusz do walki z AIDS, malarią i gruźlicą, RPA oświadczyło, że nie potrzebuje żadnej pomocy³⁰. Politycy nie rozumieją bądź nie chcą zrozumieć powagi sytuacji, państwo traktowane jest jako arena ich prywatnych interesów. Nierzadko dochodzi do tego, iż wszelka pomoc, jaką niosą zachodnie organizacje w postaci pieniędzy, lekarstw lub żywności nie trafia do potrzebujących, lecz dzielona jest pomiędzy elitę polityczną. Oprócz tego niewydolne administracje i anachroniczna struktura organizacyjna stanowią przysłowiowe wąskie gardło dla tego

²⁹ Z. Łazowski, Epidemia AIDS – nowe zagrożenie dla Afryki, [w:] Z. Łazowski (red.): Państwa Afryki Zachodniej..., s. 229.

³⁰ Tamże, s. 228.

przedsięwzięcia. Znaczna część darów nie jest należycie wykorzystywana na skutek rozdzźwięków pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w walkę z AIDS. Punktem wyjścia wszelkich skutecznych reform na tym kontynencie musi być zatem wdrożenie praktyk dobrego zarządzania na wszystkich szczeblach władzy. Bez odpowiednio przygotowanych kadr i woli politycznej przywódców znacznie trudniej będzie walczyć z epidemią, jak również uzyskać pomoc zewnętrzną, a tym bardziej efektywnie ją wykorzystać.

Częste wojny, konflikty wewnętrzne i związane z tym migracje uciekinierów także w zdecydowany sposób wpływają na rozprzestrzenianie się wirusa.

Czynniki społeczno-ekonomiczne

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż ludność większości państw Afryki cierpi na bardzo wiele chorób, wynikających przede wszystkim z ubóstwa, niedożywienia, braku czystej wody pitnej, niedostatecznej higieny, a także powodowanych przez liczne wojny i wymuszoną migrację. Bieda jest zapewne najtrudniejszą barierą w leczeniu AIDS w Afryce. W dziedzinie gospodarczej kontynent ten przedstawiany jest jako biedny i marginalny. Poza doraźnymi interwencjami humanitarnymi nikt nie interesuje się przyszłością milionów ludzi żyjących w tej części Ziemi³¹. Bankructwo i niedobór – tak od wieków przedstawiana jest Afryka przez ekonomistów i socjologów śledzących rozwój tego kontynentu. Powtarzane są argumenty, iż niedostateczny rozwój Czarnej Afryki jest powodowany przez kulturę i styl życia jej mieszkańców. W społeczeństwach afrykańskich prawdziwym biedakiem jest ten, kto nie ma rodziny. Duch rodziny i zasada wzajemności określają stosunki gospodarcze we wspólnocie³². Z kolei inne

³¹ M. Vaque, Odrzucenie rozwoju czy porażka systemu zachodniego? Afrykańska droga odrodzenia, „Afryka, Azja, Ameryka Łacińska: studia i materiały”, Uniwersytet Warszawski. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych. Instytut Krajów Rozwijających się, 2000, nr 76/77, s. 49.

³² Tamże, s. 50-52.

teorie tłumaczą kryzys afrykański ubóstwem, które jest bezpośrednio związane z przyrostem demograficznym oraz degradacją środowiska. Jednak wobec olbrzymiego potencjału rozrodczego Afryki i ogromniej liczby zgonów spowodowanych chorobą bilans wydaje się być równy zeru.

Wielkim problemem jest także niewydolność i opóźnienie rolnictwa. Produkcja rolna w Afryce powinna wzrosnąć trzykrotnie, żeby w 2050 roku wszyscy jej mieszkańcy mogli się wyżywić. Tymczasem w całej Afryce brakuje ziemi, która nadawałaby się do produkcji rolnej. Tylko 15 procent gruntów może rodzić plony, wyjątkiem na skalę całego kontynentu jest Sierra Leone czy Ruanda, gdzie od 30 do 50 procent ogólnego areалу nadaje się do uprawy. Brak ziemi powoduje, że jest eksploatowana w nadmiarze, co zwiększa tempo jej erozji. Żle przedstawia się poziom technicyzacji produkcji rolnej, która właściwie opiera się na pracy rąk ludzkich³³. Poza tym niesprzyjająca pogoda zniszczyła i ciągle niszczy i tak niewystarczające plony. Z kolei głód nie zbierałby tak tragicznych plonów, gdyby nie katastrofalny poziom zdrowia mieszkańców kontynentu. Wycieńczeni chorobami ludzie łatwo ulegają głodowi, na skutek czego śmiertelność wywołana nim jest znacznie wyższa. Według raportu Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), w Afryce od 1985 do 2005 roku zmarło na AIDS ponad 7 milionów farmerów, a w następnych dwudziestu latach umrze być może 16 milionów. Co w konsekwencji wpłynie na znaczny brak żywności i większy głód.

Przy ocenie zachorowalności na AIDS trzeba także brać pod uwagę brak odpowiednich testów na obecność HIV i niekiedy ich wątpliwą jakość, jak również nieliczne ośrodki badawcze, które są w stanie sprawdzić rzeczywistą ilość osób zakażonych, stosując bardziej skomplikowane i droższe testy. Wynika to oczywiście z małych nakładów na służbę zdrowia i prewencję w tym kierunku. Także niedostateczna wydaje się

³³ K. Radzewicz, Cywilizacja przetrwania – Afryka, „Pomagamy. Nowoczesne pismo wolontariuszy” nr 11, http://www.pomagamy.pl/numery-11/afryka_cywilizacja_przetrwania.htm, 12.04.2008.

pomoc z zewnątrz, co spowodowane jest tym, iż Afryka traktowana jest jako laboratorium bądź też minimalny rynek zbytu dla firm farmaceutycznych. Według Oxfamu i innych organizacji pozarządowych pracujących w najbiedniejszych krajach świata najbardziej jaskrawym przykładem obojętności koncernów wobec zaistniałej skali zjawiska jest właśnie to, jak postępują z lekami na AIDS. W krajach Zachodu – w tym także w Polsce – AIDS to choroba przewlekła. W ciągu ostatnich kilku lat na rynek trafiło kilkadziesiąt leków powstrzymujących rozwój choroby. Jeżeli chory bierze je regularnie i pod nadzorem lekarza, może przez dziesięciolecia cieszyć się dobrym zdrowiem. Taka kuracja kosztuje jednak fortunę. Za dzienną dawkę Fuzeonu, jednego z najnowszych i najskuteczniejszych leków, trzeba zapłacić 52 euro (co daje 19 tysięcy euro za rok leczenia). Nie wszyscy chorzy go potrzebują, ale i tak w Polsce – która płaci za drogie, opatentowane leki – średnia cena rocznej kuracji tańszymi preparatami może przekraczać 30 tysięcy złotych na osobę. Polska, jak wszystkie kraje rozwinięte, zapewnia darmowe lekarstwa wszystkim, którzy zakwalifikują się do leczenia. W wielu bardzo biednych krajach Afryki to społeczna klęska: w Botswanie czy Swazilandzie są miejscowości, w których ponad połowa mieszkańców nosi we krwi wirusa. Na całą Afrykę przypada mniej niż jeden procent obrotów światowego przemysłu farmaceutycznego. Ci ludzie nie kupią żadnych leków powstrzymujących HIV, bo zwyczajnie nie mają za co. Aż do 2001 roku producenci leków nawet nie chcieli rozmawiać o niższych cenach dla Afryki – bo obawiali się reeksportu tanich leków do Europy i Stanów Zjednoczonych, a także tego, że pacjenci w bogatych krajach (i ich ubezpieczyciele) zażądają niższych cen. Dopiero pod potężną presją opinii publicznej – i pod groźbą złamania patentów – wielkie koncerny farmaceutyczne zgodziły się sprzedawać leki w Afryce taniej. Niektóre udostępniają je dziś za darmo – w specjalnych opakowaniach, żeby trudniej je było po kryjomu wywieźć do Europy.

Z powodu ubóstwa brak jest środków na edukację, szkoły. W Mauretanii, gdzie ustawa przewiduje sześciolletnią

obowiązkową edukację, brak środków na infrastrukturę szkolną i zapewnienie kadry nauczycielskiej na obszarach peryferyjnych spowodował, iż obowiązek szkolny realnie został wprowadzony dopiero w 2007 roku³⁴. Epidemia wymaga dodatkowej liczby lekarzy, nauczycieli i innych wykształconych pracowników, ponieważ w niektórych państwach aż jedna czwarta tej grupy nie pełni swej funkcji z powodu choroby. Powoduje to zamknięcie placówek edukacyjnych, zwłaszcza tam, gdzie wiejską szkołę prowadził tylko jeden nauczyciel. Ponad jedna szósta spośród dziewięciu tysięcy mozambickich nauczycieli umiera co roku na AIDS – o czym poinformował Aires Aly, minister oświaty i kultury. Z kolei w Zambii liczba nauczycieli umierających co roku na AIDS zbliża się do liczby nowych nauczycieli opuszczających uczelnie. Przerzedzenie kadry pedagogicznej w Republice Środkowoafrykańskiej spowodowało, iż AIDS zmusiło do zamknięcia 107 szkół początkowych, w chwili obecnej jest ich tylko 66, na szczeblu szkół średnich szkody są równie wielkie. Na uniwersytecie w Durbach w Afryce Południowej nosicielami wirusa HIV jest 25% studentów. Poza stale odczuwalnym brakiem odpowiedniej bazy i należycie przygotowanej kadry nauczycielskiej, Afryka musi także walczyć z kolejnymi skutkami epidemii. AIDS przyczynia się do gwałtownego pogorszenia się proporcji między liczbą osób będących na utrzymaniu rodziców – młodzieży i ludzi w podeszłym wieku – a liczbą ich żywicieli. To z kolei obniża stopę oszczędności krajowych. A niższa stopa oszczędności to mniej inwestycji i wolniejszy wzrost albo spadek rozwoju gospodarczego.

Leczenie choroby jest kosztowne i długotrwałe, służba zdrowia jest niedofinansowana, brakuje personelu medycznego, gdyż ten albo emigruje ze względów ekonomicznych do państw o wyższym dochodzie albo jak reszta społeczeństwa w wyniku zakażenia nie jest w stanie leczyć i w niedługim czasie umiera. Dlatego też wiele osób

³⁴ W. Lizak, G. Michałowska, Państwo i prawa człowieka w Afryce Zachodniej, [w:] Z. Łazowski (red): Państwa Afryki Zachodniej..., s. 238.

próbując innych sposobów na walkę z chorobą. W tak powstającą lukę z powodzeniem wchodzi miejscowi szamani, którzy od wieków odgrywali czołowe role w społecznościach. Czarownicy odgadują, jak i na skutek czyjego uroku pojawiła się choroba. Podpowiadają, jak przebłagać duchy, jakich ziół użyć, by się wyleczyć. Zapewniają, że leczą chorobę całkowicie. „Akademie Medycyny Naturalnej” popierają rządy, uznając ich dyplomy – np. w RPA, Zambii.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że to właśnie sami Afrykanie (zarówno rządzący, jak i zwykli ludzie) postępują często w sposób irracjonalny. Prowadząc niewystarczającą akcję edukacyjną, traktując ważki problem jako swoiste tabu, odrzucając – z różnych powodów – używanie prezerwatyw, nie przestrzegając reżimu zażywania leków w przypadku leczenia, przyczyniają się bezpośrednio do ciągłego wzrostu liczby nosicieli i ofiar śmiertelnego wirusa. Mało tego, wszystkie problemy rozwojowe dotyczą kontynent afrykański w sposób znacznie głębszy niż pozostałe regiony globu. O tragicznej sytuacji Afryki świadczy wiele wskaźników: oprócz 75 procent światowych zgonów z powodu AIDS i 90% z powodu malarii, kontynent targany jest największą liczbą konfliktów zbrojnych, których rezultatem jest m.in. 2,8 mln uchodźców. Afryka zmaga się również z innym problemem spowodowanym epidemią tj. milionami osieroconych dzieci, których rodzice zmarli z powodu AIDS. Cierpią one głód, są nękanie przez choroby, aby przeżyć są zmuszone często do żebrania i pracy na ulicy. Część z nich pozostaje poza wszelką ewidencją i w tym sensie są anonimowe wobec prawa, nie mogą liczyć na żadną pomoc i ochronę. Osieroconych dzieci cały czas przybywa, w Kenii jest ich trzysta tysięcy, w RPA osiemset tysięcy, w Nigerii milion³⁵.

Ostatecznie niemal wszyscy Afrykanie zakażają się przez stosunek seksualny, jak pokazują dane UNAIDS blisko dziewięćdziesiąt pięć procent przypadków HIV w Nigerii jest przenoszonych przez stosunki heteroseksualne. Tak więc najbardziej narażone stają się osoby z tak zwanych grup

³⁵ A. Leszczyński, *Naznaczeni...*, s. 163.

ryzyka, tj. często zmieniające partnerów seksualnych (migrujący za pracą górniczy, kierowcy ciężarówek) oraz osoby świadczące usługi seksualne za pieniądze. To właśnie kierowcy ciężarówek mieli wielki udział w rozprzestrzenianiu AIDS po całej Afryce. I chociaż choroba ta – jak sądzą uczeni – istniała od wielu lat, ograniczona była do niewielkich wiosek w środkowoafrykańskiej dżungli i dopiero dzięki samochodom, samolotom i statkom rozniosła się po całym świecie. Problemem stała się powszechność prostytucji. Jednak świadczenie tego typu usług ma swoje uzasadnienie, zwłaszcza w przypadku kobiet, które nie będąc w stanie wykarmić swoich dzieci, nie wiedząc czy dane im będzie przeżyć najbliższy tydzień, nie zastanawiają się nad ogólnoludzkimi konsekwencjami swoich czynów. Średnia wieku osób świadczących tego typu usługi (UNAIDS, 2008) wynosiła 22,8 lata, z czego tylko 33% wiedziało w jaki sposób ustrzec się przed zakażeniem. Według raportu UNAIDS (2005) liczba zakażonych prostytutek to: Etiopia – 78%, Zambia – 75%, Kenia – 41%, Mali – 35%, Ghana – 32%, Senegal – 20%.

Równocześnie z epidemią AIDS na ogół zwiększają się wydatki na ochronę zdrowia w skali całego kraju, co z kolei wpływa na spadek stopy oszczędzania, a tym samym zmniejsza tempo wzrostu gospodarczego, tak więc poziom życia mieszkańców w większości państw Afryki jest ciągle daleki od standardów właściwych dla państw rozwiniętych. Dane sporządzone przez Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP) wskazują, że w roku 2008 na liczącej sto siedemdziesiąt siedem państw liście, odzwierciedlającej wskaźnik jakości życia mieszkańców, wszystkie państwa Afryki Zachodniej sytuowały się na pozycjach w drugiej setce³⁶. Zatem im uboższy jest obywatel, tym uboższe jest państwo, a biedne państwo i biedny obywatel nie są w stanie poradzić sobie z zagrożeniem, jakim jest AIDS. Jeżeli rodzina zostaje dotknięta chorobą, to zwiększają się jej wydatki związane z leczeniem i jednocześnie traci ona dochód, co

³⁶ Human development report 2008, <http://hdr.undp.org/en/statistics>.

dotkliwe jest zwłaszcza jeśli chorym jest mężczyzna. W dalszej kolejności nie ma pieniędzy na naukę dla dzieci, które niejednokrotnie przejmują rolę opiekuna dla chorego, przez co tracą możliwość kształcenia się³⁷. Tak więc droga, która może doprowadzić do kryzysu ekonomicznego zaczyna się faktem, iż AIDS uderza głównie w młodych ludzi, którzy nie są w stanie stworzyć dzieciom warunków do edukacji, a tym samym ochrony przed chorobą.

Koszty epidemii

Trudno jest dokonać precyzyjnego oszacowania społecznych i gospodarczych kosztów epidemii AIDS, są one bowiem wypadkową wielu czynników. Przy analizie makroekonomicznej na ogół nie bierze się pod uwagę kosztów społecznych, psychologicznych, jakości życia poszczególnej rodziny chorego, odrzucając przy tym koszty w skali mikro, choć obciążają one w znacznym stopniu efektywność gospodarki tych państw. Bezpośrednie koszty ekonomiczne są w pierwszym rzędzie spowodowane wzrostem zachorowalności i umieralności wśród ludności w wieku 25–40 lat, czyli najbardziej dynamicznej siły roboczej. Koszty będą zatem większe w regionach Afryki, gdzie nosicielami HIV są bardziej wydajne grupy ludności zatrudnione w nowoczesnym sektorze gospodarki, czyli w państwach bardziej uprzemysłowionych i zurbanizowanych takich jak RPA, Zimbabwe, Kenia, Zambia, Uganda. I choć nie można jednoznacznie przewidzieć kosztów negatywnego wpływu epidemii AIDS na gospodarkę krajów afrykańskich, to jest niemal pewne, że powoduje ona dość wysoki wzrost jednostkowych kosztów produkcji, utrudniając konkurencję na rynkach światowych państwom dotkniętym tą epidemią³⁸.

Afryka subsaharyjska to region, gdzie pandemia zbiera największe żniwo. Przyczynia się ona tam do kryzysu

³⁷ B. Stefański, *Ekonomiczne skutki AIDS w Afryce, „Afryka: Biuletyn Polskiego Towarzystwa Afrykanistycznego”* 1998, nr 8, s. 42–48.

³⁸ Tamże, s. 42–44.

demograficznego (wyraźny spadek średniej długości życia, nawet do poziomu 35 lat), społecznego (problem osieroconych na skutek AIDS dzieci, zanik dotychczasowych struktur społecznych), gospodarczego (spadek podaży siły roboczej), politycznego (braki kadrowe w administracji publicznej na skutek AIDS, brak możliwości świadczenia podstawowych usług społecznych), bezpieczeństwa (spadek zdolności obronnych). W przypadku Suazi pojawiają się opinie o upadku państwa na skutek AIDS³⁹.

Zakończenie

Zdumiewające i upokarzające jest zdanie sobie sprawy z tego, że HIV rozprzestrzenił się spokojnie w świecie – niedostrzeżony i nierozpoznany. Statystyki przerażają. Choć liczby są nieme, pokazują dramat, który dzieje się każdego dnia, zwłaszcza w Afryce, gdzie liczba zakażonych sięga 70 procent z całości chorych na AIDS. Afryka subsaharyjska jest domem dla dwóch trzecich ogólnej liczby zakażonych HIV, czyli w przybliżeniu dla 25 milionów ludzi. W ciągu najbliższych 20 lat na AIDS umrze ponad 70 milionów ludzi - wynika z raportu opublikowanego przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Liczba zakażonych wciąż rośnie, mimo międzynarodowych akcji uświadamiających. Skutki AIDS znacznie dalej wykraczają poza statystki zdrowia. Epidemia o zasięgu światowym dopiero się zaczęła, ale już stanowi integralną część światowego problemu AIDS. Społeczne skutki AIDS są związane z utratą osób w czasie największej produktywności ekonomicznej i społecznej. W wielu kulturach 20–40-letni mężczyźni i kobiety są oparciem nie tylko dla dzieci, lecz także dla osób w podeszłym wieku, dla których rodziny są jedyną formą pomocy społecznej. Strach i ignorancja prowadzą do tragedii jednostek, rodzin i całych grup społecznych. Niestety w miarę jak obawy i strach powodują oskarżanie jednych przez drugich, AIDS odsłania

³⁹ A. Leszczyński, *Naznaczeni...*, s. 124–132.

słabo zawoalowane uprzedzenia rasowe, religijne, klasowe, seksualne i narodowe. W wyniku tego AIDS stanowi obecnie zagrożenie swobodnego podróżowania za granicę, wolnej komunikacji czy wymiany międzynarodowej⁴⁰. Uratowanie Afryki wymaga mobilizacji na miarę planu Marshalla na dwóch frontach: po pierwsze zahamowanie rozprzestrzeniania się wirusa HIV i po drugie ożywienie wzrostu gospodarczego. Zwycięstwo na pierwszym froncie zależy bezpośrednio od afrykańskich przywódców politycznych i organizacji działających na rzecz walki z epidemią. Jeżeli nie będą oni w stanie pokierować tą walką, to zostanie ona na pewno przegrana. Dotyczy to także krajowych kadr służby medycznej, przywódców religijnych, działaczy społecznych oraz międzynarodowych organizacji międzynarodowych i doradców planowania rodziny. Niezbędny jest także program pomocy finansowej dla rodzin zastępczych, żeby mogły roztoczyć opiekę nad milionami sierot. Z kolei biorąc pod uwagę wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej w państwach dotkniętych plagą AIDS, potrzebne są specjalne zachęty w postaci ulg podatkowych dla przyciągnięcia inwestorów prywatnych, mogą one być finansowane przez międzynarodowe agencje rozwoju. Dla odbudowy Afryki subsaharyjskiej zasadnicze znaczenie ma także anulowanie zadłużenia⁴¹.

Summary

The estimated number of person living with HIV worldwide in 2007 was 33,2 million. Every day, over 7000 persons become infected with HIV and over 5700 persons die from AIDS. The HIV pandemic remains the most serious of infectious disease challenges to public health.

⁴⁰ J. Bończyk, AIDS wybrane zagadnienia..., s. 75.

⁴¹ L. R. Brown, Gospodarka ekologiczna. Na miarę Ziemi, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 2002, http://www.ziemia.org/eko-ekonomia/10.Eko-ekonomia-Przez_zmniejszenie_dzietnosci-do_stabilizacji_demograficznej%5Bwww.ziemia.org%5D.pdf, 21.05.09.

Sub-Saharan Africa remains the most affected region in the global AIDS epidemic. More than two third (68%) off all HIV-positive people live in this region where more than three quarters (75%) of all AIDS deaths in 2007 occurred. The majority of people living with HIV in sub-Saharan Africa (61%) are women. The situation in Africa is serious because people at risk of HIV infection have little or no access basic prevention. In the most heavily affected countries of sub-Saharan Africa only 12% of men and 10% of women know their HIV status. African women account for 85% of all global female infections. In southern Africa, one in four women aged 15-49 live with HIV/AIDS. In some countries, between 10 and 20% of teen-age girls are already infected. Infected girls are more likely than boys to drop out of school, reversing decades of slow but steady progress in female education.

HIV is a long-term and complex disaster on many levels. One reason why it has become such a huge problem is that cure for AIDS hasn't been found yet. Besides, the virus speed very fast and people aren't aware of the ways they can be infected. Many international problems and issues revolve around the AIDS epidemic. The AIDS epidemic isn't only the medical field but many foreign policy consequences arising from it. Africa is a specific region, there are many other reasons why epidemic is so huge. For example African governments are hobbled by poverty, cultural taboos about sex, and misperceptions about the cause and seriousness of AIDS. They also fear disruption of precious tourism and dollars investment from the West and have failed to warn their citizens about the dangers of AIDS. Political instability and violent conflicts keep many African governments from focusing on the AIDS crisis.

AIDS will be a serious international problem unless people start realizing what kind of disease it is. Besides, governments and international organizations need to view the HIV/AIDS pandemic as more than a domestic health issue. The consequences of the pandemic should be factored into foreign and economic policy, with the methodology of such fields

being applied to the global fight against HIV/AIDS through the creation of a true international coalition to fight the disease.

**MIĘDZYNARODOWA ROLA JAPONII
W REGIONIE AZJI WSCHODNIEJ
PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ**

*The international role of Japan in East Asia region after
the World War II*

Uwagi wstępne

Japonia od lat korzysta z wzorów rozwoju i budowy współpracy przyjętych przez państwa Zachodnie. Powyższa tendencja jest widoczna zarówno na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, jak również społeczno-kulturowej. Konsekwentne powielanie rozwiązań zachodnich przez japońskie ekipy rządzące doprowadziło do pojawienia się dylematu, który dotyczy roli Japonii w regionie Azji Wschodniej po II wojnie światowej. Paradoksalna sytuacja Japonii odnosi się do braku akceptacji ze strony państw Azji Wschodniej, a jednocześnie do braku aprobaty państw zachodnich. Brak jednoznacznej deklaracji ze strony Tokio co do głównego kierunku działania w polityce zagranicznej przyczyniło się do utrwalenia opinii, iż po II wojnie światowej Japonia stała się „mocarstwem na rozdrożu”.

Skutkiem powyższego jest sytuacja, w której coraz częściej pojawiają się pytania dotyczące roli Japonii w regionie Azji Wschodniej. Obecnie występują trzy zasadnicze opinie na temat roli Japonii we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Po pierwsze, Japonia ponownie odwróci się od państw należących do Azji

Południowo-Wschodniej¹. Po drugie, stanowić będzie rodzaj pomostu pomiędzy państwami Azji Wschodniej, a państwami Zachodu. Po trzecie, Japonia odwróci się od państw Zachodu.

Celem niniejszej pracy jest analiza przeszłych i obecnych ról, jak również próba określenia najbardziej prawdopodobnej roli Japonii w przyszłości. Jest to zadanie dość ważne z punktu widzenia dążenia Japonii do pełnienia istotnej roli politycznej zarówno w regionie Azji Wschodniej, jak i na świecie.

Przed przystąpieniem do analizy ról Japonii należy zwrócić uwagę, iż Japonia należy do najbardziej rozwiniętych gospodarek na świecie. Świadczą o tym wskaźniki ekonomiczne takie jak: produkt krajowy brutto (PKB) *per capita*, który wyniósł 34,100 dolarów (dane za 2008 r.), PKB oparty na parytecie siły nabywczej (*purchasing-power parity, PPP*), wynoszący 4,34 bilionów dolarów (dane za 2008r.), PKB liczony wg oficjalnego kursu wymiany (*official exchange rate*) – 4,911 bilionów dolarów (dane za 2008r.)², co w procesie pogłębiania współzależności gospodarczych ma istotne znaczenie dla odgrywania przez to państwo znaczącej roli na poziomie regionu Azji Wschodniej, jak również na poziomie globalnym.

Powyższe dane potwierdzają słuszność przyjętej przez Japonię polityki, opartej na gospodarce, co może sugerować, że tak pragmatyczna linia polityczna będzie nadal kontynuowana.

Jednakże, przy próbie określenia przyszłej roli Japonii w regionie Azji Wschodniej, należy mieć na uwadze słowa premiera Kiichi Miyazawy, który doskonale pokazuje

¹ Za państwa wchodzące w skład regionu Azji Południowo-Wschodniej przyjmiemy kraje będące członkami Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), utworzonego w 1967r. Są to: Indonezja, Filipiny, Malezja, Singapur, Tajlandia, Brunei, Wietnam, Laos, Myanmar (Birma), Kambodża.

² Strona internetowa Centrall Intelligence Agency >>><https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html><< dostęp z dn. 20 listopada 2009r.

motywację polityki zagranicznej Japonii: „Presja zagraniczna jest jak matka mówiąca dzieciom, co należy robić. Jest sposobem wychowywania. Gatatsu (zależność – przypis autora), będąca częścią kultury Japonii jest zarazem metodą przystosowania się do współczesnego świata”³.

W pierwszej części pracy zostanie omówiona teoria ról międzynarodowych. Analiza jest oparta na propozycji S. Walkera, który kontynuując pracę K. Holstiego oraz M. i Ch. Hermanów, zaproponował własną klasyfikację ról międzynarodowych. Dlatego też w drugiej części pracy przedstawię kolejno rolę: konsumenta, producenta, wojownika, koncyliatora, prowokatora oraz hegemonu. Powyższa klasyfikacja w pełni oddaje role pełnione przez Japonię po II wojny światowej w regionie Azji Wschodniej.

Pojęcie roli międzynarodowej

W poniższej pracy dokonano podziału ról międzynarodowych w oparciu o założenia szkoły postbehawioralnej (popozywistycznej), której istota polega na łączeniu stanowiska realistycznego, systemowego oraz podejścia behawioralnego⁴. Przedstawiciele szkoły postbehawioralnej próbują dokonać syntezy ujęć ilościowych i jakościowych, indukcyjnych i dedukcyjnych, empirycznych i teoretycznych⁵. W dalszej części pracy międzynarodowe role Japonii w regionie Azji i Pacyfiku będą badane w oparciu o taki paradygmat badawczy.

³ Cyt. za: E. Haliżak, *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Warszawa 1999, s. 153-154.

⁴ Ze względu na objętość pracy teoria ról międzynarodowych zostanie tylko zasygnalizowana, więcej na ten temat w: Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989; J. Z. Pietraś, *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin 1990; S. Walker *Role Theory: Concepts and Research*, New York 1996.

⁵ Z.J. Pietraś, *Pojęcie...*, op.cit. s. 4.

Ze względu na wielość definicji pojęcia roli międzynarodowej, na potrzeby pracy przyjęto definicję zaproponowaną przez Z. J. Pietrasia, zgodnie z którą „rolą międzynarodową jest spójny system wybranych przez państwo działań w stosunkach zewnętrznych”⁶. Toteż mówiąc o rzeczywistej roli międzynarodowej, będziemy traktować ją jako sumę roli narzucanej, wybieranej oraz deklarowanej. Wybór jednej z powyższych ról międzynarodowych zależy od racji stanu państwa oraz od jego pozycji.

Podstawowa klasyfikacja pozwala wyróżnić role: empiryczno-indukcyjne oraz dedukcyjne. Literatura przedmiotu przytacza wiele klasyfikacji ról międzynarodowych państw. Na potrzeby pracy został przyjęty podział ról międzynarodowych zbudowany w sposób dedukcyjny. Autorem takiego ujęcia jest S. Walker, który wyróżnił sześć ról międzynarodowych⁷:

- 1) Rola konsumenta jest realizowana przez państwo nastawione na przyjmowanie lub utrzymanie pomocy ze strony innego państwa lub państw. Korzystanie z takiej pomocy może przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej, politycznej lub militarnej państwa/państw biorców.
- 2) Rolę producenta przyjmuje państwo, które rozpoczyna działania na rzecz udzielenia pomocy innym państwom. Niejednokrotnie ma to na celu zapewnienie poparcia dawcy w różnorodnych inicjatywach podejmowanych przez nie na arenie międzynarodowej.
- 3) Rola wojownika charakteryzuje państwa, które odrzucają prośby o udzielenie pomocy składane przez państwa trzecie.
- 4) Rola koncyliatora przejawia się w polityce zagranicznej państw, które próbują zainicjować lub utrzymać wymianę zagraniczną z innymi państwami.

⁶ Z.J. Pietraś, *Międzynarodowa...*, s. 20.

⁷ Op. cit., za Z.J. Pietrasia, *Międzynarodowa rola...*, s. 23.

- 5) Rola prowokatora polega na dążeniu przez rząd państwa do pogorszenia wymiany z/między innymi państwami.
- 6) Rola hegemonu polega na działaniach mających na celu doprowadzenie do dominacji nad innymi państwami. Inicjatywy podejmowane przez hegemonu skupione są na narzucaniu rozwiązań i jednostronnej wymianie.

Rola konsumenta

Po przegranej w II wojnie światowej Japonia ponownie znalazła się w izolacji międzynarodowej. Taka sytuacja wymusiła na jej ośrodku decyzyjnym określenie nowego kształtu polityki zagranicznej, a tym samym dokonania wyboru ról w nowym powojennym świecie. Doniosłą rolę w tym procesie odegrał Shigeru Yoshida, który w 1952 roku ogłosił założenia polityki zagranicznej (doktryna Yoshidy). Według jego wytycznych Japonia postanowiła całkowicie odizolować się od regionu Azji Wschodniej na rzecz ścisłej kooperacji z państwami Zachodu. Głównym partnerem współpracy na płaszczyźnie politycznej stały się Stany Zjednoczone. Tym samym ówczesny rząd Japonii przyjął na siebie rolę konsumenta względem USA. Wyrazem takiego stanu rzeczy było między innymi podpisanie w roku 1951 przez rząd japoński oraz rząd Stanów Zjednoczonych układu o wspólnym bezpieczeństwie. Na mocy tego dokumentu, za udostępnienie swojego terytorium dla baz wojsk amerykańskich, Japonia uzyskała gwarancję bezpieczeństwa ze strony USA⁸. Dodatkowo układ zawierał zobowiązanie do obrony Japonii przez siły amerykańskie bez reguły wzajemności, czyniąc w ten sposób z Japonii rodzaj

⁸ E. Halizak, *Regionalny kompleks bezpieczeństwa Azji Południowo-Wschodniej*, Warszawa 2004, s. 99.

protektoratu wojskowego Stanów Zjednoczonych⁹. Dla Japonii oznaczało to militarne wzmocnienie państwa, a także wzrost jej bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Taka sytuacja była pożądana przez Tokio.

Japonia na mocy konstytucji z dnia 3 maja 1947 roku (art.9) ograniczyła swoje siły zbrojne do Sił Samoobrony. Z punktu widzenia funkcjonowania wspomnianych sił, istotą było ograniczenie wydatków związanych z obroną, które nie mogą przekroczyć 1% dochodu narodowego brutto¹⁰. Wybór przez rząd Japonii roli konsumenta przyczyniło się do zapewnienia odbudowy gospodarczej państwa oraz wzmocnienia jego roli na arenie międzynarodowej. Rola konsumenta oznaczała dla Japonii również przyjęcie liberalnych wartości państw Zachodu oraz akceptację doktryny wolnego handlu. W praktyce równało się to – według Brzezińskiego – uczynieniu z Ameryki „swego rodzaju parasola, pod którego osłoną kraj ten bezpiecznie odzyskał siły po druzgoczącej klęsce, odbudował gospodarkę i stopniowo zdobył pozycję jednej z czołowych potęg świata”¹¹.

Rola konsumenta była przede wszystkim rolą deklarowaną oraz realizowaną, o czym świadczy przyjęcie doktryny Yoshidy, w sposób bezsporny określającej kierunek działania, jak również akceptacja wartości zachodnich w zakresie stosunków, które Japonia nawiązała głównie ze Stanami Zjednoczonymi.

Rola producenta

Niejednokrotnie rząd Japonii urzeczywistniał rolę producenta w stosunku do państw regionu Azji Południowo-

⁹ Z. Brzeziński, *Wielka Szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 178.

¹⁰ E. Haliżak, *Stosunki międzynarodowe ...*, Warszawa 1999, s. 154.

¹¹ Z. Brzeziński, *op. cit.*, s. 154.

Wschodniej. Pierwszym jej objawem było ogłoszenie w 1977 roku przez premiera Japonii Yoshido Fukudy priorytetów polityki Japonii (doktryna Fukudy) wobec państw Azji Południowo-Wschodniej, które stworzyły realne przesłanki pełnienia roli producenta.

Sprawdzeniem dla rządu Japonii w pełnieniu analizowanej roli był kryzys azjatycki w 1997 roku, podczas którego zaangażowanie Japonii skutkowało dalszym zaznaczeniem i umocnieniem jej pozycji gospodarczej w regionie Azji Południowo-Wschodniej. Potwierdzeniem powyższej tezy są działania Tokio, które, przy aprobacie państw objętych pomocą, zapoczątkowały stopniowy proces budowy zaufania i współpracy Japonii.

Wyrazem pełnienia roli producenta przez rząd japoński była realizacja pomocy gospodarczej poprzez takie programy jak: Specjalny Plan Pożyczek (Special Yen Loans) w głównej mierze przeznaczony na odbudowę infrastruktury oraz reformy gospodarcze czy Misja dla Ożywienia Gospodarki Azjatyckiej (zapoczątkowana w 1999 roku). W pierwszym etapie prac grupa ekspertów japońskich odwiedziła państwa ASEAN w celu wypracowania wspólnego działania. Na podstawie ich raportów przygotowano odpowiednie kroki mające przyczynić się do polepszenia rozwoju gospodarek¹².

Rola wojownika

Po drugiej wojnie światowej Japonia pełnił rolę wojownika, która jest rolą wybraną. Odmowa uczestniczenia w działaniach międzynarodowych oraz niepodejmowanie działań ze strony rządu Japonii jest tłumaczone przez jej zapisy konstytucyjne. Zapisy artykułu 9. zdecydowanie zabraniają podejmowania jakichkolwiek akcji zbrojnych:

¹² *Mission for Revaluation of Asian Economy*, www.mofa.go.jp/policy/economy/asia/missin99/raport.part2.html.

§1. *Naród japoński, dążąc szczerze do międzynarodowego pokoju opartego na sprawiedliwości i porządku, wyrzeka się na zawsze wojny jako suwerennego prawa narodu, jak również użycia lub groźby użycia siły jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych*

§2. *Dla osiągnięcia celu określonego w poprzednim ustępie nie będą nigdy utrzymywane siły zbrojne lądowe, morskie i powietrzne ani inne środki mogące służyć wojnie. Nie uznaje się prawa państwa do prowadzenia wojny*¹³.

Za odpowiedni przykład pełnienia przez Japonię roli wojownika można uznać jej działanie, a raczej odmowę włączenia się do wspólnej akcji wraz ze Stanami Zjednoczonymi podczas wojny koreańskiej w latach 1950-1953. Przy czym należy zwrócić uwagę, że takie działanie ze strony Tokio nie służyło pogorszeniu stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Główną przesłanką przedstawionego działania był czynnik ekonomiczny. Mimo przyjęcia w dniu 15 lipca 1992 roku ustawy o użyciu Sił Samoobrony w operacjach pokojowych ONZ, pozostały istotne obostrzenia co do typów operacji, które – jak wskazuje ustawa – ograniczają się do operacji humanitarnych, pomocy administracyjnej czy też wsparcia logistycznego. Natomiast wszelkie działania wojskowe w postaci rozbrowienia lub przerwania walk są zakazane.

Na podstawie analizy działań w polityce zagranicznej Japonii można zauważyć, iż rolę wojownika przyjmowała wówczas, gdy partnerzy, którym udzielała pomocy nie dotrzymywali zobowiązań i przyjętych deklaracji. Za przykład może posłużyć odpowiedź Japonii po północnokoreańskiej próbie z rakietą Taeoing¹⁴: Tokio wstrzymało dostawy

¹³ Konstytucja Japonii [tłum. Prof. Teruji Suzuki] <http://konstytucja.e-studio.biz.pl/konstytucja12.html>.

¹⁴ E. Halizak, *Regionalny kompleks...*, s. 102.

żywnościowe. Jednakże poważniejszy cios zadała Japonia wstrzymując finansowanie projektu KEDO¹⁵.

Rola koncyliatora

Dzięki przewadze na płaszczyźnie gospodarczej rząd Japonii pełnił rolę wzorca dla państw regionu w tej dziedzinie. Poprzez przyjęcie Kompletniej Strategii Obrony Narodowej rząd Japonii podkreślił, że pomoc gospodarcza udzielana przez nią ma przynieść korzyści nie tylko jej interesom, ale przede wszystkim ma przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa w regionie Azji Wschodniej¹⁶. Tym sposobem Tokio zakomunikowało, iż ma zamiar pełnić aktywną rolę w stosunku do państw ASEAN.

Japonia stała się faktycznym źródłem kapitału, którego beneficjentami zostały państwa regionu Azji Południowo-Wschodniej, które pomoc wykorzystywały dla realizacji własnych programów rozwojowych.

Założenia doktryny Fukudy odnosiły się, po pierwsze, do pokojowego rozwiązywania sporów oraz budowania środków zaufania. Ponadto, Tokio zobowiązało się do traktowania państw ASEAN równorzędnie, a także do udzielenia pomocy ekonomicznej¹⁷. Dla państw regionu był to sygnał, że Japonia nie ma zamiaru stać się mocarstwem militarnym w regionie, co ze względów historycznych ma ogromne znaczenie.

Wraz z zapoczątkowaniem dialogu ASEAN ustanowiono system konsultacji na zasadzie Poministerialnych Konferencji (Postministerial Conference, PMC) oraz powołano do życia Forum ASEAN-Japonia. Początkowo państwa ASEAN

¹⁵ The Korean Peninsula Energy Development Organization, więcej na www.kedo.org.

¹⁶ B. Singh, *ASEAN's Perceptron of Japan*, Asian Survey 2002, vol. XLII, no 2, s. 281.

¹⁷ E. Halizak, *Stosunki międzynarodowe...*, s. 159.

wyrażały zaniepokojenie związane z odrodzeniem imperializmu japońskiego, co nie przeszkodziło budowaniu dialogu i pogłębianiu współpracy ekonomicznej¹⁸.

Z rekomendacji premierów Japonii i Australii, Masayoshi Ohiry i Jamesa Fräsera, obydwa państwa powołały grupę badawczą („Canberra process”), dzięki której zaproponowano nowe podejście do instytucjonalizacji w regionie. Praktycznym zastosowaniem powyższych zasad była realizacja od roku 1980 corocznych spotkań Rady Współpracy Ekonomicznej Pacyfiku (Pacific Economic Cooperation Council – PECC). Współpraca w ramach tej organizacji przyczyniła się do rozpoczęcia w 1989 roku działalności APEC.

Należy również w tym miejscu zaznaczyć, że Japonia zainicjowała i podtrzymuje politykę wymiany z państwami regionu. Tym samym stała się przykładem dla krajów nowo uprzemysłowionych (Korea Południowa, Singapur, Tajwan, Tajlandia oraz Chiny). Ze względu na niskie koszty produkcji w wymienionych państwach, firmy japońskie inwestują na tych terenach. Działania podejmowane przez rząd Japonii dowodzą, iż rola koncyliatora jest rolą rzeczywistą.

Rola prowokatora

Jak wspomniano w pierwszej części pracy, rola prowokatora polega na ochłodzeniu stosunków z innymi państwami, czego skutkiem ma być pogorszenie stosunków między nimi, wspomniana rola w systemie międzynarodowym nie jest pożądana. Nie można przypisać Japonii, że pełniła wspomnianą rolę.

Po drugiej wojnie światowej rola prowokatora w regionie Azji Wschodniej pełniona przez Japonię nie miała racji bytu.

¹⁸ M. Bruzik, *Japonia-ASEAN w latach 1977-2003*, [w:] *Współczesna Japonia. Mocarstwo na rozdrożu*, red. E. Potocka, M. Pietrasiak, Łódź 2004, s. 91.

Przede wszystkim dlatego, że nie wpisywała się w priorytety jej polityki zagranicznej. Ponadto, ze względu na doświadczenia historyczne, taka sytuacja nie mogła mieć miejsca nawet po ogłoszeniu doktryny Yoshidy. Należy zwrócić uwagę, że opowiedzenie się Japonii po stronie Stanów Zjednoczonych nie było równoznaczne z dążeniem Tokio do pogorszenia stosunków z jakimkolwiek państwem regionu Azji Wschodniej. Przemawia za tym fakt, że po pierwsze, region ten ze swoimi zasobami surowcowymi jest komplementarny w stosunku do Japonii. Pragmatyczne podejście do prowadzenia polityki zagranicznej Japonii zapewne nie pozwala nawet na deklarowanie roli prowokatora w stosunku do państw ASEAN. Po drugie, po II wojnie światowej można było zauważyć szybko rozwijające się współzależności gospodarcze. Ich wzrost sprawia, że prowadzenie działań zbrojnych stało się nieopłacalne. Układanie przyjaznych, a w ostateczności neutralnych stosunków z innymi państwami leży u podstaw polityki zagranicznej Japonii.

Rola hegemonu

Pełnienie przez Japonię roli hegemonu w regionie Azji Wschodniej jest uzależnione od kilku czynników. Można stwierdzić, że Japonia jest na drodze budowania swojego potencjału w celu przejęcia hegemonii w regionie.

Na korzyść Japonii przemawia przede wszystkim „powierzenie” jej przez Stany Zjednoczone większej odpowiedzialności w zapewnieniu bezpieczeństwa w regionie. Taka sytuacja – mimo że Japonia posiada tylko Siły Samoobrony – jest wynikiem nieporównywalnej do innych państw regionu jakości japońskiego sprzętu wojskowego. Sprzyjającym warunkiem dla umocnienia międzynarodowej roli Japonii jest jej akceptacja przez państwa regionu.

Jednakże nasuwa się pytanie, czy państwa Azji Wschodniej zaakceptują japońskie działania wychodzące poza

sferę gospodarczą, dając Tokio pewną niezależność w decydowaniu o sprawach regionalnych. Pozytywna odpowiedź na to pytanie jak na razie wydaje się mało prawdopodobna. Po pierwsze, ze względu na to, że państwa regionu Azji Wschodniej są obecnie na etapie integracji i wspólnego działania opartego na zasadach równości, czego przykładem jest wspomniane Stowarzyszenie Azji Południowo-Wschodniej. Po drugie, na przeszkodzie do pełnienia przez Japonię roli hegemonu stoi nieposiadanie przez nią surowców energetycznych, co czyni ją zależną od sąsiadów regionalnych. Po trzecie, Japonia jest jednym z pretendentów – obok Chin – do roli hegemonu w tym regionie. Jednak w aspekcie rywalizacji sino-japońskiej można jednoznacznie określić, iż jest to rola deklarowana przez japońskich decydentów. Po czwarte, mimo postrzegania Japonii jako potencjalnego hegemonu regionalnego, nie pokrywa się to z deklarowaną rolą Tokio, które, kierując się pragmatyzmem, woli pozostać ważnym partnerem dla państw regionu niż jego przywódcą.

Zakończenie

Po II wojnie światowej w polityce zagranicznej Japonii priorytetem stała się współpraca z państwami zachodnimi. Od lat 70. Japonia otworzyła się także na państwa ASEAN. Efektem powyższego było stworzenie sytuacji, w której to państwo nie jest postrzegane przez Azjatów jako państwo azjatyckie, a przez Zachód nie jest odbierane jako państwo zachodnie. Zmusza to rząd Japonii do balansowania pomiędzy liberalnymi wartościami zachodu a współpracą gospodarczą Azji Wschodniej, a także określenia przyszłej roli analizowanego państwa.

Dopatrywanie się roli hegemonu i faktyczne pełnienie jej przez Japonię stoi pod dużym znakiem zapytania. Zależy to przede wszystkim od rozwiązania sporu o wyspy Kurylskie

(pomiędzy Japonią a Rosją), relacji z Chinami, jak również od stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. W dynamicznie zmieniającym się środowisku międzynarodowym z dużym prawdopodobieństwem można prognozować umacnianie przez Japonię dotychczas pełnionych ról. Jednakże należy spodziewać się także prowadzenia polityki zorientowanej na pokojowe, stabilne rozwijanie stosunków handlowych, co ma przyczynić się do dalszego wzrostu zamożności Japonii.

Po przeprowadzonej analizie najbardziej optymalnym rozwiązaniem przy wyborze roli międzynarodowej Japonii jest pełnienie roli pomostu/pośrednika pomiędzy państwami Azji Wschodniej a państwami Zachodu. Według klasyfikacji ról przyjętej na potrzeby niniejszego opracowania oznacza to, że Japonia będzie pełniła rolę pośrednią pomiędzy rolą koncyliatora a rolą producenta.

W praktyce takie działanie oznacza pogłębianie współzależności gospodarczych z państwami azjatyckimi, przy jednoczesnej akceptacji wartości liberalnych przyjętych przez państwa zachodnie. Takie balansowanie pozwoli na dalsze ożywienie współpracy pomiędzy gospodarkami azjatyckimi, a z drugiej strony pozwoli na utrzymanie przyjacielskich stosunków głównie ze Stanami Zjednoczonymi, Australią oraz Nową Zelandią.

Summary

Since the end of the World War II Japan has adopted the policy of the Western countries on the economical and socio-cultural aspect. Thoughtless adoption of Western ideas has called into question its role on the international arena. Japan is no longer accepted by the Western or Eastern Asia countries and has to decide on its role in the region of Eastern Asia.

The Japanese government has three possible options. The first one is the end of relations with the countries of

the Southeastern Asia. The second one is a maximum limit of contacts with Western countries and the third one says that Japan has to turn away from the Western countries. Taking into consideration the approaches of Japan to be politically independent not only in the region of the Southeastern Asia, but also in the world, the goal of this thesis is to analyze and predict the most possible role of this country in the future.

INSTYTUCJE EUROPEJSKIE

EUROPEJSKA KOMISJA PRZECIWKO RASIZMOWI I NIETOLERANCJI

European Commission against Racism and Intolerance

Powstanie

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) jest organem utworzonym przez I Szczyt Rady Europy. Na jej utworzenie miały bezpośredni wpływ wydarzenia na Bałkanach. Jej podstawowym celem stało się monitorowanie sytuacji wewnętrznej państw pod względem przestrzegania praw człowieka. Decyzja o powołaniu ECRI została ujęta w Deklaracji Wiedeńskiej Szczytu, przyjętej 9 października 1993 roku. Europejska Konferencja przeciwko Rasizmowi, która odbyła się w Strasburgu w październiku 2000 roku, wezwała do intensyfikacji działań ECRI. 13 czerwca 2002 roku Komitet Ministrów uchwalił nowy statut ECRI, który wzmocnił rolę Komisji jako niezależnego organu monitorującego prawa człowieka w związku z rasizmem i dyskryminacją rasową. III Szczyt Rady Europy, mający miejsce 16 i 17 maja 2005 roku w Warszawie, zdecydował o dalszej intensyfikacji walki z rasizmem, dyskryminacją i wszelkimi formami nietolerancji, wyposażając ECRI w niezbędne środki pozwalające na kontynuowanie działalności w ścisłej współpracy z władzami i instytucjami krajowymi, a także ze społeczeństwem obywatelskim¹.

¹ Biuletyn Biura Informacji Rady Europy: Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), Nr 4/2005 s. 7.

Członkowie

Każde państwo członkowskie Rady Europy ma prawo wyznaczyć jedną osobę do składu Komisji. Następnie kandydatury zatwierdza Komitet Ministrów. Kadencja członka trwa 5 lat. Po jej zakończeniu państwo ponownie może zaproponować kandydaturę tej samej osoby.

Członkowie ECRI powinni posiadać rozległą wiedzę z zakresu ochrony praw człowieka. Niezbędne wydaje się także posiadanie uznanego autorytetu i doświadczenia w walce z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją. Członkowie komisji są niezależni i działają we własnym imieniu. Nie mogą odbierać żadnych instrukcji od rządów państw, z których pochodzą².

Prawdziwą siłą Komisji jest zdolność do umiejętnego połączenia w jej składzie znajomości wielu dziedzin życia. Mimo że w składzie ECRI przeważają prawnicy związani ze sferą państwową, jej członkami są również osoby mające kontakt z pozarządowymi organizacjami ochrony praw człowieka, socjologowie, dziennikarze, biznesmeni itd³.

Zadania

Komisja dąży do upowszechnienia znajomości rozwiązań prawnych, które zasługują na naśladowanie. Do nich należą na przykład ułatwienia w przyznawaniu imigrantom obywatelstw. Szczególnie wiele do zrobienia w tej dziedzinie mają europejskie kraje postkomunistyczne, w których – przed upadkiem komunizmu – z zasady przyjmowano, że problem zróżnicowań etnicznych nie występuje, bądź nie wymaga uregulowań prawnych.

² Council of Europe, Yearbook of the European Convention on Human Rights, vol. 45, 2002, s. 516.

³ G. Michałowska, Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej, Warszawa 2000, s. 33.

Stosunek państw i narodów do nietolerancji na tle etnicznym przejawia się jednak nie tylko w normach prawnych, ale może w większym jeszcze stopniu w sposobie ich realizowania, na przykład w polityce wobec mniejszości narodowych i etnicznych, wobec imigrantów i uchodźców, jak chociażby popieranie lub nie stowarzyszeń kulturalnych czy inicjatyw wydawniczych. Pod tym względem sytuacja w Europie jest bardzo zróżnicowana, i to z dwóch powodów. Po pierwsze, różnorodne są problemy, wobec których stają poszczególne kraje, ich społeczeństwa i rządy. W niektórych z nich od wieków żyją pewne mniejszości narodowe, w innych mniejszości pojawiły się dopiero niedawno, w pozostałych nigdy ich nie było lub prawie nie ma. Po drugie, rozmaite są postawy wobec mniejszości: od utrwalonych wzorów współżycia różnych grup etnicznych, do tradycyjnej niechęci lub nawet wrogości wobec „obcych”⁴.

Program działań ECRI łączy w sobie trzy aspekty: indywidualne podejście do poszczególnych państw, pracę nad zagadnieniami o charakterze ogólnym, działania w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

Indywidualne podejście do poszczególnych państw (country-by-country approach)

Jest to pierwszy rodzaj aktywności komisji. Metoda ta dotyczy monitorowania zjawiska rasizmu i dyskryminacji rasowej w każdym z państw członkowskich Rady Europy poprzez przyjrzenie się sytuacji wewnętrznej tych krajów. W tym celu komisja organizuje tzw. wizyty kontaktowe. ECRI przedstawia specjalne raporty zawierające analizy i zalecenia, w jaki sposób poszczególne państwa mogą poradzić sobie z problemami nietolerancji dotyczącymi właśnie ich.

Proces tworzenia raportów:

Na początku grupie eksperckiej zostaje powierzone zadanie przeanalizowania określonych dokumentów. W ten

⁴ <http://archiwum.wiz.pl/1996/96013200.asp>, dostęp z dnia 20.01.2009.

sposób powstają pierwsze wersje sprawozdań. Raporty robocze ECRI wypracowane przez ekspertów są przekazywane w formie suchego tekstu państwom, których dotyczą. Ma to miejsce w trakcie wizyt kontaktowych, organizowanych od początku drugiej serii raportów. Wtedy przedstawiciele Komisji prowadzą rozmowy (określane mianem poufnego dialogu, kontynuowane również po zakończeniu wizytacji) z władzami krajowymi i spotykają się z reprezentantami organizacji pozarządowych, działających w obszarze ochrony praw człowieka. Wszystko to ma służyć zebraniu szczegółowych informacji pomocnych w przedstawieniu jak najpełniejszego obrazu kwestii rasizmu i nietolerancji w poszczególnych państwach Rady Europy. Następnie tworzy się ostateczną wersję raportu. Projekt dostarczany jest rządowi państw zainteresowanych za pośrednictwem Komitetu Ministrów Rady Europy. Po dwóch miesiącach od przekazania, dokument zostaje opublikowany, o ile kraj zainteresowany nie wysunął propozycji zmian do projektu raportu w celu poprawy ewentualnych błędów rzeczowych zawartych w tekście. Państwa mogą także wyrazić życzenie, aby do finalnych wersji raportów dołączyć ich opinie⁵.

Cykle raportów

Program “country-by-country approach” jest skierowany do wszystkich państw Rady Europy. Prace są prowadzone w 4-5-letnich cyklach. Komisja analizuje sytuacje 9-10 państw rocznie. Prace nad pierwszą serią raportów zakończyły się w grudniu 1998 roku, nad drugą –w końcu 2002 roku⁶. Trzeci cykl rozpoczął się w styczniu 2003 r. Obecnie wydawana jest czwarta seria, przewidziana na lata 2008-2012. Raporty z niej skupiają się głównie na zagadnieniu implementacji. Przedstawione analizy dotyczą spraw wykonywania zaleceń

⁵ http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/1-presentation_of_ecri/1-ECRI_and_its_programme_of_activities/en-Intro%20to%20ECRI-%20work.pdf, dostęp z dnia 20.01.2009.

⁶ J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Warszawa 2002, s. 127.

raportów z poprzednich okresów. Co charakterystyczne dla tych dokumentów, są one o wiele bardziej szczegółowe niż wcześniejsze⁷.

Prace nad zagadnieniami o charakterze ogólnym

Ten obszar aktywności komisji obejmuje przede wszystkim:

Ogólne zalecenia

Zalecenia o takim charakterze są adresowane do rządów wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Zawierają one wskazówki dla władz państwowych, które mogą być pomocne w trakcie tworzenia ustaw lub innych aktów prawnych.

Do tej pory ECRI wydała dziewięć zaleceń ogólnych:

- 1) Zalecenie Ogólne nr 1 – dotyczy zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji. Zalecenie to dostarcza przede wszystkim wielu gotowych rozwiązań onośnie walki z rasizmem i nietolerancją, wartych wykorzystania w narodowych systemach prawnych.
- 2) Zalecenie Ogólne nr 2 – dotyczy wyspecjalizowanych organów do walki z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją na poziomie krajowym. Podkreśla też znaczenie krajowych instytucji tworzonych w celu walki z rasizmem i dyskryminacją rasową. Dokument koncentruje się na opisie podstawowych zasad funkcjonowania takich

⁷ European Centre for Minority Issues, *European Yearbook of Minority Issues*, 2001/2002, s. 426.

organów – statucie, zadaniach i odpowiedzialności.

- 3) Zalecenie Ogólne nr 3 – dotyczy zwalczania rasizmu i nietolerancji wobec Romów. Punktem wyjścia dla powstania tego zalecenia były cierpienia, jakich doświadczają Romowie w całej Europie z powodu uprzedzeń głęboko zakorzenionych w społeczeństwach. Często stają się oni ofiarami rasizmu, a ich fundamentalne prawa są ograniczane. Zalecenie zachęca państwa do poczynienia kroków przeciwko nietolerancji wobec Romów.
- 4) Zalecenie Ogólne nr 4 – na temat badań opinii publicznej dotyczących doświadczeń i postrzegania dyskryminacji oraz rasizmu z punktu widzenia potencjalnej ofiary. Dokument ukazuje sposoby wykorzystania wyników badań do naświetlenia problemów i poprawy sytuacji ofiar rasizmu i dyskryminacji rasowej. Dostarcza też wskazówek użytecznych przy organizacji badań.
- 5) Zalecenie Ogólne nr 5 – dotyczy zwalczania nietolerancji i dyskryminacji wobec muzułmanów. Prezentuje ono kilka środków walki z nietolerancją i dyskryminacją skierowanym przeciwko wspólnotom muzułmańskim. Środki te przede wszystkim mają służyć likwidacji stereotypów i uprzedzeń.
- 6) Zalecenie Ogólne nr 6 – dotyczy zwalczania przejawów rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu w Internecie. Rekomendacja wymaga, aby rządy państw podjęły środki konieczne, na poziomie krajowym i międzynarodowym, dla przeciwdziałania użycia Internetu w celach rasistowskich.
- 7) Zalecenie Ogólne nr 7 – na temat ustawodawstwa krajowego dotyczącego walki z rasizmem i dyskryminacją rasową. Zalecenie zawiera

elementy odnoszące się między innymi do kwestii zatrudnienia, edukacji i pomocy społecznej. Zostały one uznane przez komisję za sprawy najbardziej istotne. ECRI stwierdziło, że należy zasugerować państwom, by podjęły się stworzenia regulacji tych zagadnień i wprowadziły je do krajowych porządków prawnych.

- 8) Zalecenie Ogólne nr 8 – dotyczy zwalczania rasizmu w dobie walki z terroryzmem. Zalecenie przestrzega państwa członkowskie Rady Europy przed wprowadzaniem aktów antyterrorystycznych o charakterze dyskryminacyjnym, opartych na kategoriach rasy, koloru skóry, języka, narodowości, pochodzenia etnicznego. Podkreśla odpowiedzialność krajów za środki przez nie podjęte w walce z zagrożeniem terrorystycznym.
- 9) Zalecenie Ogólne nr 9 – dotyczy walki z antysemityzmem. Zalecenie wyraża zaniepokojenie ECRI wobec wzrostu nastrojów antysemickich oraz liczby aktów przemocy wymierzonych w członków gmin żydowskich. Sugeruje prawne i polityczne środki, jakie państwa powinny przedsięwziąć w obszarach ustawodawstwa karnego, oświaty a także religijnego dialogu⁸.

Obszary szczególnego zainteresowania (obecnie):

A. użycie rasistowskich i antysemickich haseł w politycznych debatach:

17 marca 2005 roku komisja przyjęła Deklarację dotyczącą zjawiska coraz częstszego używania argumentów rasistowskich i antysemickich w debatach politycznych w krajach członkowskich Rady Europy. W dokumencie,

⁸ Biuletyn Biura Informacji..., s. 118.

opublikowanym wraz z analizą dotyczącą zagadnienia, ECRI wskazuje metody zapobiegania tego typu wystąpieniom, mogące znaleźć zastosowanie w partiach politycznych i parlamentach krajowych.

B. zbiory tzw. danych etnicznych:

W opinii komisji posiadanie przez państwa zbiorów danych podzielonych na kategorie jak narodowość, pochodzenie etniczne, język, religia ma ogromne znaczenie dla kształtowania polityki wymierzonej przeciwko rasizmowi, dyskryminacji rasowej oraz tworzenia równych szans. ECRI podjęła rozmowy na ten temat z krajowymi organami zajmującymi się walką z dyskryminacją oraz międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi.

Relacje ze społeczeństwem obywatelskim

W swojej działalności komisja koncentruje się na rozpowszechnianiu antyrasistowskiego apelu w szerokich kręgach społecznych. Stara się informować społeczeństwo o przedmiocie swojej pracy. ECRI stoi na stanowisku, zgodnie z którym rasizm i nietolerancja mogą być skutecznie zwalczone jedynie, gdy społeczeństwo będzie aktywnie uczestniczyć w tej walce. Działalność w tym obszarze nie jest wyłącznie kwestią rządów. Potrzebne staje się społeczne poparcie. Komisja przywiązuje wielką wagę do tego, by jej przesłanie przeniknęło do jak największej liczby obywateli państw członkowskich. Liczy też, że pomoże to zaangażować różne części społeczeństwa w międzykulturowy dialog oparty na wzajemnym poszanowaniu stron⁹. Program ECRI, dotyczący rozwoju stosunków ze społeczeństwem, przewiduje następujące rodzaje działań:

- Organizowanie sesji informacyjnych w państwach członkowskich:

⁹ J. Niessen, I. Chopin, The Development of Legal Instruments to Combat Racism in a Diverse Europe, 2004, s. 84.

Przy okazji publikacji raportów kolejnych cykli odbywają się w państwach członkowskich sesje informacyjne. Udział w nich biorą przedstawiciele rządów, partii politycznych i ECRI. Przybierają one charakter tzw. okrągłych stołów.

Główne tematy ostatniego Okrągłego Stołu w Polsce to: (1) raport ECRI dotyczący Polski; (2) rasizm i ksenofobia w sferze publicznej; (3) zwalczanie rasizmu i dyskryminacji rasowej Romów; (4) ramy prawne i instytucjonalne zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej w Polsce.

- Współpraca z organizacjami typu NGO,

Współpraca ECRI z organizacjami pozarządowymi ulega zacieśnieniu. Jest to wynik wzrastającej wymiany informacji pomiędzy tymi podmiotami, rosnącej liczby wzajemnych spotkań i wykładów. Komisja planuje utworzenie sieci organizacji pozarządowych zdolnych do współpracy z nią na zasadach partnerstwa. Partnerstwo przynosi obustronne korzyści: ECRI zdobywa bogate źródło informacji, a organizacje pozarządowe uzyskują większy wpływ na poczynania państw z racji pośrednictwa komisji.

- Rozwój strategii medialnej:

Strategia będzie rozwijana w celu zwiększenia użyteczności mediów w przekazywaniu wyników prac komisji oraz w rozpowszechnianiu antyrasistowskiego apelu. Strategia dotyczy zarówno relacji z twórcami krajowej opinii publicznej, jak również istotnymi podmiotami krajowymi bezpośrednio zaangażowanymi w walkę z rasizmem.

- Akcje informacyjne skierowane do organów Rady Europy:

Celem akcji jest poprawa przepływu informacji na temat prac ECRI do organów Rady Europy, w szczególności Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego.

- Kontakt z młodzieżą:

Kontakt ten kształtowany jest przez programy aktywnego uczestnictwa młodych typu:

“All Different, All Equal: European Youth Campaign for Diversity and Participation”.

ECRI podkreśla znaczenie ludzi młodych, najbardziej skorych do walki z rasizmem i nietolerancją¹⁰.

Współpraca z innymi europejskimi i międzynarodowymi organizacjami

Oprócz ECRI, na poziomie globalnym oraz europejskim funkcjonuje jeszcze kilku innych ważnych aktorów zajmujących się walką z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją. Są to m.in.:

- Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii związane z Unią Europejską,
- Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie związane z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,
- Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej przy ONZ.

Instytucje te odbywają regularnie spotkania.

¹⁰ Council of Europe, *Activities of the Council of Europe*, 2003, s. 43.

Analiza Raportu Trzeciego Cyklu dotyczącego Polski

W III Raporcie dotyczącym Polski z 2004 roku ECRI stwierdza, że w ostatnich latach Polska poczyniła postępy. Polskie władze podjęły skuteczne działania adresowane do policji i wymiaru sprawiedliwości na potrzebę efektywnego zwalczania przestępstw na tle rasistowskim. Wsparły również wiele inicjatyw na rzecz przeciwdziałania antysemityzmowi, szczególnie w szkołach. ECRI odnotowuje też z satysfakcją, że władze Polski przyjęły w 2003 r. Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce, a od roku 2004 realizują Program na rzecz zwalczania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji w Polsce¹¹.

Jednocześnie ECRI stwierdza, że polska policja i prokuratorzy nie przywiązują odpowiedniej wagi do rasistowskiego tła niektórych przestępstw, chociaż, jak wskazują raporty, incydenty o charakterze rasistowskim wymierzone w członków niektórych mniejszości (np. romskiej) oraz imigrantów mają miejsce w Polsce. Przypadki nienawiści rasowej rzadko są ścigane, a publikacje zawierające rasistowskie, a w szczególności antysemickie, treści są w dalszym ciągu dostępne na rynku. W tym kontekście zaniepokojenie ECRI budzi brak spójnego zbioru przepisów prawa cywilnego i administracyjnego zakazującego dyskryminacji na tle rasowym we wszystkich sferach życia. ECRI zauważa również występowanie przykładów ukrytych postaw społecznych, które polegają na niedocenianiu powagi zjawisk nietolerancji i dyskryminacji oraz potrzeby prowadzenia działań prewencyjnych.

Zagadnienia te były przedmiotem rozmów z przedstawicielami odpowiednich organów państwa oraz ofiarami dyskryminacji w związku z Zaleceniem nr 7 odnośnie ogólnej polityki ECRI w sprawie prawodawstwa krajowego

¹¹ http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/poland/POL-CbC-III-2005-25-POL.pdf, dostęp z dnia 20.01.2009.

dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej, jak również niedawno stworzonych ram prawnych i instytucjonalnych przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej w Polsce. Jedną z sesji była w całości poświęcona rasizmowi i dyskryminacji rasowej Romów, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce w latach 2004-2013. Niebezpieczeństwa występowania rasizmu i ksenofobii w sferze publicznej zostały omówione przez znanych ekspertów z tej dziedziny.

ECRI wyraża nadzieję, że otwarta debata przedstawicieli środowisk bezpośrednio zaangażowanych w działania będące tematem spotkania pomoże znaleźć efektywne rozwiązania ułatwiające realizację inicjatyw już zgłoszonych, jak również przyczyni się do dalszych reform w tym zakresie.

Summary

The Vienna Summit of Council of Europe took in October 1993 a decision to establish the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), which was entrusted with the task of combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance from the perspective of the protection of human rights. The decision to establish ECRI was taken at the highest political level and was the result of the political will of European Heads of State to give a new impetus to the fight against racism in Europe.

Each Member State of the Council of Europe has the right to appoint one ECRI member and has the legal duty to appoint an independent and impartial member. After the approval of their nomination by the Committee of Ministers, members serve for a term of five years, which is renewable.

In its work ECRI uses a very wide definition of racism and racial discrimination, as experience has shown that there are changing concepts and can take different forms. ECRI's action does not only cover the most blatant abuses of human rights such as state sanctioned segregation, apartheid or Nazism. It

also covers other forms of racism and discrimination which can occur in more subtle, but nonetheless harmful forms of differential treatment experienced in everyday life. They can include the targeting of persons on the grounds not only of race or ethnic origin, but also of religion, nationality or language, or a combination of these grounds.

ECRI's main statutory activities are:

- 1) country-by-country monitoring,
- 2) work on general themes,
- 3) relations with civil society.

Since its first meeting in March 1994, ECRI has developed its action step-by-step. Its strategy has been to build up activities gradually, thus ensuring that they are constantly evaluated, consolidated and used as a basis for the next step forward. Future will answer if that strategy brings good results.

ANALIZA SWOT TRAKTATU Z LIZBONY W KONTEKŚCIE REFORMY SYSTEMU POLITYCZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

*The SWOT Analysis of the Treaty of Lisbon in the Context of
the Reform of Political System of the European Union*

Uwagi wstępne

Aktualnie w kontekście dyskursu politycznego dotyczącego kształtu systemu politycznego Unii Europejskiej (UE) możemy mówić o dwóch koncepcjach Europy – *Unii dalece zintegrowanej wewnętrznie* i *Unii bardziej otwartej na zewnątrz* (również na rzeczywiste problemy europejskie i globalne). Pierwsza z nich odpowiada w pełni zapisom Traktatu Lizbońskiego, który mówi przede wszystkim o pogłębianiu integracji europejskiej. Z kolei w drugiej koncepcji nacisk położono na rozszerzenie Unii Europejskiej o takie państwa jak Chorwacja, Turcja, czy – w dalekiej przyszłości – Ukraina. Podnoszono w niej także kwestie funkcjonalności Wspólnoty w zetknięciu z rzeczywistymi wyzwaniami europejskimi i światowymi, takimi jak na przykład reformy gospodarcze w najbardziej rozwiniętych państwach UE czy też globalizacja.

Na szczycie w Lizbonie, który miał miejsce 13 grudnia 2007 r., owe dwie wizje Europy wspierane były także przez czołowych polityków europejskich. O Unii zintegrowanej wewnętrznie mówili przedstawiciele francuscy, w tym głowa tego państwa Nicolas Sarkozy, który podkreślał konieczność dalszych reform instytucjonalnych. Zdecydowanie zaś przeciwstawiał się on rozszerzeniu Unii Europejskiej o nowe państwa, a zwłaszcza Turcję. W tym ostatnim aspekcie

możemy doszukać się związku z Grupą Mędrców¹, czyli jedną z głównych inicjatyw Sarkozy'ego. Jej przewodniczącym został bowiem Felipe Gonzalez, były premier Hiszpanii, który nigdy nie ukrywał swojej niechęci do poszerzania UE o nowe państwa.

Z kolei premier Wielkiej Brytanii Gordon Brown optował za drugą z wyżej wymienionych koncepcji. Szef brytyjskiego rządu twierdził, iż należy zakończyć reformy traktatowe i zająć się realnymi problemami UE, m.in. potrzebą reform gospodarczych lub zagrożeniami związanymi z bezpieczeństwem europejskim. W obydwu koncepcjach punkt ciężkości położono zatem na inne zagadnienia. Ostatecznie zwyciężyło stanowisko francuskie, co oznaczało kontynuację dotychczasowych przekształceń instytucjonalno-systemowych w ramach UE, a Traktat z Lizbony² jest właśnie pewnym urzeczywistnieniem tej linii. Jakkolwiek możemy dostrzec także pewne próby pogodzenia omawianych koncepcji, chociażby w inicjatywie powołania Grupy Mędrców, która ma zajmować się przyszłością Europy, w tym przede wszystkim tzw. europejskim modelem gospodarczym (godzącym ochronę socjalną z wolnym rynkiem). Pod żadnym względem do jej kompetencji nie będzie należeć natomiast zajmowanie się reformą systemu instytucjonalno-prawnego UE.

Niniejszy artykuł stanowi próbę modelowego ujęcia najważniejszych zapisów Traktatu Lizbońskiego w kontekście systemu politycznego UE. Do tego zamierzenia użyto analizę SWOT, jedną z najpopularniejszych heurystycznych technik analitycznych. Świadczy to o nowatorskim podejściu do omawianego zagadnienia. Zrezygnowano zaś z analizy

¹ Stanowi ona organ doradczy Unii Europejskiej w sprawie jej przyszłości. Grupa refleksji, jak często nazywa się to ciało, została utworzona 14 grudnia 2007 r. na szczycie w Brukseli. Zob. szerzej: E. Górnicz, P. Serafin, *Nicolas Sarkozy o przyszłości UE: w jakim punkcie znajduje się Europa?*, „Biuletyn UKIE” 2007, nr 17, s. 1-8.

² Pełna nazwa tego dokumentu traktatowego brzmi: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

porównawczej, jakkolwiek przy określeniu głównej hipotezy posłużono się pojęciem konsolidacji, właściwym dla narodowych systemów politycznych. Dlatego też problem główny, który na potrzeby artykułu zostanie naświetlony, brzmi następująco: jeśli europejskie elity polityczne uważają, że Traktat Lizboński jest potrzebny, to czy reforma instytucjonalna wprowadzona przez niego skonsoliduje system polityczny UE?

Zakładając, że UE jest systemem politycznym³, wydaje się, iż pewne wyjaśnienie teoretyczne powyższego problemu można znaleźć w klasycznej definicji konsolidacji ustroju demokratycznego.

Samo słowo konsolidacja w kontekście systemu politycznego oznacza proces umocnienia, stabilizacji czy też dojrzewania ustroju demokratycznego. Demokracja skonsolidowana jest zatem typem dojrzałego systemu politycznego w tym sensie, że mechanizmy demokratyczne pojawiły się w nich stosunkowo dawno i wytrzymały próbę czasu. Dojrzałość skonsolidowanych demokracji oznacza też to, że sprawdziły się one w dłuższym przedziale czasowym na gruncie państwowym⁴. Istotną cechą jest również ich elastyczność. Demokrację taką można określić jako system zdolny do przezwyciężenia sytuacji kryzysowych nie tylko na gruncie demokratycznych reguł gry, ale w sposób

³ Zdaniem Konstantego Adama Wojtaszczyka na takie założenie składa się fakt, iż UE spełnia następujące uwarunkowania charakterystyczne dla demokratycznych ustrojów państwowych: 1) stabilny i jasno zdefiniowany zespół instytucji oraz podział ról w zarządzaniu nimi; 2) dążenie poszczególnych obywateli i grup społecznych do realizowania własnych interesów albo bezpośrednio przez system polityczny, albo wykorzystując organizacje pośredniczące: partie polityczne i grupy interesu; 3) decyzje podejmowane w strukturach systemu politycznego mają rozstrzygający wpływ na dystrybucję środków ekonomicznych oraz na charakter zachowań społecznych i politycznych; 4) permanentny, wzajemny związek między otoczeniem systemu politycznego a podejmowanymi w procesach decyzyjnych rozstrzygnięciami. Zob. szerzej: K. A. Wojtaszczyk, *Systemy polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2002, s. 359-370.

⁴ Z wyjątkiem Hiszpanii, Portugalii, i Grecji, w żadnym z krajów UE od II wojny światowej nie nastąpiło załamanie demokracji.

zwiększający zaufanie do nich. Gospodarkę państw określanych jako skonsolidowane cechuje ponadto wysoki poziom konkurencyjności na rynku międzynarodowym⁵. Analizując powyższe elementy określające definicję demokracji skonsolidowanej wydaje się, że system polityczny UE spełnia w zasadzie tylko ostatni warunek – wysoki poziom konkurencyjności na świecie. Nie możemy natomiast mówić, iż unijny system instytucjonalno-prawny i jego mechanizmy są cały czas stałe. Pomimo że wytrzymywały one próbę czasu, podlegały jednak wielorakim przeobrażeniom strukturalnym i funkcjonalnym. Nie możemy mówić także o w pełni klasycznych mechanizmach demokratycznych. Doskonałym przykładem jest tutaj Parlament Europejski, który dopiero od 1979 r. wybierany jest w wyborach bezpośrednich, i który posiada okrojone kompetencje, w porównaniu do tego typu instytucji w państwach narodowych. Jakkolwiek w trakcie ponad 50-letniego funkcjonowania Wspólnoty nie zanotowano przypadku załamania się jej systemu, lecz takie obawy pojawiają się przy okazji uchwalania kolejnych dokumentów traktatowych. Podobną wątpliwość budzi zdolność UE do demokratycznej reprodukcji. O ile na gruncie demokratycznych mechanizmów Unia radzi sobie z przewycięzaniem kryzysów, to jednak nie zwiększa to zaufania społeczeństw do niej. Jako przykład można podać wątpliwości społeczeństw duńskich i francuskich przy okazji ratyfikacji Traktatu z Maastricht (tzw. Traktat o Unii Europejskiej), odrzucenie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w referendum ogólnokrajowych przez Francję i Holandię oraz wreszcie odrzucenie Traktatu Lizbońskiego w referendum przez obywateli Irlandii.

Główna hipoteza niniejszego artykułu jest zatem następująca: Traktat Lizboński nie konsoliduje systemu politycznego UE, tylko usprawnia jego funkcjonowanie. Jest to zauważalne w rozwiązaniach dotyczących systemu instytucjonalno-prawnego UE (m.in. umocnienie pozycji

⁵ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 9-18.

Parlamentu Europejskiego poprzez rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania o nowe dziedziny, odejście od systemu filarowego). Do pełnej konsolidacji, oprócz rozwiązań instytucjonalnych, potrzebne są także inne elementy, w tym m.in. wspólna wola polityczna. Jeżeli owa hipoteza okaże się prawdziwa, będzie ona dowodem na to, iż Unia Europejska jest co prawda systemem politycznym, lecz nie do końca dojrzałym i w pewnych aspektach ograniczonym.

Do weryfikacji powyższej hipotezy użyto analizy SWOT, która najszersze zastosowanie znajduje w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Jednakże jej wartość eksplanacyjna i prognostyczna wykorzystywana jest także do egzegezy taktycznej pozycji partii politycznych. W niniejszym ujęciu zostanie wykorzystana natomiast do strategicznej oceny Traktatu Lizbońskiego. O ile w analizach gospodarczych SWOT, jako metoda diagnostyczno-projektowa, opiera się na kalkulacjach o charakterze liczbowym, o tyle w sferze politycznej zwiększa się w niej rola czynników jakościowych⁶.

Generalnie analiza SWOT składa się z trzech części: analizy silnych i słabych stron organizacji, analizy szans i zagrożeń oraz formułowania wniosków strategicznych. Czynniki mające wpływ na teraźniejszą i przyszłą pozycję, w tym przypadku omawianego dokumentu dotyczącego traktatowej reformy Unii Europejskiej, dzieli się na wewnętrzne w stosunku do treści aktu prawnego o charakterze pozytywnym (mocne strony) i negatywnym (słabe strony) oraz na uwarunkowania o charakterze zewnętrznym, mogące wywierać pozytywny (szanse) lub negatywny (zagrożenia) wpływ na reformę ustrojową UE. Możliwe są przy tym dwa podejścia analityczne: od wewnątrz do zewnątrz dokumentu oraz od zewnątrz do wewnątrz dokumentu. Podejście pierwsze skupia się na istnieniu mocnych stron w postanowieniach Traktatu z Lizbony i poszukiwaniu możliwości (szans) w otoczeniu. Podejście drugie natomiast koncentruje się na

⁶ G. Pawłowski, *Zarządzanie strategiczne partią polityczną*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 101-102.

dopasowaniu zasobów organizacji do pojawiających się w jej otoczeniu okazji⁷.

Podsumowując rozważania wstępne, wprowadzenie w życie w państwach członkowskich UE Traktatu Reformującego może przynieść cztery możliwe rozwiązania dotyczące reformy systemu politycznego UE, w zależności od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych:

- **maxi-maxi (konsolidacja ustroju politycznego UE):** przewaga mocnych stron w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony, przy czym pojawiają się szanse w otoczeniu zewnętrznym;
- **mini-maxi (dojrzewanie i umocnienie systemu politycznego UE):** nacisk zostaje położony na wykorzystanie szans pojawiających się w otoczeniu (na przykład poparcie społeczne i polityczne dla Traktatu z Lizbony, możliwość zamknięcia reformy traktatowej UE), zaś same zapisy Traktatu Reformującego odnośnie wewnętrznego funkcjonowania instytucji unijnych, chociaż wiążą się bezpośrednio z tym zagadnieniem, mają mniejsze znaczenie;
- **maxi-mini (usprawnienie funkcjonowania ustroju UE):** źródłem trudności są tutaj czynniki zewnętrzne (m.in. fragmentacja procesu integracji, brak wspólnej woli politycznej państw członkowskich) natomiast znacznie więcej występuje mocnych stron w samych zapisach Traktatu dotyczących ustroju UE;
- **mini-mini (osłabienie funkcjonowania systemu politycznego UE):** przyczyną trudności są tutaj niekorzystne zmiany w aspekcie instytucjonalnym oraz niesprzyjające otoczenie. Ten wariant można ująć w dwóch rozwiązaniach: w scenariuszu pesymistycznym może to prowadzić do paraliżu UE, natomiast w scenariuszu optymistycznym do fragmentacji procesu integracji europejskiej.

⁷ R. Niestój, *Zarządzanie marketingiem*, [w:] *Podstawy marketingu*, red. J. Altkorn, Kraków 2004, s. 378; Z. Pierścioneł, *Strategia konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Warszawa 2003, s. 126-127.

Mocne strony Traktatu z Lizbony

Przekształcenie UE w organizację międzynarodową

Niewątpliwie do mocnych stron Traktatu Reformującego należy zaliczyć określenie statusu Unii Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) stanowi (art. 46a /nowy art. 47/), że *Unia ma osobowość prawną*. Termin *Wspólnota* został tutaj zastąpiony określeniem *Unia*. Oznacza to, że UE przekształcona zostanie w organizację międzynarodową⁸. Jest to decyzja o znaczeniu fundamentalnym, nie tylko wychodząca naprzeciw oczekiwaniu podniesienia stopnia przejrzystości procesu integracji europejskiej, lecz przede wszystkim prowadząca do umocnienia spójności Unii, a tym samym podniesienia efektywności jej działania. Konsekwencją tej decyzji jest bowiem zniesienie struktury filarowej, ujednolicenie procesu decyzyjnego oraz katalogu instrumentów prawnych. Mankamentem tego rozwiązania jest – jak wspomniano – to, że nie zdecydowano się na włączenie Euratomu do przyszłej Unii, a tym samym przeprowadzona reforma będzie mieć charakter *kulejący*. Niemniej jednak w Deklaracji nr 54 grupa państw⁹ wezwała do jak najszybszego zwołania Konferencji Międzyrządowej celem poddania rewizji Traktatu ustanawiającego Euratom.

Decyzja w sprawie przekształcenia Unii w organizację międzynarodową pociąga za sobą również ważne implikacje polityczne dla postrzegania charakteru prawnego Unii. W ten bowiem sposób zostanie sprecyzowane, że proces integracji europejskiej przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której określone są kompetencje i struktura tej organizacji. Powinno to położyć kres politycznym spekulacjom, kreującym obawy, iż proces ten

⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE z 17 grudnia 2007 r., C 306/42.

⁹ Były to: Niemcy, Irlandia, Węgry, Austria i Szwecja. J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Piaseczno 2007, s. 22.

zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich.

Sprecyzowanie podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie

Ważnym ustaleniem Traktatu Reformującego było rozróżnienie zadań Unii i państw członkowskich, ponieważ sprawa powiększenia kompetencji Wspólnoty budziła różnego rodzaju obawy. Stąd też na mocy Traktatu z Lizbony objaśniono i sprecyzowano zasady podziału uprawnień. Warto przy tym odnotować, że utrzymany został rozdział kompetencji, jakimi dysponuje Unia na dziedziny kompetencji wyłącznych, kompetencji dzielonych i działań wspierających, koordynujących i uzupełniających, przy jednoczesnej rezygnacji ze skomplikowanego systemu filarowego. Zaakceptowano również ustalone w Traktacie Konstytucyjnym przeniesienie dziedzin (około 40) z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji do procedury prawodawczej, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną, o czym będzie mowa dalej.

Dodatkowo podział kompetencji został sprecyzowany postanowieniami szczegółowymi. W Traktacie z Lizbony stwierdzono wyraźnie, że *kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich*. Podkreślono (w art. 3a /nowym art. 4/ ust. 2 TUE), że Unia szanuje: (1) równość państw wobec traktatów, (2) ich tożsamość narodową (struktury polityczne, konstytucyjne, w tym samorządu regionalnego i lokalnego), (3) podstawowe funkcje państwa (zwłaszcza zapewnienia jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego), (4) wyraźnie zastrzeżono kwestię bezpieczeństwa narodowego do zakresu wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich. W Deklaracji nr 24 objaśniono, że posiadanie przez Unię osobowości prawnej *w żaden sposób nie upoważnia Unii do (...) działania*

wykraczającego poza kompetencje przyznane jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach. W odniesieniu do kompetencji dzielonych wyjaśniono (w art. 2a /nowym art. 2/ ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE), iż państwa członkowskie *wykonują swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji*, oraz że w przypadku, gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te sprawują. Z kolei w kontekście wspierających, koordynujących i uzupełniających działań Unii ustalono (w art. 2a /nowy art. 2/ ust. 5 TFUE), że podejmująca takie działania Unia *nie zastępuje jednak (...) kompetencji* państw członkowskich w tych dziedzinach¹⁰.

Wyjątkowo została potraktowana Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB). Wprowadzono wyraźne zastrzeżenie, że *podlega szczególnym zasadom i procedurom*, co wyraża się w tym, że decyzje w tej dziedzinie podejmowane są zasadniczo jednomyślnie (chyba, że Traktaty przewidują co innego). W tej sferze nie jest możliwe również przyjmowanie *aktów prawodawczych*, Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej UE, Parlament i Komisja Europejska mogą działać jedynie w ramach określonych traktatami. Dalsze zastrzeżenia (deklaracje 13 i 14) dotyczą zagwarantowania państwom członkowskim swobody w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo Państwa Członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.¹¹

W zakresie Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS) podkreślono, że UE szanuje funkcje państw członkowskich m.in. mające na celu *utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa narodowego* oraz zastrzeżono, że w szczególności

¹⁰ J. Barcz, *Poznaj...*, s. 23.

¹¹ Tamże.

bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego (art. 3a /nowy art. 4/ TUE)¹².

W aspekcie doprecyzowania przez Traktat Reformujący podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi warto jeszcze wspomnieć o klauzuli elastyczności. Polega ona na tym – zgodnie z nowym art. 352 TFUE – że o każdej podjętej decyzji w Unii bez wyraźnej podstawy prawnej (gdyż jest to niezbędne dla realizacji celów UE) muszą być powiadomione parlamenty krajowe. Sprzeciw nawet jednego z nich sprawia, że decyzja nie może być podjęta. Z działania tej klauzuli wyraźnie wyłączono WPZiB oraz sprecyzowano cele Unii (Deklaracja nr 41), które mogą być brane pod uwagę (m.in. PWBIS, ustanowienie rynku wewnętrznego i działania zewnętrzne). Ponadto w Deklaracji nr 42 wyjaśniono, iż klauzula elastyczności *nie może służyć jako podstawa rozszerzania zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień Traktatów* oraz być wykorzystywana do omijania procedury rewizji traktatów¹³.

¹² Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE z 9 maja 2008 r., C 115/18.

¹³ J. Barcz, *Poznaj...*, s. 24.

Formuła większości bezwzględnej w Radzie

Do mocnych stron Traktatu z Lizbony należy także zaliczyć nową formułę podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, która od początku istnienia Wspólnot budziła emocje. W ramach obecnie obowiązującego sposobu (wprowadzonego na mocy Traktatu z Nicei), decyzja w Radzie zostaje podjęta większością kwalifikowaną (art. 205 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE) przy spełnieniu dwóch testów (głosów ważonych i liczby państw) i trzeciego fakultatywnie (test potencjału demograficznego). Formułę nicejską przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Formuła większości bezwzględnej w Radzie według Traktatu z Nicei

	Propozycja	
	Komisja Europejska	Inne organy UE
Kryterium głosów ważonych	74,58 % (258 głosów ważonych z 345)	74,58 % (258 głosów ważonych z 345)
Kryterium liczby państw	bezwzględna większość państw (14 z 27 państw członkowskich UE)	2/3 liczby państw (18 z 27 państw członkowskich UE)
Kryterium liczby ludności	62%	62%

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Barcz, *Poznaj...*, s. 25.

Powyższy system wywoływał wiele kontrowersji, gdyż, kosztem dużych państw, takich jak Niemcy lub Francja, faworyzował państwa średnie (Polska, Hiszpania) Był on popularny wśród politycznych elit tych krajów. W tym kontekście można przywołać hasło *Nicea albo śmierć*, którego użył ówczesny poseł Platformy Obywatelskiej, Jan Rokita.

Osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. kompromis polegał na przyjęciu tzw. podwójnej większości, z pewnymi modyfikacjami i okresami przejściowymi. Do 1 listopada 2014 r. obowiązywać ma nadal formuła obecna, tj. wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei. Natomiast od 1 listopada 2014 r. zacznie obowiązywać rozwiązanie oparte na tzw. podwójnej większości – państw i ludności. Przedstawiono je w tabeli 2.

Tabela 2. Formuła większości bezwzględnej w Radzie według Traktatu z Lizbony

	Propozycja	
	Komisja Europejska	Inne organy UE
Kryterium liczby państw	55% (nie mniej niż 15 państw)	72% (około 20 państw)
Kryterium liczby ludności	65% (co najmniej cztery państwa)	65% (co najmniej cztery państwa)

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Barcz, *Poznaj...*, s.

26.

Powyższa formuła została następnie sprecyzowana w dwóch istotnych obszarach. Określono dokładnie tzw. mniejszość blokującą, czyli grupę państw nie dopuszczających do podjęcia decyzji. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony musi ona nie tylko dysponować co najmniej 35% populacji UE, lecz również liczyć co najmniej cztery państwa. Z kolei w niektórych szczególnie istotnych dziedzinach (m.in. WPZiB, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, polityka gospodarcza i pieniężna, zawieszenia w prawach państwa członkowskiego, wystąpienia z UE) dla podjęcia decyzji konieczne będzie zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw członkowskich.

Traktat z Lizbony wprowadza również (w odrębnym protokole w sprawie postanowień przejściowych) okres

przejściowy od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r. W czasie tym bowiem:

- każde państwo będzie mogło zażądać powrotu do systemu nicejskiego i przeprowadzenia głosowania według formuły ustanowionej na mocy Traktatu z Nicei;
- będzie można odwołać się do tzw. formuły z Joaniny, która polega na tym, że jeżeli państwa nie zgadzające się na podjęcie decyzji zgromadzą 3/4 jednego z testów mniejszości blokującej (tj. 34% liczby państw lub 26% potencjału demograficznego UE), Rada ponownie będzie musiała zająć się sprawą i poszukiwać *satysfakcjonującego rozwiązania w rozsądnym czasie* (Deklaracja nr 7).¹⁴

Od 1 kwietnia 2017 r. zacznie działać w pełni podana wyżej tzw. podwójna większość, przy czym nadal można się będzie odwołać do tzw. **formuły z Joaniny** w nieco zmodyfikowanym kształcie (Deklaracja nr 7). Do jej uruchomienia wystarczy bowiem zgromadzenie co najmniej 55% jednego z testów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19% potencjału demograficznego Unii)¹⁵.

Trzeba zatem jasno stwierdzić, iż przyjęte rozwiązanie jest najbardziej kompromisowym z możliwych. Uwzględnia bowiem interesy państw dużych (system podwójnej większości), średnich i małych (powrót w latach 2014-2017 do systemu nicejskiego, formuła z Joaniny). Szczególnie ważna jest formuła z Joaniny, której istota polega na tym, aby zobligować państwa do dalszych negocjacji i osiągnięcia zadowalającego wszystkich kompromisu. Wbrew często wyrażanym opiniom, raczej nie służy ona zamierzeniu blokowania decyzji, gdyż jej znaczenie praktyczne byłoby znikome.

¹⁴ Tamże, s. 26.

¹⁵ Tamże, s. 27.

Zwiększenie roli parlamentów krajowych

Niewątpliwie mocną stroną Traktatu Reformującego, świadczącą o znaczącej reformie ustrojowej UE, są postanowienia dotyczące umocnienia pozycji parlamentów krajowych. Do narodowych podmiotów uchwałodawczych odnosi się szereg postanowień Traktatu z Lizbony oraz – w szczególności – dwa protokoły dołączone do Traktatu: Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Szczególnie istotny jest mechanizm kontrolowania zasady pomocniczości. Parlamente krajowe co prawda nie otrzymały możliwości korzystania z tzw. czerwonej kartki (tj. możliwości zablokowania przyjęcia aktu prawnego), mogą jednak wyrażać wątpliwości co do zgodności projektu aktu prawnego z tą zasadą (tzw. żółta kartka)¹⁶.

Ponadto mechanizm ten został umocniony. Zgodnie z Protokołem nr 2 Komisja Europejska przesyła projekty aktów prawodawczych parlamentom krajowym równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy Unii¹⁷. Dodatkowo muszą one zawierać uzasadnienie co do przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Co prawda taki zapis funkcjonuje obecnie, jednakże Protokół nr 2 w art. 5 określa zasadnicze elementy takiego uzasadnienia (ocena skutków finansowych, ocena w świetle wskaźników jakościowych i ilościowych, minimalizowanie obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli). Tego rodzaju szczegółowe uzasadnienie ma na celu ułatwienie pracy parlamentom krajowym. Na przyjęcie

¹⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE z 17 grudnia 2007 r., C 306/151.

¹⁷ Obowiązek taki dotyczy odpowiednio Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów, grupy państw członkowskich podejmujących inicjatywę ustawodawczą, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Tamże.

uzasadnionej opinii, stwierdzającej brak zgodności projektu z zasadą pomocniczości, parlamente krajowe mają osiem tygodni od daty przekazania projektu aktu prawnego. Tego rodzaju dokumenty mają dwojaki charakter, w zależności od liczby głosów parlamentów krajowych, wskazujących na sprzeczność projektu z zasadą pomocniczości¹⁸:

- jeżeli liczba uzasadnionych opinii stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (a jedną czwartą w odniesieniu do projektów PWBIS), to projekt poddany zostaje jedynie ponownej analizie, a następnie może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany (niezbędne jest uzasadnienie stosownej decyzji); można zakładać, iż również takie zastrzeżenie będzie traktowane poważnie, bowiem parlamente krajowe mogą oddziaływać na stanowisko przedstawiciela własnego państwa (rządu) w Radzie;
- jeżeli natomiast liczba uzasadnionych opinii o sprzeczności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom krajowym, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą, to Komisja Europejska może w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, ale jeśli podtrzyma go, musi przedstawić własną uzasadnioną opinię¹⁹.

W drugim przypadku otwarta jest także droga do dalszej, istotnej procedury. Albowiem uzasadnione opinie parlamentów krajowych, wraz z opinią Komisji Europejskiej, są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględniać w toku zwykłej procedury prawodawczej. Dalszą konsekwencją wszczęcia takiego sposobu uchwalenia aktu prawnego jest to, że jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej praktyki prawodawczej

¹⁸ Każdy parlament krajowy ma – w ramach omawianej procedury – dwa głosy, które rozkładają się w przypadku parlamentów dwuizbowych na obie izby lub też dzielone są w zależności od narodowego systemu parlamentarnego. Tamże.

¹⁹ J. Barcz, *Poznaj...*, s. 28.

(przypominającej obecną procedurę współdecydowania na mocy art. 251 TWE) większością głosów w Radzie (wynoszącą 55% liczby jej członków) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzono by, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, projekt taki nie byłby dalej rozpatrywany²⁰. W nowym ujęciu procedura wydania i zastosowania uzasadnionej opinii może więc ułatwić w istotny sposób zablokowanie przyjęcia aktu prawnego, o ile naturalnie zostanie uruchomiona przez parlamenty krajowe (wiele będzie więc zależało od efektywności ich działania). Interesujące jest to, że formuła ta może być bardziej skuteczna niż tak gorąco dyskutowany w Polsce mechanizm z Joaniny, który służy nie tyle blokowaniu decyzji, co zobligowaniu państw do osiągnięcia kompromisu.

W kontekście kompetencji parlamentów krajowych, przyznawanych im przez Traktat z Lizbony, niezmiennie istotne są te, które dotyczą:

- monitorowania działań w ramach PWBis (art. 69d /nowy art. 85/ i 69h /nowy art. 89/TFUE);
- kontroli stosowania tzw. procedur kładek (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 6 TUE);
- otrzymywania informacji o wniosku o członkostwo w Unii (art. 49 /nowy art. 49/ TUE).

W zakresie procedury kładki stwierdzono, że gdyby Rada miała zadecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej na rzecz zwykłej procedury prawodawczej w określonej dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne (art. 65 /nowy art. 81/ ust. 3 akapit ostatni TFUE), to wówczas muszą być o tym powiadomione parlamenty krajowe. Sprzeciw nawet jednego z nich (w terminie sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawi, że decyzja Rady nie będzie mogła zostać podjęta. Samą procedurę kładki, obejmującą możliwość modyfikacji Traktatów stanowiących Unię, tj. przeprowadzenie zmian na mocy specjalnych postanowień, które upoważniają Radę do

²⁰ Tamże.

dokonania stosownej zmiany traktatów w ściśle określonym przedmiocie, należy postrzegać również w kategorii mocnych stron Traktatu z Lizbony. Nie musi bowiem być wszczynana procedura rewizji traktatów, która jest znacznie bardziej skomplikowana i trudniejsza w zastosowaniu²¹.

Na zwiększenie roli parlamentów krajowych w procesie integracji europejskiej warto zwrócić szczególną uwagę. Jej następstwem może być rzeczywiste, istotne umocnienie legitymizacji demokratycznej Unii oraz wyjaśnienie jej relacji z państwami członkowskimi przy wykonywaniu kompetencji szczególnie wrażliwych. Z drugiej strony – kwestii tej prawie w ogóle nie poświęca się uwagi w debatach politycznych w państwach członkowskich nad reformą ustrojową Unii. Do tej problematyki powrócę jeszcze w dalszej części artykułu.

Umocnienie elastyczności wewnątrz UE

Zasadnicze znaczenie dla korzystnego funkcjonowania systemu politycznego UE ma umocnienie elastyczności procesu decyzyjnego. W Traktacie z Lizbony uwzględniono to zagadnienie poprzez zmianę formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną oraz zwiększenie liczby obszarów, w których stosowana będzie zwykła procedura prawodawcza (podobna do obecnej procedury współdecydowania).

Jeśli chodzi o inne dziedziny, to nowy dokument traktatowy reguluje:

- wzmocnioną współpracę, która może objąć cały obszar Unii; podwyższony zostanie jedynie próg liczby państw, niezbędny do uruchomienia wzmocnionej współpracy z ośmiu do dziewięciu krajów;

- współpracę strukturalną w dziedzinie polityki obrony²².

²¹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE z 9 maja 2008 r., C 115/78-79.

²² J. Barcz, *Poznaj...*, s. 32.

Ponadto Traktat z Lizbony wprowadza nowe formy elastycznej kooperacji w PWBIS. W tej dziedzinie państwa członkowskie zastrzegły sobie możliwość *organizowania między sobą i na swoją odpowiedzialność uznanych przez nie za stosowne form współpracy i koordynacji między właściwymi służbami ich administracji odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego* (art. 61f /nowy art. 73/ TFUE). Wprowadzono także specyficzny mechanizm uruchomienia wzmocnionego współdziałania w dziedzinie współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych. Jest to znaczne osiągnięcie na rzecz obniżenia deficytu demokracji w UE²³.

*Inne ważne reformy instytucjonalno-prawne*²⁴

Na zakończenie omawiania mocnych stron Traktatu z Lizbony w kontekście ustroju UE chciałbym skoncentrować się na szczegółowych postanowieniach dotyczących wybranych instytucji unijnych. Zawierają one pewne modyfikacje wcześniejszych propozycji o charakterze porządkującym i wyjaśniającym, wychodzące naprzeciw różnego rodzaju wątpliwościom, jakie pojawiły się w toku debaty publicznej. Zasadnicza zmiana w działaniu instytucji wynikać będzie z przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową. W tym miejscu warto dodatkowo wskazać na pozytywne aspekty reform dotyczących Parlamentu Europejskiego (PE), Rady Europejskiej (RE), Rady i Komisji Europejskiej (KE).

W kontekście Parlamentu Europejskiego przyjęto rozwiązania, które sprowadzają się do sprecyzowania górnego pułapu ogólnej ilości deputowanych (nie więcej niż 750), minimalnej (6) i maksymalnej (96) liczby posłów, która

²³ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE z 9 maja 2008 r., C 115/74.

²⁴ Wśród mocnych stron Traktatu z Lizbony nie można pominąć faktu uporządkowania katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii i procedury jego stanowienia, a także wprowadzenia nowych sposobów rewizji traktatów stanowiących UE. Te zagadnienia zostały jednak w niniejszym artykule pominięte ze względu na jego ograniczoną objętość.

mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu oraz do stwierdzenia, iż rozdział miejsc ma być *degresywnie proporcjonalny*. W trakcie negocjowania treści Traktatu Lizbońskiego wynikły pewne modyfikacje. Pod naciskiem Włoch dodano temu państwu jedno miejsce, nie zmieniając zaproponowanej alokacji i ustalonych progów – uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie będzie wliczany przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Liczba posłów będzie więc wynosiła *de facto* 751. Powyższe zmiany mają na celu usprawnienie funkcjonowania tej instytucji i zapobieżenie niekontrolowanemu wzrostowi liczby jej członków²⁵.

Najbardziej istotne zmiany, postrzegane jako korzystne w kontekście ustroju UE, polegają na wzmocnieniu jego roli, a co za tym idzie włączeniu obywateli w proces podejmowania decyzji politycznych i prawnych. Jak wiadomo jest to jedyny organ unijny wybierany bezpośrednio przez obywateli 27 państw członkowskich. Owo wzmocnienie kompetencji polega przede wszystkim na rozszerzeniu procedury współdecydowania do 85 obszarów traktatowych. Ponadto po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski będzie miał wpływ na podpisywanie wszystkich umów międzynarodowych oraz uzgodnienie wszystkich wydatków z budżetu UE.

Pozytywne zmiany dotyczące Rady Europejskiej mają podobnie, jak w przypadku Parlamentu Europejskiego, uporządkować jej działalność. Takie było zamierzenie nadania jej po raz pierwszy w Traktacie z Lizbony statusu instytucji UE. Co więcej, ustanowienie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej (potocznie określanego prezydentem UE), który przewodniczy jej obradom, ma zapewnić przygotowanie i ciągłość prac tego organu. Będzie on pełnił swoją funkcję stale przez dwa i pół roku, co wyeliminuje problem przekazywania kompetencji, który miał miejsce, gdy

²⁵ *Parlament Europejski*, Broszura informacyjna opracowana przez Dział Wizyt i Seminariów Departamentu Informacji Parlamentu Europejskiej, Bruksela 2008, s. 8.

Przewodniczącym RE co pół roku stawał się szef rządu czy głowa państwa sprawującego w tym czasie przewodnictwo w UE. Fakt, iż szef RE nie będzie związany z krajem pełniącym prezydencję, jest korzystny także z innego względu. Osoba pozostająca tym stanowisku będzie zmuszona kierować się interesem całej Unii Europejskiej a nie państwa, z ramienia którego sprawowała przewodnictwo. Nowym uprawnieniem Przewodniczącego RE będzie także reprezentowanie Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przy czym w tym zakresie nie będzie on ingerował w kompetencje Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa²⁶.

Na zakończenie warto jeszcze przywołać, w kontekście mocnych stron Traktatu z Lizbony, postanowienia odnoszące się do Rady i Komisji Europejskiej. Ustanowienie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i połączenie go z funkcją Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych ma zapewnić spójność i skuteczność UE na arenie międzynarodowej. Z kolei kontynuacja podjętych działań przez kraj pełniący przewodnictwo w UE była impulsem do wprowadzenia osiemnastomiesięcznej prezydencji zbiorowej trzech państw. Dla przykładu taka liczba krajów może powodować, iż kolejno każde z nich przez sześć miesięcy będzie realizowało uprzednio ustaloną, wspólną politykę. Ponadto możliwość sprawowania prezydencji jednocześnie przez trzy państwa znacznie zredukuje przeciążenie pełnienia tej funkcji (widoczne w aktualnym rozwiązaniu) oraz wzmocni legitymację Rady. Co prawda w aspekcie wad przewodnictwa grupowego można wskazać problemy związane ze sposobem dzielenia zadań między państwa i późniejszą ich koordynacją, jednakże przy znacznie większej ilości mocnych stron tego mechanizmu są one marginalizowane.

²⁶ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE z 9 maja 2008 r., C 115/22-24.

Słabe strony Traktatu z Lizbony

Dekonstytucjonalizacja Traktatu Konstytucyjnego

W kontekście założonych na początku możliwych rozwiązań przyjęta w Traktacie z Lizbony dekonstytucjonalizacja pakietu reform proponowanych przez Traktat Konstytucyjny nie sprzyja konsolidacji systemu politycznego UE. W ramach niej zrezygnowano bowiem ze wszystkich elementów, które nawiązywały do pojęcia konstytucji. W Mandacie Konferencji Międzyrządowej podkreślono, że nowy TUE i TFUE nie będą miały charakteru konstytucyjnego²⁷. Dekonstytucjonalizacja przejętego z Traktatu konstytucyjnego pakietu reform znalazła wyraz m.in. w:

- rezygnacji w tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) z terminu *konstytucja*;
- zmianie nazwy Ministra Spraw Zagranicznych Unii na Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa;
- rezygnacji z terminów *ustawa europejska* i *europejska ustawa ramowa* na określenie źródeł prawa pochodnego UE i zachowanie tradycyjnych nazw *rozporządzenia*, *dyrektywy* i *decyzji*;
- rezygnacji z postanowień odnoszących się do ustanowienia symboli Unii²⁸, tj. flagi Unii, hymnu Unii, dewizy Unii, euro oraz Dnia Europy obchodzonego 9 maja;

²⁷ J. Barcz, *Poznaj...*, s. 20.

²⁸ Warto jednak zauważyć, że bezpośrednio przed podpisaniem Traktatu z Lizbony grupa 16 państw dołączyła do Aktu Końcowego Konferencji Deklarację nr 52, w której kraje te oświadczyły, że wyżej wymienione symbole pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią. Tamże.

- rezygnacji w traktatach z postanowień potwierdzających zasadę pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym państw członkowskich²⁹.

Łatwo zauważyć, że dekonstytucjonalizacja Traktatu z Lizbony nie ma większego znaczenia prawnego, natomiast ma służyć zamaskowaniu postanowień tożsamyh z zapisami Traktatu Konstytucyjnego. Uważam jednak, że oficjalne odejście od dokumentu konstytucyjnego (i przemycanie jego postanowień do Traktatu z Lizbony) nie będzie sprzyjać konsolidacji ustroju UE, który jest systemem politycznym bez państwa. Odrzucenie wyraźnych odniesień do państwowości Unii oraz brak jasno sprecyzowanych podstaw konstytucyjnych powoduje zatem, iż ustrój ten ma pewne mankamenty. Po części są one neutralizowane przez dokumenty traktatowe, jednakże praktyka polegająca na zastępowaniu jednego traktatu kolejnym musi się wreszcie skończyć. Potrzebny jest jeden dokument, który w sposób ostateczny (podobnie jak konstytucje państw narodowych) unormuje system polityczny Unii Europejskiej.

29 W Mandacie Konferencji Międzyrządowej (z czerwca 2007 r.) uzgodniono przyjęcie jedynie Deklaracji nr 17, wskazującej, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo. Tamże, s. 20-21.

*Deficyt Demokracji*³⁰

Pewną wadą Traktatu jest fakt, iż nie uporano się w nim z deficytem unijnej demokracji. Głównym problemem pozostaje nadal podział władz, inicjatywa ustawodawcza i za małe uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Traktat Reformujący zakłada, że proces rozszerzenia legitymizacji UE został zakończony, mimo że postanowione na konferencji w Laeken cele o dalszej demokratyzacji struktur unijnych w dużej mierze pozostają niezrealizowane. Niewystarczające wydają się także kompetencje parlamentów narodowych, co w konsekwencji może doprowadzić do ograniczenia niektórych demokratycznych procedur krajowych. Przykładowo, Traktat z Lizbony wyłącza możliwość monitorowania przez krajowe podmioty ustawodawcze działań podejmowanych w ramach WPZiB. W tym kontekście można postrzegać również zmniejszenie liczby członków Komisji Europejskiej (z 27 na 18) w stosunku do liczby państw członkowskich i wprowadzenie zasady rotacji. Niektóre państwa oficjalnie tracą prawo do permanentnego przedstawiciela w tej instytucji, podczas gdy wg nowych postanowień Traktatu Komisja m.in. zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz, oraz że akty prawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji³¹. Państwa tracą także po

³⁰ Pojęcie to najczęściej rozumie się poprzez fakt, iż stanowienie prawa wspólnotowego odbywa się z nikłym udziałem społecznym. Klasyczna teoria deficytu demokracji, z kolei, zakłada, iż wraz z rozwojem i umacnianiem się Wspólnot, parlamenty narodowe tracą część swoich uprawnień, które jednocześnie nie są przekazywane na poziom europejski, czyli do Parlamentu Europejskiego. Zob. szerzej: K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „*Studia Europejskie*” 2004, nr 2, s. 54-71.

³¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE z 17 grudnia 2007 r., C 306/19.

części możliwość wybierania swoich przedstawicieli do tego ciała. Po wejściu Traktatu Reformującego będą one tylko wskazywać trzech kandydatów, z których jednego ostatecznie wybierze przewodniczący Komisji Europejskiej.

Zapisy szczegółowe

Kontrowersje budzi nowy system głosowania w Radzie Gubernatorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego, który przewiduje zastąpienie jednomyślności większością kwalifikowaną³². Nie jest to rozwiązanie korzystne w kontekście utrzymania jednolitego stanowiska w ramach kształtującej się polityki energetycznej, zwłaszcza wobec głównych dostawców energii. Jeżeli rozszerzymy jeszcze ten podtekst polityczny, to pojawi się problem jednomyślności w przypadku podejmowania decyzji o udzieleniu wsparcia finansowego na wspólne inwestycje z Rosją.

Kolejną słabą stroną Traktatu z Lizbony jest protokół brytyjski odnoszący się do Karty Praw Podstawowych (KPP). Sama KPP sprzyja podniesieniu spójności i efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Jednakże protokół wyodrębnia pewne zastrzeżenia polityczne co do zakresu jej stosowania, natomiast jego znaczenie prawne sprowadza się do potwierdzenia obwarowań zawartych w samej Karcie (w nowym art. 6 TUE). Z tego względu jedynym następstwem przystąpienia do protokołu będzie pewne zamieszanie w państwach członkowskich co do zakresu ochrony praw podstawowych.

Zdaniem części ekspertów także nowy system głosowania w Radzie Unii na zasadzie podwójnej większości nie jest w pełni reprezentatywny, lecz faworyzuje największe i najmniejsze kraje UE.

³² J. Barcz, *Poznaj...*, s. 42.

Szanse

Zakończenie reformy traktatowej UE

Zawieranie kolejnych traktatów rewizyjnych, w tym Traktatu z Lizbony, nie jest celem samym w sobie. Mają one służyć konsolidacji Unii i podniesieniu efektywności jej procesu decyzyjnego tak, aby organizacja ta i tworzące ją państwa członkowskie mogły sprostać nowym wyzwaniom, jakie przynosi rozwój relacji międzynarodowych. Nawet najlepsze traktaty same nie rozwiążą istniejących problemów: mogą one natomiast ułatwić ich rozwiązanie poszczególnym podmiotom. Brak reform ustrojowych w Unii mógłby – z drugiej strony – stworzyć niedobłą lukę instytucjonalną, utrudniając sprostanie nowym zadaniom, bądź nawet stwarzając pokusę fragmentacji Unii. Ponieważ mechanizmy decyzyjne i zasadnicze struktury pozostały prawie bez zmian po wejściu do UE nowych 15 państw, konieczne stało się dostosowanie ich do innowacyjnych zadań tak, aby zachowane zostały dotychczasowe osiągnięcia procesu integracji europejskiej i utrzymana jego dynamika przeobrażeń ustrojowych UE. Temu właśnie ma służyć Traktat Reformujący i na tym etapie powinna zakończyć się reforma traktatowa Unii. Ciągłe przekształcenia instytucjonalne postawiły bowiem pod ścianą państwa członkowskie, którym powoli wyczerpują się pomysły co do dalszego kształtu Wspólnoty. Traktat z Lizbony jest więc przede wszystkim szansą zwiększenia spójności UE i zakończenia jej ciągłej reformy traktatowej.

Tożsamość polityczna i społeczna

Dotychczas proces integracji europejskich koncentrował się na problemach ekonomicznych – ustanowiono rynek wewnętrzny z czterema swobodami (przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału) i wprowadzono w większości starych państw członkowskich wspólny pieniądz – euro. Europa konfrontowana jest jednak również z innymi, zasadniczymi wyzwaniami. Ukazała je w latach 90-tych wojna na Bałkanach, z którą tak potężna gospodarczo struktura jak UE nie mogła sobie poradzić, a ostatnio wymiar tych wyzwań można zauważyć w samym zagrożeniu terroryzmem. Unia potrzebuje zatem tożsamości politycznej, takiej przemiany, aby mogła działać skutecznie na arenie międzynarodowej. Przekształcenia te propagowane są w zapisach Traktatu z Lizbony dotyczących głównie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a zwłaszcza Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

UE i jej państwa członkowskie konfrontowane są także z procesem globalizacji. W tym aspekcie musi się ona stać organizacją, która wspierać będzie rozwój nowoczesnych, innowacyjnych społeczeństw w jej krajach. Strategia Lizbońska (przyjęta na początku 2000 r.) wymieniała wyzwania stojących przed państwami członkowskimi Unii (zwłaszcza w porównaniu z najbardziej nowoczesnymi gospodarkami świata), a trudności jakie wystąpiły w toku realizacji tego dokumentu ukazały olbrzymie deficyty w polityce edukacyjnej, badawczej, efektywności pracy, konkurencji. Proces zapoczątkowany przez Strategię nie został zakończony, stąd też Traktat z Lizbony wpisuje się w aktualną debatę nad kierunkami pogłębienia liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego. Postulowana w nim liberalizacja musi objąć w większym stopniu usługi oraz sektory kreujące koszty – energię, transport, infrastrukturę. Z drugiej zaś strony, w kontekście europejskiego modelu społecznego postuluje się rozwiązanie godzące podniesienie efektywności

gospodarowania z osiągnięciem dobrej, stabilnej sytuacji na rynku pracy³³.

Poparcie europejskich społeczeństw i elit politycznych dla Traktatu z Lizbony

Zrozumienie społeczeństw państw UE dla konieczności reformy ustrojowej jest zdecydowane i wyrażało się w poparciu dla Traktatu konstytucyjnego, a następnie Traktatu z Lizbony, sięgającemu 60–70%. Wyjątek w tym względzie stanowią tylko obywatele Irlandii. Niechęć, występująca jeszcze od czasu odrzucenia w referendum Traktatu Konstytucyjnego, cechowała także społeczeństwo francuskie i holenderskie³⁴.

Z kolei ogromne poparcie elit politycznych potwierdza sam sposób ratyfikacji Traktatu. We wszystkich państwach członkowskich UE odbyło się to drogą parlamentarną z pominięciem społeczeństw europejskich. Jedyne przypadki odstępstwa od tej praktyki wykazała Irlandia, która w referendum obywatelskim (12 czerwca 2008 r.) odrzuciła Traktat z Lizbony, gdyż wymagały tego wewnętrzne przepisy prawne tego kraju (pomimo, iż irlandzki parlament ratyfikował go). Samo podejście do ratyfikacji było określane przez publicystów mianem *zmowy elit*, które decydują o kształcie UE bez uwzględnienia zdania jej obywateli.

O znacznym poparciu dla Traktatu świadczy także fakt, iż jest on w dużej mierze projektem tych elit. Jego treść bowiem była negocjowana przez czołowych polityków europejskich za zamkniętymi drzwiami. Recepta na sukces niemieckiego przewodnictwa w Unii Europejskiej była ściśle związana

³³ J. Barcz, *Wstęp*, [w:] *Traktat Reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*. Materiały z konferencji ekspertów 11 lipca 2007 r., red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 4-5.

³⁴ J. Barcz, *Wstęp*. *Uwarunkowania polityczno-prawne*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Zarys prawa*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 2.

z osobą kanclerz Niemiec, Angeli Merkel. Potrafiła ona dzięki pragmatyzmowi i kunsztowi negocjacyjnemu pogodzić ze sobą rozbieżne interesy i stanowiska. Dowiodła ona również zdolności strategicznych, nawiązując do międzynarodowych priorytetów, takich jak zagrożenia terroryzmem, globalizacja czy zmiany klimatyczne i osiągając przełom na szczęblu europejskim. Poparcie dla Traktatu z Lizbony oraz dobre współdziałanie przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji³⁵ i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego – wszyscy byli członkami frakcji Europejskiej Partii Ludowej w PE – wniosło z pewnością istotny wkład w uchwalenie tego dokumentu³⁶. Przykładowo, Hans Gert Poettering (obecny przewodniczący PE) wielokrotnie powtarzał, że traktat jest konieczny, by dać Unii narzędzia niezbędne do umocnienia wspólnoty i skuteczniejszego stawienia czoła wyzwaniom współczesnego świata³⁷.

Zagrożenia

Brak wspólnej woli politycznej państw członkowskich UE

Problemy związane z ratyfikacją Traktatu z Lizbony sprowadzają się do zasadniczej kwestii: w jakim kierunku zmierza Unia? W szczególności pojawia się pytanie, czy nie doprowadzi ona do ustanowienia jakiegoś jednego państwa europejskiego, kosztem państw narodowych. Trudno określić, w którą stronę będzie rozwijać się kontynent europejski

³⁵ Funkcję tę sprawował wtedy Jose Manuel Barroso.

³⁶ C. Atilgan, *Bilans niemieckiej prezydencji w Radzie UE – Sztuka osiągania tego co możliwe*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2007, nr 4(20), URL <http://www.mpp.org.pl/20/20_1.html>, dostęp z dnia 20.02.2009.

³⁷ Poettering apeluje do Czech o ratyfikację Traktatu Lizbońskiego, URL <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6108793,Poettering_apeluje_do_Czech_o_ratyfikacje_Traktatu.html>, dostęp z dnia 23.02.2009.

w przedziale wykraczającym poza racjonalne pojmowanie. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga podniesienia spójności Unii i umocnienia efektywności jej procesu decyzyjnego. Leży to też w interesie państw członkowskich. Żadne z nich samodzielnie nie jest bowiem w stanie zagwarantować sobie bezpieczeństwa, szybkiego wzrostu gospodarczego i dbać o interesy edukacyjne, kariery zawodowe, miejsca pracy, chronić prawa konsumenckie i prawa podstawowe ich obywateli, gdyż Unia nie jest bytem samym w sobie – powstała i rozwija się, działa w interesie i na rzecz państw ją stanowiących i ich obywateli.

Jedno jest natomiast pewne w chwili obecnej: wszystko, co dzieje się w ramach procesu integracji europejskiej, wszystkie zasadnicze decyzje co do kształtu UE, to, czym ma się zajmować i w jakim kierunku rozwijać, zależą od woli jej państw członkowskich. Ustalane są bowiem w umowach międzynarodowych, traktatach stanowiących Unię. Traktaty te mogą być zmienione jedynie za wspólną zgodą wszystkich państw członkowskich. Sprzeciw jednego z nich sprawia, że dany traktat nie wejdzie w życie. W kontekście Traktatu z Lizbony swój sprzeciw wyraziły cztery państwa: Irlandia, Czechy, Niemcy i Polska. To pierwsze państwo odrzuciło nawet ów dokument traktatowy w głosowaniu powszechnym.

W Irlandii sprawę powtórnego przeprowadzenia referendum uzależniono od uzyskania gwarancji unijnych w dziedzinie prawa podatkowego, prawa rodzinnego, neutralności militarnej i tego, że państwo to nadal będzie miało swojego komisarza w Unii. Podczas szczytu Unii Europejskiej w Brukseli (w grudniu 2008 r.) wynegocjowano zgodę na owe dodatkowe warunki, w tym utrzymanie instytucji stałego komisarza unijnego dla każdego z państw członkowskich oraz obietnicę nienaruszania tradycyjnej irlandzkiej neutralności militarnej. W zamian Irlandia ma umożliwić wejście w życie Traktatu z Lizbony do 1 stycznia 2010 r., co wymagałoby

przeprowadzenia referendum najpóźniej w październiku 2009 r.³⁸

Czechy przedłużały ratyfikację parlamentarną Traktatu Reformującego na skutek wewnętrznych tarć politycznych. Premier Mirek Topolánek (z posiadającej najwięcej miejsc w parlamencie tego kraju Obywatelskiej Partii Demokratycznej) losy Traktatu z Lizbony związał z kwestią porozumienia amerykańsko-czeskiego w sprawie tarczy antyrakietowej, przewidującego rozmieszczenie na terenie Republiki Czeskiej stacji radarowej. Oba dokumenty powinny być zaaprobowane jednocześnie. *Jeśli jednak socjaldemokraci odrzucą tarczę, my odrzucimy Traktat* – zastrzegł premier³⁹. Sam rząd Topolánka był także podzielony wewnętrznie w sprawie tego dokumentu. Ostatecznie, 18 lutego 2009 r. Izba Poselska (niższa izba czeskiego parlamentu) zaaprobowwała Traktat Reformujący. Za jego przyjęciem głosowało 125 posłów, a przeciw – 61⁴⁰. Senat natomiast uczynił to dopiero 6 maja 2009 r. Podczas głosowania na sali obecnych było 79 senatorów, z których 54 głosowało za przyjęciem dokumentu⁴¹. Do zakończenia całej procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony w Czechach potrzebny jest jeszcze podpis prezydenta. Sprawujący tę funkcję Vaclav Klaus zapowiedział jednak, że na razie go nie podpisze z powodu irlandzkiego *nie* dla tego dokumentu i poczeka na spodziewane sądowe rozstrzygnięcia jego legalności. Powszechnie znany jako eurosceptyk i przeciwnik Traktatu po głosowaniu oświadczył, że jest zawiedziony decyzją senatorów, którzy – jak stwierdził – w ostatniej chwili, pod wpływem nacisków medialnych

³⁸ Irlandia oczekuje do czerwca gwarancji ws. Traktatu, <<http://www.wprost.pl/ar/147424/Irlandia-oczekuje-do-czerwca-gwarancji-ws-Traktatu>>, dostęp z dnia 13.12.2008.

³⁹ „Jeśli socjaldemokraci odrzucą tarczę, my odrzucimy Traktat”, <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,6036569,_Jesli_socjaldemokraci_odrzuca_tarcze_my_odrzucimy.html>, dostęp z dnia 8.12.2008.

⁴⁰ Czechy: niższa izba parlamentu zaaprobowwała traktat, URL <http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pl.htm>, dostęp z dnia 5.05.2009.

⁴¹ Czeski senat opowiada się za przyjęciem traktatu, URL <http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pl.htm>, dostęp z dnia 5.05.2009.

zmienili zdanie i opowiedzieli się za przyjęciem dokumentu. *Traktat Lizboński jest w tej chwili martwy, ponieważ został odrzucony w referendum w jednym z państw członkowskich. Dlatego też dla mnie decyzji w sprawie ratyfikacji tego traktatu nie ma obecnie na porządku dziennym* – powiedział dziennikarzom Vaclav Klaus. Ponadto wyjaśnił, że poczeka, czy grupa senatorów zwróci się do krajowego Sądu Konstytucyjnego o ustalenie, czy dokument traktatowy jest zgodny z czeską ustawą zasadniczą, a z ewentualnym jego podpisaniem poczeka na orzeczenie tej instytucji. Grupa senatorów z Obywatelskiej Partii Demokratycznej zapowiedziała już zaskarżenie Traktatu z Lizbony do organu sądownictwa konstytucyjnego Czech⁴².

Poza Czechami tylko w Polsce i Niemczech do zakończenia procesu ratyfikacji brakuje podpisów prezydentów. Prezydent Polski, Lech Kaczyński stwierdził, iż podpisanie w chwili obecnej Traktatu z Lizbony jest bezprzedmiotowe i zapowiedział, że – przynajmniej na razie – dokumentu nie podpisze. Tym samym uznał on suwerenne prawo społeczeństwa irlandzkiego do odrzucenia dokumentu oraz procedurę unijną, przewidującą możliwość jego zatwierdzenia w drodze obywatelskiego referendum. Ponadto Lech Kaczyński obiecał, że w przyszłości podpisze Traktat Lizboński, jeśli Irlandczycy w kolejnym referendum opowiedzą się za ratyfikacją dokumentu.

Niemcy natomiast oczekują ciągle na decyzję Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który ma rozstrzygnąć pozew kwestionujący zgodność Traktatu Reformującego z ustawą zasadniczą. Skargę złożył konserwatywny poseł Chrześcijańsko-Społecznej Unii Peter Gauweiler, nie dopuszczając tym samym do ostatecznego aktu, jakim jest podpisanie dokumentu przez prezydenta Horsta Köhlera. Zdaniem niektórych polityków niemieckich Traktat z Lizbony nie zabezpiecza wystarczająco praw podstawowych

⁴² Czechy: Senat zaaprobował Traktat z Lizbony. Klaus się nie spieszy, URL <<http://fakty.interia.pl/swiat/news/czechy-senat-zaaprobowal-traktat-z-lizbony-klaus-sie-nie,1301998,4>>, dostęp z dnia 5.05.2009.

w przeciwieństwie do decyzji legislacyjnych UE, nie ma wystarczającej legitymizacji demokratycznej, jest sprzeczny z zasadami gospodarczymi zawartymi w niemieckiej ustawie zasadniczej i nadaje uprawnienia Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości w oparciu o niewystarczające podstawy prawne⁴³.

Fragmentacja procesu integracji europejskiej

Zagadnienie, które jest bezpośrednią konsekwencją braku wspólnej woli politycznej określamy mianem fragmentacji procesu integracji europejskiej. Zróżnicowanie wśród państw członkowskich i ich rosnąca liczba sprawiają również, że kraje najbardziej wydolne, wpłacające najwięcej do wspólnego budżetu, chciałyby zajmować stosowne miejsce w podejmowaniu decyzji w UE i określaniu kierunków jej rozwoju. Takie dążenie należy zrozumieć, choć z drugiej strony powinno być ono wyważone z interesami państw mniejszych i słabszych (zwłaszcza powinna być przestrzegana zasada solidarności). Wyważenie takich interesów było zawsze bardzo trudne. Niejednokrotnie groziło też rozmyciem czy fragmentacją procesu integracji europejskiej. Państwa najbardziej efektywne mogły bowiem zacząć regulować różne ważne sprawy poza strukturami procesu integracji. Stąd pojawiały się koncepcje twardego jądra, kręgów przyciągania, czy dwóch prędkości. Proponowane w tym aspekcie przez Traktat z Lizbony elastyczne podejście, polegające na rozszerzeniu wzmocnionej współpracy na cały obszar Unii nie eliminuje tego problem. Obecnie bowiem, w związku z jeszcze większym zróżnicowaniem

⁴³ Bundesrat za ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego, <<http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80620,5238853.html>>, dostęp z dnia 26.05.2008.

wśród państw członkowskich (obserwowanym chociażby przy okazji negocjowania zapisów omawianego dokumentu), zagrożenie fragmentacją procesu integracji proporcjonalnie rośnie.

Chłodne podejście ekspertów do Traktatu z Lizbony

Eksperci, zajmując się prawem traktatowym UE stwierdzili, iż zawarta w Traktacie z Lizbony *dekonstytucjonalizacja* Traktatu Konstytucyjnego odnosi się głównie do formy, nie ma zaś żadnego znaczenia prawnego. Znalazło to potwierdzenie choćby w nieostrożnej (z punktu widzenia sukcesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony) wypowiedzi Valéry'ego Giscard d'Estaing, który stwierdził, że *wszystkie wcześniejsze propozycje będą zawarte w nowym tekście, ale będą w jakiś sposób zamaskowane i zatajone*. Warto podkreślić, że co do zasady zachowano większość postanowień zawartych w Traktacie Konstytucyjnym (ponad 90% wszystkich regulacji Traktatu z Lizbony). Podobieństwo do odrzuconej eurokonstytucji przyznali później prawie wszyscy przywódcy państw europejskich, w tym Angela Merkel, Jose Zapatero⁴⁴ czy Vaclav Klaus⁴⁵.

Zdaniem ekspertów bardzo zawiła jest struktura nowego dokumentu, przypominająca – stosując bardzo ostrożną analogię – konstrukcję ustawy o zmianie ustawy, która jest mało klarowna dla niewprawionego w obcowaniu z tekstami prawnymi obywatela. Zabieg ten ma ułatwić procedurę ratyfikacyjną, bez konieczności przeprowadzania szerszej debaty społecznej w państwach członkowskich. Tego zamierzenia nie ukrywał były premier Włoch i współautor Traktatu z Lizbony Giuliano Amato, który publicznie oświadczył, że *zdecydowano, że ten dokument ma być niezrozumiały. Bo jeśli będzie niezrozumiały, to ludzie pomyślą,*

⁴⁴ Ówczesny premier Hiszpanii.

⁴⁵ A. Kołakowska, *Sztuka owijania w bawełnę*, URL <<http://www.rp.pl/-artykul/77062.html>>, dostęp z dnia 11.01.2008.

że nie może być konstytucyjny – takie mniej więcej było rozumowanie. Gdyby był od razu jasny, to pomyśleliby, że może powinno być referendum. Z kolei były belgijski minister spraw zagranicznych Karel de Gucht przyznał, iż zamierzeniem traktatu konstytucyjnego była czytelność; celem tego traktatu jest nieczytelność⁴⁶.

Takie podejście ma istotne znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej UE. Obawiano się bowiem odrzucenia nowego dokumentu traktatowego przez niektóre społeczeństwa państw członkowskich, tak jak miało to miejsce w przypadku Traktatu Konstytucyjnego. Co prawda wprowadzenie terminu konstytucji nie zmieniało charakteru tamtego dokumentu jako umowy międzynarodowej – traktatu rewizyjnego, miało jednak istotny wpływ na polityczną percepcję proponowanej reformy, przyczyniając się walcie do niepowodzenia całego projektu. Stąd też celowo zamaskowano fakt, iż nowy dokument jest w istocie tożsamy z odrzuconym Traktatem Konstytucyjnym. Mimo to żaden rząd nie zgodził się na głosowanie powszechne w tej sprawie (oprócz Irlandii⁴⁷). Prezydent Francji Nicolas Sarkozy oświadczył z rozbrajającą szczerością, że nie pozwoli na referendum, ponieważ wie, że je przegra. W Wielkiej Brytanii, mimo ogromnej presji, premier Gordon Brown również odmówił obiecanego wcześniej głosowania powszechnego w sprawie Traktatu z Lizbony. Nie wpłynął na to nawet fakt, że 82% Brytyjczyków chciało przeprowadzenia referendum⁴⁸, zaś w parlamencie brytyjskim powstała nawet nieformalna grupa referendalna⁴⁹. Z kolei dziennik „Financial Times”. powołując się na własne badanie zauważył, że 70% mieszkańców pięciu

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ W tym państwie referendum wynika z konieczności wprowadzenia w związku z Traktatem z Lizbony zmian do Konstytucji Irlandii, które muszą być zatwierdzone w formie głosowania powszechnego. Ahern: trudno będzie przekonać wyborców do poparcia traktatu UE, URL <http://euro.pap.com.pl/palio/html.run?_Instance=cms_euro.pap.pl&PageID=1&s=szablon.depesza&dz=szablon.depesza&dep=74254&data=&lang=P L&_Checksum=-563259392>, dostęp z dnia 15.01.2008.

⁴⁸ „Dziennik Polska-Europa-Świat” z dnia 21.08.2007 r., s. 12.

⁴⁹ „Dziennik Polska-Europa-Świat” z dnia 30.08.2007 r., s. 16.

największych krajów UE chciało referendum w sprawie nowego dokumentu traktatowego⁵⁰.

Negatywna ocena Traktatu z Lizbony przez niektórych polityków państw członkowskich UE

Do zagrożeń reformy ustrojowej UE, jaką przewiduje Traktat z Lizbony zaliczyłem jeszcze negatywną ocenę tego dokumentu przez niektórych polityków krajowych. Według pewnych europejskich środowisk konserwatywnych i katolickich (szczególnie w Irlandii i Polsce), nowy dokument traktatowy różni się tylko w nieznacznym stopniu od odrzuconego Traktatu Konstytucyjnego. Ponadto twierdzą one, iż zbyt ogranicza on suwerenność państw narodowych. Niektórzy politycy (w Polsce głównie Liga Polskich Rodzin, Ruch Społeczny Naprzód Polsko oraz politycy skupieni wokół Radia Maryja), reprezentujący owe nurty ideologiczne krytykują Traktat Reformujący za brak odwołania do Boga czy chrześcijaństwa w preambule.

Sprzeciw wobec Traktatu z Lizbony odnotowano także na Słowacji, gdzie prawicowa opozycja w zamian za poparcie dla dokumentu domagała się wycofania nowelizacji ustawy prasowej⁵¹. Z kolei w państwie austriackim, pod wpływem eurosceptycznych wystąpień przedstawicieli Wolnościowej Partii Austrii, ok. pięć tysięcy demonstrantów żądało rozpisania referendum. Niektórzy z nich domagali się nawet wystąpienia ich kraju z Unii Europejskiej, nazywając Traktat z Lizbony *gwałtem na narodzie austriackim*⁵².

W Polsce sceptyczne nastawienie manifestuje tygodnik „Najwyższy Czas”, związany z Unią Polityki Realnej.

⁵⁰ „Times” krytykuje konstytucję, <<http://www.iap.pl/?id=wiadomosci-&nrwiad=155111>>, dostęp z dnia 1.02.2009.

⁵¹ A. Niewiadowski, *Kłopoty z traktatem na Słowacji*, URL <<http://www.rp.pl/artukul/109314.html>>, dostęp z dnia 25.03.2008.

⁵² *Wiedeń: Przeciwnicy Traktatu UE żądają rozpisania referendum*, URL <<http://www.polskieradio.pl/iar/wiadomosci/artukul43503.html>>, dostęp z dnia 5.04.2008.

Zdaniem przedstawicieli tego ugrupowania Traktat Reformujący wprowadza uprzywilejowanie Niemiec poprzez umożliwienie ich ziemiom wschodnim prawa do pomocy rządowej przy rekonstrukcji gospodarczej oraz ogranicza stosowanie krajowego systemu ochrony praw podstawowych⁵³. Warto przywołać w tym miejscu także rezolucję Europa Wolnych Narodów, podpisaną 7 grudnia 2007 r. przez 28 polskich polityków, publicystów i intelektualistów, w której zaapelowano do polskich władz o niepodpisywanie Traktatu Reformującego i – w szczególności – podtrzymanie decyzji o odrzuceniu Karty Praw Podstawowych. Sygnatariuszami rezolucji byli m.in. Artur Zawisza (Prawica Rzeczypospolitej) i Stanisław Michalkiewicz (Unia Polityki Realnej), a także znani wykładowcy akademicki, w tym Jacek Bartyzel i Krzysztof Kawęcki⁵⁴.

Inne zagrożenia

Wśród innych zagrożeń reformy ustrojowej UE, wprowadzanej przez Traktat z Lizbony, których znaczenie jest jednak mniejsze od wyżej wymienionych, należy zasygnalizować:

- narzucanie pewnego punktu widzenia państwom członkowskim UE, co można było zauważyć w okresie negocjacji i ratyfikacji dokumentu, kiedy to działania w tym kontekście podejmowane były pod naciskiem Francji i Niemiec;
- przewagę kwestii instytucjonalnych nad aspektami merytorycznego funkcjonowania UE (czego dowodem jest Traktat Reformujący).

⁵³ S. Michalkiewicz, *Europejski Traktat Konstytucyjny*, „Najwyższy Czas” z dnia 16.12.2007, URL < <http://nczas.com/publicystyka/stanislaw-michalkiewicz-europejski-traktat-konstytucyjny> >, dostęp z dnia 15.01.2008.

⁵⁴ Rezolucja „Europa Wolnych Narodów”, URL <<http://prawica.net/node/9566>>, dostęp z dnia 7.01.2008.

Zakończenie

Przedstawiona wyżej analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń reformy ustrojowej, jaka dokona się po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zawiera najważniejsze zmienne decydujące o charakterze i roli tego procesu oraz pozwala w tym obszarze wysunąć pewne konkluzje co do możliwych jego skutków w przyszłości. W tym kontekście postawiona na początku artykułu hipoteza została zweryfikowana pozytywnie. Nie możemy mówić o konsolidacji systemu politycznego UE, tylko o jego usprawnieniu instytucjonalnym i zwiększeniu efektywności (rozwiązanie maxi-mini). Do w pełni dojrzałego ustroju Unii brakuje bowiem wizji oraz wspólnej woli polityków i społeczeństw odnośnie jego kształtu. Gdyby owe warunki zostały spełnione, moglibyśmy mówić o rozwiązaniu maxi-maxi. Z zasygnalizowanych w analizie scenariuszy raczej nie do spełnienia jest pesymistyczny wariant rozwiązania mini-mini, gdyż w przypadku ewentualnego paraliżu funkcjonowania UE, nadal obowiązywałyby wcześniejsze dokumenty traktatowe. Prawdopodobna jest natomiast fragmentacja Europy, w wyniku której stworzy się poszczególnym państwom możliwość wolniejszej realizacji niektórych celów procesu integracji europejskiej. Z drugiej zaś strony wyłaniać się będą grupy państw, które będą jednoczyły się znacznie szybciej, przynajmniej w niektórych dziedzinach.

Ponadto zastosowana w artykule technika SWOT ukazuje dwie bardzo ważne i interesujące tendencje. Po pierwsze, należy zgodzić się z wybitnym znawcą prawa europejskiego Janem Barczem, iż zasięg reform ustrojowych uzgodnionych w Traktacie z Lizbony można określić jako *kompromis rozsądny*⁵⁵. Z jednej bowiem strony wychodzi on naprzeciw najważniejszym postulatom państw członkowskich, które miały pewne problemy z zaakceptowaniem pakietu reform uzgodnionych podczas negocjacji nad Traktatem z Lizbony. Z drugiej natomiast strony utrzymane zostały co do zasady

⁵⁵ J. Barcz, *Poznaj...*, s. 43.

propozycje zawarte w Traktacie Konstytucyjnym. Dotyczy to kwestii najistotniejszych – przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową i związanych z tym reform instytucjonalnych. Wprowadzone modyfikacje mają znaczenie objaśniające i są ważne dla politycznej percepcji procesu integracji europejskiej.

Co więcej, podpisanie Traktatu z Lizbony w dniu 13 grudnia 2007 r. otworzyło etap ratyfikacji dokumentu traktatowego, który – należy wyrazić nadzieję – powinien zakończyć się w pozytywnym wyniku drugiego referendum w Irlandii pod koniec 2009 r. Zamknie to okres jednego z najgłębszych kryzysów w dziejach integracji europejskiej, którego stawką jest albo umocnienie Europy jako globalnego partnera w skali międzynarodowej, albo realna groźba fragmentacji procesu integracji w Europie i osłabienia funkcjonowania unijnego systemu politycznego. Przy czym – należy sobie zdawać sprawę – owo osłabienie dotknęłoby w pierwszym w pierwszym rządzie nowe państwa członkowskie UE regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

Summary

The Treaty of Lisbon (also known as the Reform Treaty) is an international agreement signed in Lisbon on 13th of December 2007 that would change the working of the European Union (EU). The treaty is not yet ratified by all EU member states. It would amend the Treaty on European Union (Maastricht) and Treaty on the Functioning of the European Union (Rome).

The main aim of this article is to show the importance of Reform Treaty in the reorganization of political system of UE using SWOT analysis, which is an extremely useful tool for exploring and decision-making for all sorts of situations in business and politics. In this article SWOT analysis focuses on the position and the strategic importance of the Treaty of Lisbon, examining strengths and weaknesses of the Treaty and opportunities and threats in the external political environment.

Using this tool in exploring the role of Reform Treaty in the political reform of UE, following strengths may be mentioned: transforming the EU into an international organization, clarifying the division of powers between the EU and the Member States, vote by an absolute majority in the Council, increasing the role of national parliaments, improving the flexibility within the EU, important institutional and legal changes. The main weaknesses are departure from the Constitutional Treaty and democratic deficit. The last weakness is occurring when ostensibly democratic organizations or institutions (particularly governments) are seen to be falling short of fulfilling the principles of the parliamentary democracy in their practices or operations where representative and linked parliamentary integrity becomes widely discussed.

There were also some opportunities in the external environment: completion of the EU treaty reform, political and social identity, support of european societies and political elites for the Treaty of Lisbon, but there were more threats. The main threats are: absence of a common political will of EU member states, fragmentation of the european integration process, cool approaching of experts to the Treaty of Lisbon, a negative assessment of the Reform Treaty by some politicians of the EU Member States, imposing a certain point of view of the EU Member States and the predominance of the institutional aspects of the substantive issues in UE. Understanding strengths and opportunities of political reforms of Lisbon Treaty and eliminating its weaknesses and threats, european politicians, political elites and societies are able to build stronger Europe in the future.

**STATUS REGULAMINOWY GRUP
POLITYCZNYCH W PARLAMENCIE
EUROPEJSKIM**

*Statutory status of political groups in European Parliament***Uwagi wstępne**

Pierwsze wzmianki o grupach politycznych we Wspólnotach Europejskich pojawiły się po podpisaniu Traktatu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Jednakże w tekście traktatu EWWiS nie ma przepisów prawnych dotyczących możliwości tworzenia grup politycznych.

W dniu 5 maja 1953 roku w Palais de la Nation w Brukseli odbyło się posiedzenie Zgromadzenia, złożonego wówczas z delegacji narodowych państw członkowskich i przewodniczących grup politycznych. Tematem spotkania było „Kształtowanie i konsolidacja grup politycznych w Zgromadzeniu”¹. Na spotkaniu Biuro, przewodniczący grup i Komisja Regulaminowa zaproponowali utrzymanie minimalnej liczby członków niezbędnej do utworzenia grupy politycznej jako 9. Ostatecznie minimalną liczbę członków grupy politycznej przyjęto w dniu 16 czerwca 1953 roku rezolucją. Zgromadzenie znówelizowało zasady proceduralne poprzez dodanie artykułu określającego zasady tworzenia grup politycznych. W regulaminie zamieszczono dyspozycję do ukonstytuowania się grup politycznych w rozdziale VIII,

¹ Protocol, Minutes of the meeting of members of the Assembly's Bureau and the chairmen of the political groups, held on Tuesday, 5 May 1953 at the Palais de la Nation, Brussels.

artykuł 33 bis punkt 4: „Ustalona minimalna liczba członków koniecznych do ukonstytuowania się grupy to 9”².

Podpisany w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 roku Traktat o Unii Europejskiej uzupełnił Traktaty Rzymskie podpisane 25 marca 1957 roku ustanawiające Europejską Wspólnotę Energii Atomowej i Europejską Wspólnotę Gospodarczą, formalnie sankcjonując rolę grup politycznych. Artykuł 138 a Traktatu z Maastricht stanowi: „Partie polityczne na płaszczyźnie europejskiej stanowią istotny czynnik integracyjny wewnątrz Unii. Przyczyniają się do europejskiej świadomości i wyrażania politycznej woli obywateli Unii”³.

Zgodnie z aktualnym Regulaminem Parlamentu Europejskiego art. 29 pkt. 1 „Posłowie mogą łączyć się w grupy według kryterium podobieństwa poglądów politycznych”, interpretując zarazem, iż „Zazwyczaj Parlament nie ocenia podobieństwa poglądów politycznych członków danej grupy. Tworząc zgodnie z niniejszym artykułem grupę polityczną posłowie z założenia uznają, że podzielają swoje poglądy polityczne. Jedynie w przypadku, gdy poszczególni posłowie negują podobieństwo swoich poglądów, konieczna jest ocena Parlamentu, czy grupa ukonstytuowała się zgodnie z Regulaminem”⁴.

Regulamin określa również skład grupy politycznej: „Każda grupa polityczna składa się z posłów wybranych co najmniej w jednej piątej Państw Członkowskich. Minimalna liczba posłów konieczna do utworzenia grupy politycznej wynosi dwadzieścia osób”⁵.

Twórcy nowej grupy zobowiązani są do zgłoszenia nowej frakcji:

² Assemble Commune, Resolution adoptee le 16 juni 1953, inserant dans Reglement une disposition relative a la constitution des Groupes politiques.

³ Treaty on European Union – Maastricht 7 February 1992, Title XVII Development Cooperation, art. 138a.

⁴ Regulamin Parlamentu Europejskiego, Wydanie 16, Marzec 2009, Rozdział 4, art. 29 pkt.1, s. 26.

⁵ Tamże, Rozdział 4, art. 29, pkt. 2, s. 26.

„Utworzenie grupy politycznej winno być zgłoszone Przewodniczącemu. Zgłoszenie to zawiera nazwę, nazwiska członków oraz skład prezydium grupy”⁶. Poza Prezydium w skład grupy wchodzi szefowie delegacji i zebranie ogólne. Przewodniczący zostaje wybrany większością głosów, a jego kadencja z zasady odpowiada kadencji Parlamentu. Dopuszcza się reelekcję Przewodniczącego.

Głównymi uprawnieniami grup politycznych są⁷:

- udział w ustalaniu porządku obrad sesji plenarnej,
- uczestnictwo w debatach parlamentarnych – dla każdej grupy ustala się określony limit czasu,
- proponowanie kandydatów na stanowiska Przewodniczącego, Wiceprzewodniczącego i kwestorów Parlamentu Europejskiego,
- proponowanie kandydatów na stanowiska przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji parlamentarnych,
- wyznaczanie swoich posłów do delegacji międzyparlamentarnych,
- prawo do złożenia wniosku o podjęcie obrad w bardzo ważnej sprawie,
- wnioskowanie o przerwanie lub zawieszenie obrad Parlamentu Europejskiego.

Reguły PE w odniesieniu do struktury, przewodnictwa, trybu pracy i personelu grup politycznych

Grupy mają kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o pracę Parlamentu Europejskiego oraz decydują o wyborze przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i składu komisji. To grupy ustalają parlamentarny porządek dnia, wybierają sprawozdawców i decydują, który z posłów weźmie udział w debatach podczas sesji parlamentarnych. Struktura,

⁶ Tamże, Rozdział 4, art. 29, pkt. 4, s. 26.

⁷ Krystyna Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002, s. 207.

przewodnictwo, tryb pracy i personel grup politycznych określa regulamin Parlamentu Europejskiego.

Na czele grupy politycznej stoi lider, czyli przewodniczący, który reprezentuje grupę podczas posiedzeń Konferencji Prezydentów i w negocjacjach z przewodniczącymi innych grup.

Przewodniczący są wybierani spośród członków grupy drogą głosowania. Przewodniczący pełni rolę merytorycznego koordynatora działań grupy. Z reguły grupy mają jednego przewodniczącego, jednakże wyjątkami są: Verts/ALE (grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie), UEN (Unia na Rzecz Europy Narodów) i IND/DEM (grupa Niepodległość i Demokracja), powołujące dwóch przewodniczących⁸.

Grupy posiadają zaplecze personalne, czyli sekretariat, który podlega bezpośrednio liderowi, księgowych, dział informatyków IT, dział kadr, dział prasowy, kierowców. Sekretarz generalny odpowiada za obsługę zebrań grupy i posiedzeń jej organów, za koordynację pracy sekretariatu i za rozdzielenie zadań pomiędzy personel sekretariatu. Sekretarzowi generalnemu pomaga w wykonaniu jego zadań jeden lub kilku zastępców. Każda grupa posiada dział doradców parlamentarnych, odpowiedzialnych za poszczególne polityki, którzy są łącznikami współpracującymi między posłami a poszczególnymi komisjami parlamentarnymi. Należą do nich posłowie danej grupy, pomagający formułować stanowiska przed sesjami plenarnymi poprzez tworzenie harmonogramu głosowań. Do obowiązków koordynatorów należy również współpraca z narodowymi partiami oraz rządem narodowym.

Grupy polityczne najintensywniej pracują podczas zaznaczonych w kalendarzu prac Parlamentu Europejskiego, potocznie nazywanych przez urzędników PE „Niebieskimi tygodniami”. „Niebieski tydzień” poprzedza sesja plenarna. Na spotkaniach roboczych podczas „Niebieskich tygodni” zostaje uzgodniony porządek spotkań na sesje plenarne, gdzie ustala

⁸ P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski, Prawo i polityka*, wyd. UMCS Lublin 2007, s. 64.

się strategię działania, zgłasza posłów do debat na forum oraz organizuje konferencje, zapraszając liderów poszczególnych partii narodowych. Sesja plenarna jest najbardziej pracowitym tygodniem, ponieważ oprócz debat i głosowań odbywają się dodatkowo spotkania Grup roboczych i posiedzenia Komisji parlamentarnych⁹.

Liczba personelu zatrudnionego w grupie musi być wprost proporcjonalna do liczby posłów należących do grupy oraz liczby języków roboczych w danej grupie. W budżecie na 2007 rok zarezerwowano 809 stanowisk dla wszystkich grup¹⁰. Są to pracownicy zatrudnieni na zasadach określonych w Regulaminie pracowniczym urzędników oraz na warunkach zatrudnienia mających zastosowanie dla pozostałych pracowników Wspólnot Europejskich ustanowionych w Rozporządzeniu Rady EWG, EURATOM, EWWiS nr 259/68¹¹. W 2004 roku zostało zmienione przez Rozporządzenie Rady WE EURATOM nr 723/2004¹².

Każda grupa jest upoważniona do ustalonej sumy trzech pracowników Administracyjnych z najwyższej grupy stanowisk kategorii A. Do końca grudnia 2006 roku funkcjonował podział pracowników na kategorie: A, B, C i D. Regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich został znowelizowany (wszedł w życie 1 maja 2004 r.) zmieniając system klasyfikacji pracowników z kategorii A, B, C i D na dwie grupy funkcyjne AD i AST. Dla systemu klasyfikacji A, B, C, D obowiązywał dwuletni okres

⁹ Co roku Parlament na podstawie propozycji Konferencji Przewodniczących przyjmuje roczny kalendarz prac Parlamentu Europejskiego. Dzieli się on na sesje i posiedzenia: 12 czterodniowych plenarnych sesji miesięcznych w Strasburgu i 6 dodatkowych dwudniowych sesji miesięcznych w Brukseli, 2 tygodnie w miesiącu na posiedzenia komisji parlamentarnych i delegacji międzyparlamentarnych, 1 tydzień w miesiącu na posiedzenia grup politycznych, 4 tygodnie rocznie poświęcone wyłącznie na pracę posła do PE w jego okręgu wyborczym i umożliwiające mu obecność na jego terenie.

¹⁰ Budżet PE na rok budżetowy 2007, Tom 1- Dochody ogółem, Część PART-PARTC — C. PERSONEL, Załącznik PARTC-1-Sekcja I-Parlament.

¹¹ Dz.U.L 56 z dn. 04.03.1968.

¹² Dz.U.L 124 z dn. 27.04.2004.

przejściowy. Od 2007 roku w pełni obowiązuje system funkcyjny z podziałem na AD i AST¹³. Dodatkowo każda z kategorii podzielona jest na stopnie. Klasyfikacja urzędników instytucji europejskich przedstawia się następująco:

Kategoria AD

AD16 – dyrektor generalny

AD15 – dyrektor generalny/ dyrektor

AD 14 – dyrektor/ naczelnik wydziału

AD 13 – naczelnik wydziału, doradca, ekspert

AD12/AD11 – naczelnik wydziału, główny specjalista

AD11/AD12 – naczelnik wydziału, główny specjalista

AD10/AD9 – naczelnik wydziału, starszy specjalista

AD8/AD7 – starszy specjalista

AD6/AD5 – młodszy specjalista

Kategoria AST

AST11/AST9 – osobisty asystent, referent ds. biurowych, technik, informatyk

AST8/AST7 – starszy referent ds. biurowych, starszy archiwista, starszy technik, starszy informatyk

AST6/AST5 – referent, archiwista, technik, informatyk

AST4/AST3 – młodszy referent, młodszy archiwista, młodszy technik, młodszy informatyk, woźny w Parlamencie

AST2/AST1 – podreferendarz ds. biurowych, referent, pomocnik technika, pomocnik informatyka, woźny w Parlamencie¹⁴.

Grupa funkcyjna AD to urzędnicy mianowani, piastujący najwyższe stanowiska w hierarchii Unii Europejskiej.

¹³ Regulation No 3 (EEC) 11 (EAEC), Staff regulations of Officials and the Conditions of Employment of the Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ P 45, 14. 6. 1962, p. 1385), 1962R0031-01-01-2006-003-002-1 General provisions, art. 5, p. 1.

¹⁴ Tamże, art. 5, p. 3.

Sprawują oni funkcje dyrektorów generalnych i koordynatorów. Ponoszą dużą odpowiedzialność za wykonywane obowiązki, są grupą pracowników najbardziej zmotywowaną i dynamiczną. Osoba pragnąca znaleźć zatrudnienie jako urzędnik kategorii AD musi posiadać wykształcenie wyższe z zakresu administracji, prawa, finansów, gospodarki, medycyny, języka. Przy wszelkich konkursach i procedurach rekrutacji w rozumieniu art. 29 ust. 2 Regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich, za wyjątkiem wyższych stanowisk kierowniczych AD16 i AD15, organ uprawniony do mianowania po konsultacji z Komitetem pracowniczym ustala z góry maksymalną liczbę laureatów¹⁵. Oznacza to, iż urzędników na stanowiska dyrektorów generalnych z kategorii AD16/AD15 przedstawiają rządy państw członkowskich. O naborze urzędników na stanowiska kategorii od AD14 do AD9 decydują kwalifikacje zawodowe kandydatów, ponieważ przewidziano otwarty proces rekrutacji (do grudnia 2006 roku zaszerzegowani w grupie funkcyjnej A1/A2). W tym przypadku nie stosuje się kryterium narodowego, co oznacza, że o stanowisko w kategorii AD14 do AD9 może ubiegać się obywatel z każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Urzędnicy w kategorii od AD 14 do AD 9 (do grudnia 2006 roku zaszerzegowani w grupie funkcyjnej A3/A8) pełnili funkcje naczelników wydziałów, specjalistów i młodszych specjalistów. Osoby ubiegające się o stanowiska z grup od AD 14 do AD 5 obejmuje rekrutacja za zasadach otwartego konkursu. Konkursy odbywają się w dwóch etapach, na zasadzie preselekcji, czyli testów wielokrotnego wyboru. Podczas pierwszego etapu sprawdzana jest umiejętność rozumienia tekstu oraz znajomość tematyki, którą kandydat będzie się zajmował. Drugim etapem konkursu jest test pisemny określający umiejętności analizowania

¹⁵ Przepisy wewnętrzne dotyczące zatrudniania urzędników i innych pracowników, Decyzja Prezydium z dnia 3 maja 2004 r., PE339.511/BUR, art.6.

i przetwarzania tekstu oraz egzamin ustny¹⁶. Pracownicy z grupy AST 11 do AST 9 pełnią obowiązki osobistych asystentów wspomagających naczelników wydziałów z grupy funkcyjnej AD 11/AD 9. Do kategorii AST 8 i AST 7 należą starsi referenci, starsi archiwiści, starsi technicy i informatycy wspomagający młodszych specjalistów, należących do grup funkcyjnych AD 8/AD 7. Asystenci należący do grupy AST 5 wspierający prace młodszych specjalistów zajmują stanowiska: referentów, archiwistów, techników i informatyków. Najniższą kategorią zaszerzegowania urzędników jest AST 1 do AST 4. Pełnią oni funkcje m.in.: młodszych referentów, archiwistów, techników, itd.

W budżecie Parlamentu Europejskiego na 2007 rok zarezerwowano dla grup politycznych łącznie 302 stanowiska administracyjne AD i 507 stanowisk administracyjnych AST¹⁷. Grupy polityczne posiadają prawo do następującej liczby pracowników administracyjnych:

- dla grup od 0 – 39 posłów – 1 pracownik administracyjny kat. AD;
 - dla grup od 40 – 79 posłów – 2 pracowników administracyjnych kat. AD;
 - dla grup od 80 – 119 posłów – 3 pracowników administracyjnych kat. AD;
 - dla grup od 120 – 159 posłów – 4 pracowników administracyjnych kat. AD;
- a następnie proporcjonalnie dla każdych 15 dodatkowych posłów.

Grupy otrzymują dodatkowe stanowiska, jeżeli używa się w nich czterech albo pięciu języków; dwóch dodatkowych pracowników, jeżeli używa się sześciu albo siedmiu języków, a następnie do maksimum 7 pracowników dla 16 lub więcej języków. Podział jest zawyżany przez proporcjonalny udział, stosowny do rozmiaru grupy, pozostających w puli 193

¹⁶ Ewa Flaszyńska, Po wiedzę i pracę w Unii Europejskiej, Poradnik, Ministerstwo Gospodarki i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2004, str. 33.

¹⁷ Budżet PE na rok budżetowy 2007, Tom 1- Dochody ogółem, Część PART-PARTC — C. PERSONEL, Załącznik PARTC-1-Sekcja I-Parlament.

stanowisk. Całkowita liczba stanowisk kategorii AD, do których grupa jest upoważniona jest wtedy mnożona przez 1.4, by określić liczbę personelu pomocniczego (sekretarski i techniczny) dla każdej grupy.

Ponadto grupy mogą zatrudniać asystentów czasowych, opłacanych z pozycji budżetowej 4000 (jest to budżet zarezerwowany w grupie politycznej do wykorzystania przez posłów do promowania danej grupy politycznej)¹⁸. Obowiązują dwie drogi naboru pracowników czasowych, zatrudnianych przez grupę polityczną. Pierwszą drogą jest opublikowanie ogłoszenia o pracę w ramach instytucji oraz w razie potrzeby w innych instytucjach. Jeśli kandydatura urzędnika zostaje przyjęta, organ uprawniony do zawierania umów o pracę zwraca się o jego oddelegowanie. Druga droga to przeprowadzenie procedury naboru na stanowisko według propozycji komisji konkursowej, opracowanych według kryteriów zgodnych z obowiązującymi w danej sprawie uregulowaniami przez daną grupę polityczną. Ogłoszenia zostają publikowane w Instytucji i poza nią, przy czym koszty publikacji obciążają grupę polityczną¹⁹.

Posłowie niezrzeszeni nie mają takich możliwości w działaniach, jak posłowie zrzeszeni w grupach. Posłowie niezrzeszeni nie mają silnej pozycji w Parlamencie oraz np. nie mogą zostać sprawozdawcami. Posiadają natomiast prawo utworzenia sekretariatu, jednakże szczegółowe warunki są ustalane na podstawie propozycji Sekretarza Generalnego²⁰. Posłowie niezrzeszeni są upoważnieni do wydelegowania dwóch przedstawicieli, którzy uczestniczą w posiedzeniu Konferencji Przewodniczących, jednak nie posiadają prawa głosu²¹ ale mogą być nominowani na członków komisji,

¹⁸ Przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 4000, DV 617687, PE 335.475/BUR.

¹⁹ Przepisy wewnętrzne dotyczące zatrudnienia urzędników i innych pracowników, Decyzja Prezydium z dnia 3 maja 2003 roku, PE 339.511/BUR, art.8 i 9.

²⁰ Tamże.

²¹ Regulamin Parlamentu Europejskiego, Wydanie 16, Marzec 2009, Tytuł I, Rozdział 4, art. 31, s. 26.

komisji śledczych²² i delegacji²³. Kandydatów wyznaczają grupy polityczne, w tym posłowie niezrzeszeni.

Dyscyplina i kary w grupie

Posłowie do Parlamentu Europejskiego zrzeszeni w grupach politycznych przed każdym głosowaniem otrzymują harmonogram głosowania, który zawiera instrukcje jak głosować przedmiotową poprawkę i pozostałe teksty. Harmonogramy do głosowania opracowywane są przez pracowników-ekspertów grup politycznych po konsultacjach z posłami zasiadającymi w komisji parlamentarnej, której lista do głosowania dotyczy.

Większość posłów głosuje zgodnie z rekomendacją grupy. Sposób głosowania posłów nie jest narzucony z góry, lecz ustala się to poprzez proces dyskusji i negocjacji w ramach grupy podczas tygodni prac grup roboczych.

System kontroli głosujących posłów jest jednak mniej ścisły niż systemy kontrolujące posłów np. w większości narodowych parlamentów. Po pierwsze, w Parlamencie Europejskim nie ma koalicji rządowych, jakie istnieją w parlamentach narodowych, więc nie ma systematycznego poparcia większości. Po drugie, bardzo często osiągnięcie spójności poglądów w Grupie stanowi problem na gruncie porozumienia w utrzymaniu wspólnej linii całej Grupy dla niektórych zagadnień. Jest to spowodowane różnorodnością regionalną Unii Europejskiej, poszczególnych partii narodowych i sektorowych interesów.

Wśród Grup politycznych w praktyce przyjmuje się, że indywidualnie lub całą narodową partią można od czasu do czasu wycofać się z linii Grupy podczas poszczególnych szczegółowych głosowań. W takim przypadku partie narodowe lub poszczególni posłowie powstrzymują się lub nie biorą udziału w głosowaniu. Po trzecie, w grupach mają

²² Tamże, Tytuł VII, Rozdział 1, art. 177 pkt.1, s. 96.

²³ Tamże, Tytuł VII, Rozdział 3 art. 188 pkt.2, s. 101.

zastosowanie znacznie mniejsze sankcje w przypadku niezgodnych stanowisk niż sankcje, jakie mają zastosowanie w narodowych parlamentach. Grupa może odmówić przydzielenia posłowi głosu w czasie debat podczas Sesji plenarnej, jednak nie może zastosować sankcji w kwestiach porządkowych, tury pytań albo objaśnień do głosowań. Ostateczną sankcją w tym przypadku będzie uniemożliwienie reelekcji, o którym zadecyduje partia narodowa lub wyborcy, ale nie grupa.

W rzeczywistości to partia narodowa ma odpowiednie środki, by utrzymać dyscyplinę indywidualnych członków. Jedną z metod partii narodowej są rekomendacje i przydziały do Komisji parlamentarnych, ponieważ Grupy nominując posłów do Komisji, jak również na inne stanowiska, opierają się na propozycjach narodowych delegacji. Zdarza się, że narodowa delegacja w danej Grupie postulowała do partii narodowej o zdyscyplinowanie swojego członka.

Presję na niezdiscyplinowanych posłów wywiera się poprzez delegacje narodowe postulujące do partii narodowych. Jednakże pełnym sankcjom podlegają tylko ci posłowie, którzy w bardzo ważnych sprawach i długotrwale głosują niezgodnie z polityką grupy.

Posłowie w Parlamencie Europejskim zdają sobie sprawę, że ich główna linia polityczna i polityczne cele będą mogły być zrealizowane poprzez skoordynowane działanie z tymi, którzy są blisko nich politycznie i z którymi tworzą rozwiniętą i efektywną strukturę, czyli grupę polityczną.

Członkowie grupy politycznej tej samej narodowości (zwykle jednej partii politycznej) konstruują narodowe delegacje, które stanowią ważne „łącze” z narodowymi partiami. Delegacje narodowe w ramach Grup politycznych spotykają się podczas „niebieskich tygodni”, czyli w tygodniu pracy grup oraz podczas sesji plenarnych. Przed podjęciem decyzji o głosowaniu w ważnych sprawach, Grupy polityczne wewnętrznie, przed podjęciem decyzji o zajęciu stanowiska pośród swoich narodowych delegacji, negocjują wspólne stanowiska oraz kompromisy. Zdarzają się również sytuacje, kiedy to grupa polityczna przegrywa głosowanie. Dzieje się

tak wtedy, gdy ustalenia w sprawie głosowania nie są spójne z racją stanu danego kraju członkowskiego oraz stanowiskiem narodowego rządu, który reprezentuje dana partia narodowa w ramach Grupy. W takiej sytuacji podczas głosowania posłowie często wstrzymują się od głosu. Nominacje na członków zarządu Grupy oraz na inne stanowiska w Parlamencie Europejskim odbywają się na podstawie reprezentacji delegacji narodowych w Grupie. Do podziału stanowisk używa się metody proporcjonalnej d'Hondta.

Delegacje narodowe mają swoich własnych urzędników w grupach (przewodniczący, skarbnik, itd) i swój własny personel, częściowo sfinansowany z funduszy Grupy. Delegacja narodowa może otworzyć w swoim kraju Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego danej Grupy. Biura Informacyjne najczęściej otwierane są w stolicach państw członkowskich i pełnią rolę łączników pomiędzy delegacją narodową w Grupie politycznej a partią polityczną w kraju. Delegacjom przyznawane są fundusze na działalność informacyjną w swoim kraju. Istnieją jednak reguły ściśle określające możliwość wykorzystania tych środków. Dokładnie określone są również formy materiałów informacyjnych. Działanie promocyjne musi być związane z działalnością Grupy i jej posłów. Informacje zawarte w działaniu promocyjnym muszą w większości traktować o pracach danej delegacji narodowej lub poszczególnego posła w Grupie politycznej na forum Parlamentu Europejskiego. Materiały informacyjne muszą zawierać wyszczególnioną nazwę i logo Grupy politycznej, mogą zawierać nazwę i logo partii narodowej, ale udział ten nie może być rozmiarowo większy niż odniesienie do grupy. Działalność informacyjna podlega kontroli audytorów wewnętrznych, a raport z rozliczeń grupa polityczna przedstawia do badania przez Trybunał Obrachunkowy.

Finansowanie Grup Politycznych

Grupy polityczne, jak i posłowie niezrzeszeni, otrzymują znaczne fundusze z budżetu Parlamentu Europejskiego na pokrycie swoich wydatków, w tym wydatków administracyjnych, operacyjnych oraz na utrzymanie sekretariatu, wydatków związanych z prowadzoną działalnością polityczną i informacyjną w ramach działalności politycznej Unii Europejskiej²⁴.

W maju 2006 roku Parlament Europejski zatwierdził nową Perspektywę Finansową na lata 2007-2013, a wydatki związane z funkcjonowaniem Grup politycznych określa pozycja nr 4000 (poprzednia pozycja nr 3701) budżetu oraz stosowne przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 4000, przyjęte przez Prezydium dnia 30 czerwca 2003 r., zmienione decyzją Prezydium z dnia 22 marca 2006 roku²⁵. W budżecie Unii Europejskiej na 2007 rok na funkcjonowanie Grup politycznych zarezerwowano 50 640 000 euro²⁶.

Rok budżetowy rozpoczyna się 1 stycznia a kończy 31 grudnia każdego roku, z czego wynika, że środki zatwierdzane są w ramach budżetu na jeden rok budżetowy²⁷. O podziale środków decyduje Prezydium Parlamentu Europejskiego. Podział odbywa się na podstawie składu grupy politycznej i liczby posłów niezrzeszonych, w oparciu o tabelę stawek zaproponowaną przez przewodniczących grup w dniu 1 stycznia danego roku budżetowego. Opiera się na stałej podstawie, odzwierciedlającej reprezentację liczbową

²⁴ Przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 4000, DV 617687, PE 335.475/BUR, Część I, Rozdział 1.

²⁵ Tamże.

²⁶ Budżet PE na rok budżetowy 2007, Tom 2 – Parlament, Sekcja I, wydatki, Tytuł 4 – Wydatki związane z wykonywaniem przez instytucje jej zadań specjalnych, Rozdział 40, Artykuł 400 – Wydatki administracyjne związane z działalnością polityczną i informacyjną grup politycznych i posłów niezrzeszonych.

²⁷ Przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 4000, DV 617687, PE 335.475/BUR, Część I, Rozdział 2, pkt 2.2.

i językową posłów. Struktura podziału środków z pozycji 4000 składa się z trzech części²⁸:

1. Części stałej – 12, 5% całkowitej kwoty środków w pozycji (rozłożonej według liczebności);

2. Środków proporcjonalnych – 45, 5% całkowitej kwoty środków w pozycji (korygowane są według liczby języków +/- 5% za każdy język);

3. Środków proporcjonalnych do liczby posłów – 42% całkowitej kwoty środków w pozycji. Udział w różnych strukturach przedstawia się następująco:

Część stała dla grup politycznych wynosi 100%, dla posłów niezrzeszonych brak;

Środki proporcjonalne, korygowane według liczby języków dla grup politycznych 100%, dla posłów niezrzeszonych 75%;

Środki proporcjonalne do liczby posłów w grupach politycznych 100%, dla posłów niezrzeszonych 100%;

Każda grupa polityczna ustala wewnętrzne przepisy finansowe. Jakiegokolwiek zmiany w przepisach podawane są do wiadomości Sekretarza Generalnego. Przepisy publikuje się w formie elektronicznej na stronach internetowych Parlamentu i zgodnie z tą publikacją każda grupa polityczna przyjmuje swój budżet roczny, zezwalający na określone dochody i wydatki²⁹.

Środki z budżetu mogą być wykorzystywane na działalność polityczną i informacyjną (publikacja broszur, opracowań i biuletynów, w części dla partii narodowych), przy obowiązkowym użyciu nazwy grupy politycznej, a w przypadku posłów niezrzeszonych ich nazwiska i logo Parlamentu Europejskiego. Do działalności polityczno-informacyjnej zaliczają się również seminaria i konferencje o tematyce europejskiej, organizowane wspólnie

²⁸ Tamże, Załącznik nr 3, Część I, Rozdział 1, pkt. 1.2.

²⁹ Protokół z posiedzenia Prezydium w dniu 22 marca 2006, PE-6/BUR/PV2006-05, PE 368.758/BURv01-00 załącznik do projektu zmian przepisów regulujących wykorzystanie środków przeznaczonych dla europejskich grup politycznych i posłów niezrzeszonych, NT.601850PL.doc, PE364-473/BUR/REV/AN.2.

z narodowymi partiami. Ponadto grupy polityczne/ posłowie niezrzeszeni będący członkami organizacji zewnętrznych, mogą je wspierać finansowo ze środków pochodzących z pozycji 4000 w formie dotacji lub składek, w wysokości do 5% sumy rocznych środków pobieranych w ramach tej pozycji budżetowej.

Każda grupa może zdecydować, zgodnie z jej własnym regulaminem wewnętrznym, o udzieleniu delegacji wyjazdowych dla swoich przedstawicieli do partii narodowych i przewodniczących grupy lub wiceprzewodniczących, które często zwracają się do kongresu albo konferencji partii narodowych w grupie. Każda delegacja wyjazdowa powinna obejmować stosowne ograniczenia i warunki oraz być potwierdzona pisemną zgodą.

Ponadto grupy polityczne w ramach swojej działalności politycznej i informacyjnej mogą korzystać ze środków ujętych w pozycji 4000 na wynajem lokali w dowolnym państwie członkowskim, włączając w to personel pracujący na miejscu, gdzie mogą zatrudniać asystentów czasowych opłacanych ze środków tejże pozycji budżetowej. Biura te m.in. mają za zadanie organizowanie działań politycznych i informacyjnych promujących grupy polityczne lub posłów niezrzeszonych. Przykładem może być grupa Unia na Rzecz Europy Narodów, która oprócz siedziby w Brukseli posiada Biura Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Dublinie i Warszawie.

Fundusze nie mogą być wykorzystywane na pokrycie wydatków uregulowanych już z innych pozycji budżetowych w ramach budżetu Parlamentu Europejskiego, a zwłaszcza dotyczących zwrotów kosztów diet eurodeputowanych. W tym celu grupy stosują niezbędne środki, by zapobiec podwójnym płatnościom. Sekretarze generalni grup, we współpracy z Sekretarzem Generalnym Parlamentu, ustalają metody wymiany informacji, gwarantując jasne określenie wydatków.

Zgodnie z rozporządzeniem 2004/2003 Parlamentu i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. niemożliwe jest finansowanie ze środków PE jakiegokolwiek kampanii wyborczej szczebla

Europejskiego, krajowego, regionalnego lub lokalnego³⁰. Oznacza to, że nawet jeśli w materiałach informacyjnych dotyczących grup politycznych lub imprezach organizowanych pod szyldem grupy nie zostaną użyte słowa „kandydat”, „lista” „partia” itp. to pod uwagę jest brany ogólny kontekst działań. Środki nie mogą być wykorzystywane do zakupu nieruchomości. Posłowie nie mogą otrzymywać żadnych darowizn ani zapisów.

Środki, których nie wykorzystano podczas roku budżetowego mogą zostać przeniesione na kolejny rok w wysokości 50% sumy rocznych środków otrzymanych z budżetu Parlamentu Europejskiego. Jakąkolwiek sumę przekraczającą 50%, powiększoną o ewentualne odsetki, należy zwrócić do budżetu Parlamentu Europejskiego po zamknięciu kont i po przedstawieniu Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego sprawozdania z audytu.

Summary

Apart from work directly related to Parliament, Groups have developed their own political activities. They form an important channel of communication between corresponding parties in different countries and also between the European Union and national politics. In this, they complement Parliament's role as a forum and channel of communication.

Groups receive a constant stream of visitors from national parties, including ministers and front-bench spokesmen in national parliaments. They also send delegations to national parties, and Group chairs or vice-chairs often address the congress or conference of national parties in the Group. Groups also publish brochures, studies and newsletters aimed in part at national parties. Groups organise seminars and conferences with national parties on European themes.

³⁰ Przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 4000, DV 617687, PE 335.475/BUR, Część I, Rozdział 1.

The article briefly describes the historical evolution and current position of the Groups. It surveys their structures and working methods, assesses their cohesion and examines the balance of power between them.

IDEE

IDEA OBYWATELSTWA W GRECKIEJ MYŚLI ANTYCZNEJ

*The idea of citizenship in the perspective of ancient Greek
thought*

Geneza pojęcia obywatelstwa

Wyraz „obywatelstwo” etymologicznie wywodzi się od greckiego słowa *polite*, czyli „obywatel”. Idea obywatelstwa stanowi podstawowe kryterium przynależności wolnej jednostki do określonego miasta-państwa¹. Termin „obywatel” można także wywodzić od greckiego czasownika *politeuo*, czyli „stawać się”, „być obywatelem”². Często pojęcie „obywatel” jest także łączone z wyrazem *politeia* zastosowanym przez Arystotelesa na oznaczenie ustroju idealnego. Politeja była ustrojem najbardziej cenionym przez tego filozofa, gdyż opierała się na rządach stanu średniego i dzięki temu stanowiła gwarancję równowagi społecznej i trwałości państwa. Według Stagiryty „politeja jest to, krótko mówiąc, mieszanina oligarchii i demokracji”³. „Jasną też jest rzeczą, że również i wspólnota państwowa, która na średnim stanie się opiera, jest najlepsza, i że takie państwa mogą posiadać dobry ustrój, w których istnieje liczny stan średni, silniejszy bezwzględnie od obu pozostałych lub jeśli nie, to chociaż od jednego z nich. Bo na którąkolwiek stronę się

¹ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 33.

² K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2006, s. 21.

³ Arystoteles, *Polityka*, 1293b, przeł. L. Piotrowicz, (w:) Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 6., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 17.

skłoni, przechyla szalę i nie dopuszcza do wytworzenia przewagi jednej czy drugiej skrajności”⁴.

Wynika z tego, że źródłosłów terminu „obywatel” jest nierozdzielnie związany z instytucją polis. Polis była miastem-państwem, „obwarowaną aglomeracją miejską, z którą związane było terytorium wiejskie”. Grecka polis to trwała wspólnota obywateli, organizująca życie jej mieszkańców⁵. Należy jednak podkreślić, iż starożytni Grecy stanowili jedną Hellas, nie znali bowiem państw o nazwie Sparta, Ateny czy Korynt. Dlatego nazywali siebie po prostu Ateńczykami, Spartiatami, Koryntyjczykami. Dla tak rozumianej wspólnoty obywateli większe znaczenie niż terytorium miało wypracowanie „zinstytucjonalizowanej formy reprezentacji ludu-narodu”⁶.

Już Arystoteles twierdził, że „wspólnota obywateli” jest czymś oczywistym, gdyż powstała w drodze naturalnego rozwoju, a jej nadrzędnym celem jest zapewnienie szczęśliwego i dostatniego życia jej mieszkańcom: „Pełna w końcu wspólnota, stworzona z większej ilości gmin wiejskich, która niejako już osiągnęła kres wszechstronnej samowystarczalności, jest państwem; powstaje ono dla umożliwienia życia, a istnieje, aby życie było dobre. Każde państwo powstaje zatem na drodze naturalnego rozwoju, podobnie jak i pierwsze wspólnoty”⁷.

W ujęciu Stagiryty człowiek to *zoon politikon*, czyli „istota społeczna”, „zwierzę polityczne”. Zdaniem Arystotelesa to właśnie w ramach organizacji państwowej najpełniej urzeczywistnia się społeczna natura człowieka⁸. Człowiek

⁴ Tamże, 1296a, s. 122.

⁵ W. Bokajło, *Cywilizacyjne i kulturowo-polityczne filary jedności Europy*, (w:) *Podstawy europeistyki: Podręcznik akademicki*, pod. red. A. Bokajły i A. Pacześniak, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2009, s. 43.

⁶ Tamże, s. 44.

⁷ Arystoteles, dz. cyt., 1253a, s. 27.

⁸ J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984, s. 53.

posiada tę właściwość z natury, gdyż wszystkich ludzi charakteryzuje pęd do życia w ramach jakiejś wspólnoty⁹.

Dość wolno krystalizowała się koncepcja równości wszystkich obywateli wobec prawa, a prawo posiadania obywatelstwa nigdy nie objęło wszystkich mieszkańców greckiej Hellas.

Ewolucja prawa obywatelstwa

W twórczości Homera (przełom VIII i VII w. p.n.e.) trudno jest mówić o prawach człowieka i obywatela w dzisiejszym rozumieniu tego pojęcia. Według niego idealnym ustrojem była arystokracja, rządy wybranych, znamienitych. Homer wychodził z założenia, że takie cechy jak szlachetność, odwaga czy bogactwo dane są tylko nielicznym. Stąd jednostki, które natura obdarzyła tymi cnotami są w oczywisty sposób predestynowane do sprawowania władzy i przewodzenia ogółowi.

Z kolei zdecydowaną większość społeczeństwa homeryckiego stanowił *demos*, czyli lud. W jego skład wchodziły ludzie słabi, bierni, pozbawieni określonych cech psychicznych i fizycznych. Jednak byli to ludzie wolni. Posiadali prawo wyrażania swojej opinii, brania udziału w Zgromadzeniu Ludowym, ale bez prawa podejmowania decyzji.

W homeryckiej wizji świata tylko grupa szlachetnie urodzonych posiadała prawa polityczne. Cechy przypisywane przez autora „Iliady” i „Odysei” szlachcie i ludowi były naturalnym następstwem określonego porządku świata, nie wynikały zatem z osobistej aktywności, przedsiębiorczości jednostek. To sama natura stanowiła źródło różnicowania ludzi pomiędzy sobą, nie istniały więc uniwersalne prawa

⁹ P. Rybicki, *Arystoteles. Początki i podstawy nauki o społeczeństwie*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1963, s. 31.

obejmujące wszystkie jednostki ludzkie¹⁰.

W piśmiennictwie Hezjoda pojawia się inne spojrzenie na *demos*. Nie był on już bierną, bezwonną masą, ale stanowił grupę ludzi pracujących i posiadających własność prywatną. W koncepcji Hezjoda członkowie *demosu* to ludzie racjonalni, obdarzeni rozumem, wolni i mający prawo do własności prywatnej. W przeciwieństwie do wizji Homera, posiadanie własności było możliwe dzięki indywidualnej aktywności danej jednostki. Hezjod przedstawił ideał cnót pracowitego i przedsiębiorczego człowieka, który został obdarzony przez naturę nie tylko przymiotami duchowymi i fizycznymi, ale również otrzymał określone prawa¹¹.

W ramach społeczeństwa spartańskiego można było wyróżnić trzy podstawowe kategorie mieszkańców – Spartiaci (*homoioi*), periojkowie i heloci.

Homoioi („podobni”, „jednakowi”) stanowili wąską grupę pełnoprawnych obywateli. O przynależności do tej grupy decydowało spełnienie trzech warunków:

- Urodzenie (cudzoziemiec nie mógł stać się Spartiatą);
- Przejście tzw. *agoge* (było to wychowanie państwowe);
- Branie udziału we wspólnych posiłkach (*syssytia*), z którymi wiązała się konieczność wnoszenia składki w naturze.¹²

Po osiągnięciu 20. roku życia i zakończeniu wychowania młody Spartiatą otrzymywał pełnię praw obywatelskich¹³.

¹⁰ K. Rogaczewska, *Prawa człowieka i obywatela do Wielkiej Rewolucji Francuskiej*, (w:) *Historia i filozofia praw człowieka*, pod. red. A. Florczak i B. Bolechowa, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 9-10; Trudno się dziwić, że autor „Iliady” i „Odysei” tak jednoznacznie opowiada się za arystokratyzmem, jeśli weźmie się pod uwagę, iż poeci i twórcy byli uzależnieni od arystokracji. Nie wiadomo, czy sam Homer pochodził z grupy szlachetnie urodzonych.

¹¹ Tamże, s. 10.

¹² D. Musiał, *Dwie drogi rozwoju – Sparta i Ateny*, (w:) *Historia starożytna*, pod. red. M. Jaczynowskiej, Wydawnictwo „TRIO”, Warszawa 2004, s. 274.

¹³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961, t.1., s. 35.

Wyłączenie z grona obywateli mogło być spowodowane przez ubóstwo, a także mogło nastąpić na skutek tchórzostwa okazanego w czasie walki oraz niechęci do zawierania małżeństwa¹⁴.

Drugą grupę społeczeństwa spartańskiego tworzyli periojkwie. Nazwa *periojkos* oznacza dosłownie „mieszkający wokoło” i jest związana z faktem, że ta grupa zajmowała głównie tereny kresowe, okalające obszary zamieszkałe przez Spartiatów. Periojkwie byli ludźmi wolnymi. Posiadali prawo własności, którym mogli swobodnie rozporządzać, jednak nie posiadali żadnych praw politycznych. Podobnie jak Spartiaci, byli oni zobowiązani do służby wojskowej.

Ostatnią grupę nie posiadającą żadnych przywilejów stanowili heloci. Byli oni potomkami mieszkańców terytoriów podbitych przez Spartan. Heloci nie posiadali żadnych praw: ani politycznych, ani cywilnych. Osiedlano ich na działkach ziemi, do których byli przywiązani, zostając tym samym własnością państwa. Ta grupa stanowiła zdecydowaną większość w społeczeństwie spartańskim. Nieustanna obawa przed buntami helotów skutkowałą stosowaniem terroru przez Spartiatów. Warto podkreślić, iż za szczególne zasługi wojenne heloci mogli otrzymać wolność. Jednak takie wyzwolenie było wyłączną kompetencją państwa¹⁵.

Ewolucja historyczna polis ateńskiej doprowadziła do ukształtowania się rozwiniętego ustroju demokratycznego¹⁶. Jedną z pierwszych ważnych reform było prawo Drakona z 621r. p.n.e. słynące ze swej surowości¹⁷. Skodyfikował on głównie prawo karne, skupiając się na przestępstwach przeciwko życiu i mieniu. Za tego typu przestępstwa groziła kara śmierci. Jednak Drakon wprowadził rozróżnienie pomiędzy kategorią umyślnego pozbawienia kogoś życia

¹⁴ D. Musiał, dz. cyt., s. 274.

¹⁵ K. Koranyi, dz. cyt., s. 36-37.

¹⁶ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 40.

¹⁷ J. Justyński, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, TNOiK, Toruń 1997, s. 31.

a nieumyślnym zabójstwem, co przekładało się na rodzaj kary. Należy zaznaczyć, że prawodawstwo Drakona miało wyraźnie charakter klasowy, gdyż jego zadaniem była ochrona interesów klas posiadających (za drobne przestępstwa np. kradzież warzyw również groziła kara śmierci)¹⁸. Drakon przyznawał prawa polityczne tylko tej części ludności, która mogła pozwolić sobie na posiadanie pełnego uzbrojenia. Stąd obywatele-wojownicy pozostawali równi wobec prawa, ale tylko we własnym kręgu¹⁹. Sam Arystoteles negatywnie wypowiadał się o kodyfikacji praw przeprowadzonej przez Drakona: „w prawach jego nie ma nic znamiennego, co było godne wspomnienia, z wyjątkiem surowości przejawiającej się w wysokości kar”²⁰.

Prawa Drakona zostały całkowicie zreformowane przez Solona w VI w. p.n.e. Zgodnie z jego reformą ustrojową posiadanie praw i obowiązków obywatelskich było uzależnione od stanu majątkowego. Rezultatem wprowadzenia cenzusu majątkowego było powierzenie rządów w Atenach ludziom bogatym. Solon podzielił społeczeństwo ateńskie na cztery klasy.

Członkami grupy najbogatszych obywateli byli *pentakosiomedimnoi* (pięćsetmedymnowcy), a więc ci, którzy posiadali co najmniej 500 medymnów rocznego dochodu.

Elitę majątkową tworzyła również druga grupa, czyli *hippeis* (do tej grupy należeli jeźdźcy i rycerze) osiągający ponad 300 medymnów dochodu w ciągu roku.

Kolejną klasę tworzyli tzw. *zeugithai*, średniozamożni obywatele, których dochód kształtował się w granicach od 200 do 300 medymnów rocznie. Do tej grupy należeli posiadacze gospodarstw. Służbę wojskową odbywali wchodząc w skład formacji hoplitów.

Ostatnią grupę obywateli, utworzoną na mocy prawodawstwa Solona, stanowili *teci*, osiągający dochód roczny poniżej 200 medymnów. Była to grupa bardzo

¹⁸ K. Koranyi, dz. cyt., s. 48-49.

¹⁹ K. Trzeciński, dz. cyt., s. 23.

²⁰ Arystoteles, dz. cyt., 1274b, s. 75.

zróznicowana wewnętrznie, gdyż zaliczali się do niej zarówno ubodzy chłopci, drobni rzemieślnicy, jak i bezrolni pracownicy najemni. Członkowie tej klasy nie odbywali służby wojskowej, gdyż nie było ich stać na zakup uzbrojenia²¹.

Wyłącznie członkowie trzech pierwszych klas piastowali urzędy i byli członkami Wielkiej Rady. Natomiast obywatele zaliczający się do czwartej klasy nie mieli wyżej wymienionych praw. Przysługiwało im wyłącznie prawo udziału w Zgromadzeniu Ludowym i w sądzie przysięgłych²².

Przełomowym etapem w rozwoju prawa obywatelstwa było dopuszczenie do grona obywateli dwóch następnych grup ludności. Pierwszą byli cudzoziemcy, którzy zostali dożywotnio wygnani ze swojej ojczyzny, drugą stanowili obcokrajowcy mieszkający na stałe w Atenach i trudniący się rzemiosłem. Istotną cechą reform przeprowadzonych przez Solona był fakt, że konsolidowały one społeczeństwo, wzmacniając jego wewnętrzną spójność²³.

Następne w kolejności reformy miały miejsce w latach 508- 507 p.n.e., a ich autorem był Klejstenes. Te reformy miały bardziej demokratyczny charakter, gdyż za ich sprawą nastąpiło zniesienie ustroju rodowego i podział kraju według kryterium terytorialnego²⁴. Dzięki temu status obywatela otrzymała uboga ludność zamieszkująca obrzeża ateńskiej polis²⁵. Po reformach Klejstenesa szacuje się, że około 30-40 tys. osób stało się w Atenach obywatelami i otrzymało prawa polityczne²⁶.

Za czasów Klejstenesa pojawił się także ostracyzm. Stanowił on szczególny rodzaj sądu przeprowadzanego przez Zgromadzenie Ludowe i był dość często praktykowany, zwłaszcza w „złotym wieku” demokracji ateńskiej, czyli w V w. p.n.e. Na glinianej tabliczce wpisywano imię

²¹ W. Lengauer, *Starożytna Grecja okresu archaicznego i klasycznego*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 1999, s. 73.

²² K. Koranyi, dz. cyt., s. 50-51.

²³ K. Trzciński, dz. cyt., s. 25.

²⁴ M. Sczaniecki, dz. cyt., s. 41.

²⁵ K. Trzciński, dz. cyt., s. 25.

²⁶ M. Sczaniecki, dz. cyt., s. 41.

obywatela, który w powszechnej opinii mógł zagrażać dobru i stabilności ateńskiej demokracji. Jeśli dana osoba otrzymała więcej niż 6 tysięcy głosów negatywnych, musiała opuścić rodzinną polis na okres 10 lat, jednak bez utraty praw obywatelskich i swego majątku²⁷.

Dalsze rozszerzenie prawa obywatelstwa w polis nastąpiło za czasów Peryklesa. Według ustawy z 450 r. p.n.e. pełnoprawnym obywatelem ateńskim mógł zostać tylko ten, kto pochodził z zawartego zgodnie z prawem małżeństwa Ateńczyka i Atenki²⁸. Prawo o obywatelstwie Peryklesa było istotne z dwóch przyczyn. Po pierwsze, usuwało z grona obywateli osoby, które uzyskały obywatelstwo niezgodnie z prawem, a po drugie stymulowało do partycypacji w ateńskim systemie rządów. Warto zauważyć, że za Peryklesa to nie liczba obywateli, ale jakość praw przyznanych obywatelom zaczęła mieć priorytetowe znaczenie²⁹.

Reformy przeprowadzone przez Peryklesa zakończyły długotrwały proces krystalizowania się systemu demokratycznego w ateńskiej polis. Ten wzorzec najpełniej był realizowany w II połowie V w. p.n.e., a więc jeszcze za życia swego twórcy (okres rządów Peryklesa nazywany jest często „złotym wiekiem demokracji ateńskiej”).

W omawianym czasie do głównych zasad demokracji ateńskiej należały: wolność (*eleutheria*) i równość wobec prawa (*isonomia*).

Isonomia była rozpatrywana w dwóch znaczeniach. Oznaczała równość obywateli wobec prawa, jak i posiadanie prawa do równego udziału w sprawowaniu władzy. Ogół obywateli stanowiąc prawo jednocześnie uczestniczył w jego realizacji poprzez piastowanie urzędów.

Drugą, równie ważną zasadą była *izegoria*. Obejmowała ona nie tylko prawo do zabrania głosu przez każdego

²⁷ K. Trzciński, dz. cyt., s. 25-26.

²⁸ K. Koranyi, dz. cyt., s. 56.; Wyjątek od tej zasady stanowiła sytuacja, gdy matka pochodziła z państwa, z którym polis ateńska była połączona epigamią. Był to układ, który uznawał za prawomocny związek małżeński zawarty między obywatelami tych dwóch państw.

²⁹ K. Trzciński, dz. cyt., s. 27.

uczestnika Zgromadzenia Ludowego, ale także do zgłaszania własnych projektów uchwał i wniosków. Była ona fundamentem indywidualnej aktywności obywatelskiej, na którym niejednokrotnie wyrastały kariery polityczne³⁰.

Na temat ustroju ateńskiej polis wypowiadał się sam Perykles w 430 r. p.n.e. w mowie wygłoszonej nad grobem bohaterów poległych w starciach ze Spartą: „Nasz ustrój polityczny nie jest naśladownictwem obcych praw, a my sami raczej jesteśmy wzorem dla innych niż inni dla nas. Nazywa się ten ustrój demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości. W sprawach prywatnych każdy obywatel jest równy w obliczu prawa, jeśli zaś chodzi o znaczenie, to jednostkę ceni się nie ze względu na jej przynależność do pewnej grupy, lecz ze względu na talent osobisty jakim się wyróżnia; nikomu też, kto jest zdolny służyć ojczyźnie, ubóstwo albo nieznane pochodzenie nie przeszkadza w osiągnięciu zaszczytów”³¹.

Status obywatela ateńskiego

Mianem obywatela ateńskiego określano mężczyznę pochodzącego z rodziny obywatelskiej, w której zarówno ojciec, jak i matka byli wolnymi Ateńczykami. Młody Ateńczyk uzyskiwał (tylko formalnie) pełnię praw obywatelskich z chwilą ukończenia 18. roku życia i po wpisaniu go do księgi członków *demu* (gminy). Szansę skorzystania z przysługujących mu praw miał dopiero po osiągnięciu 20. roku życia. Wtedy zostawał wpisany na listę obywatelską. Jednak faktyczną pełnię praw obywatel ateński uzyskiwał dopiero w wieku 30 lat. Wówczas posiadał prawo

³⁰ D. Musiał, *Demokracja ateńska*, (w:) *Historia starożytna*, pod. red. M. Jaczynowskiej, Wydawnictwo „TRIO”, Warszawa 2004, s. 292-293.

³¹ Perykles, *Mowa nad grobem bohaterów*, przeł. K. Kumaniecki, (w:) *Wielkie mowy historii. Od Mojżesza do Napoleona*, „Polityka”, Warszawa 2006, t.1., s. 23-24.

wybierania do Rady, na urzędy państwowe oraz do sądu przysięgłych³².

W tym miejscu należy podkreślić różnicę między „obywatelstwem” w rozumieniu statusu formalnego (wprowadzonego na mocy ustaw), a „obywatelskością” pojmowaną jako *arete*, czyli moralnością obywatelską. Na takie rozróżnienie jako pierwszy zwrócił uwagę Sokrates. Wymienił on warunki, jakie musi spełnić „obywatel formalny”, aby stać się prawdziwym podmiotem „wspólnoty obywatelskiej” w ramach polis. Zdaniem Sokratesa obywatelskość urzeczywistnia się poprzez: wykazanie się odwagą w celu przeciwstawienia się tłumowi, stawienie czoła bezprawnym działaniom w polis. Ponadto obywatel, który walczy w słusznej sprawie nie może być uwikłany w politykę³³.

Całość praw przysługujących obywatelowi składała się na jego cześć obywatelską. Za popełnione przestępstwa obywatel ateński mógł zostać pozbawiony całości lub części swoich praw. Kara całkowitej utraty praw implikowała pozbawienie skazanego oraz jego potomków prawa przebywania w miejscach publicznych.

Z kolei za zasługi względem państwa obywatel uzyskiwał pewne przywileje (na przykład zwolnienie z części ciężarów na rzecz polis, podatków, posiadał prawo zasiadania na honorowym miejscu w czasie publicznych uroczystości).

Główny obowiązek obywatela stanowiła służba wojskowa. Ta powinność dotyczyła mężczyzn pomiędzy 18. a 60. rokiem życia. Rodzaj i forma pełnionej służby były uzależnione od przynależności do jednej z klas majątkowych wprowadzonych reformami Solona. Ponadto najbogatsi obywatele ateńscy byli obciążani kosztami organizacji publicznych uroczystości, przedstawień i igrzysk³⁴.

Obywatele ateńscy posiadali szeroki katalog praw, który świadczył o ich szczególnym uprzywilejowaniu w porównaniu

³² K. Koranyi, dz. cyt., s. 56-57.

³³ W. Bokajło, dz. cyt., s. 52-53.

³⁴ K. Koranyi, dz. cyt., s. 57.

z innymi wolnymi ludźmi (na przykład cudzoziemcami). Do szczególnie istotnych praw można zaliczyć: posiadanie własnej ziemi na obszarze Aten, a także prawo dziedziczenia. Obywatel ateński nie mógł zostać wzięty w niewolę, ani nie można było stosować wobec niego kar cielesnych³⁵.

Zakończenie

Obywatelstwo jest wartością na tyle istotną, że przesądza o zakresie praw i obowiązków wolnego człowieka względem danej wspólnoty politycznej. Należy jednak zauważyć, że zarówno koncepcje Homera i Hezjoda, jak i myśl polityczna rozwiniętej demokracji ateńskiej posługiwały się kategoriami kolektywnymi. Jednostka, jej prawa i obowiązki względem państwa nie były przedstawiane inaczej, niż w ścisłym związku ze środowiskiem społecznym i politycznym. Jest to istotna różnica w porównaniu z koncepcją praw człowieka i obywatela współcześnie.

Nierówność była dla starożytnych Greków zjawiskiem oczywistym, stąd też różnym grupom społecznym przypisywano różne prawa. I chociaż nierówność była rezultatem naturalnego porządku, to prawa miały swoje źródło w greckim *demos*. Lud był strażnikiem porządku i trwałości państwa, więc to on decydował o zakresie praw i obowiązków przysługujących jednostce.³⁶

Pojęcie obywatelstwa przyczyniło się nie tylko do wyraźniejszego uświadomienia sobie wewnętrznej różnorodności poszczególnych polis, ale także stanowiło podstawę przeciwstawienia świata greckiego niebezpieczeństwu płynącemu z zewnątrz³⁷. Model obywatelstwa zapoczątkowany w starożytnej Grecji stał się podstawą do naśladowania dla następnych kultur powstałych w ramach europejskiego kręgu cywilizacyjnego.

Summary

The idea of citizenship was a fundamental value in the ancient Greek society. The status of citizen decided about the range of rights and duties that has every free human being towards its country. The model of citizenship had evolved over several centuries, which was connected with changes in a political system.

The great number of people have received the status of citizen only in the 5th century B.C. It is the reason why this period of time was named "a gold century of democratic system in Athens". The new law on citizenship which dates from 450 B.C. was very important for two reasons. In the first place, a person who received the citizenship illegally could not be a member of a citizen group. Secondly, the new law stimulated people to participate in the decision-making process.

To sum up, the idea of citizenship contributed to heighten human awareness about the variety among Greek countries. The idea of citizenship originated in ancient Greece was used as a model by many new democracies in the Mediterranean culture.

³⁵ K. Trzciński, dz. cyt., s. 29.

³⁶ K. Rogaczewska, dz. cyt., s. 15.

³⁷ A. Sylwestrzak, dz. cyt., s. 33.

THATCHERYZM – KOKTAJL IDEOLOGICZNY

Thatcherism – ideological cocktail

„Jeśli chcesz, aby w polityce coś zostało
powiedziane – powierz to mężczyźnie,
a jeśli chcesz, żeby coś zostało
zrobione – powierz to kobiecie”¹.

Margaret Thatcher

Wstęp

Thatcheryzm to pojęcie wieloznaczne, badaniem którego zajmują się różne dyscypliny naukowe z dziedziny szeroko rozumianych nauk społecznych. Istnieje bowiem wiele różnych thatcheryzmów w zależności od tego, jak zdefiniujemy owe pojęcie, jaki jego aspekt będziemy chcieli analizować². Zwykle się uważa, że thatcheryzm posiada prawie tak wiele znaczeń, jak wielu jest ludzi mówiących o nim³. Wśród licznych propozycji oraz prób zdefiniowania tego pojęcia, najogólniej można stwierdzić, iż jest to termin używany najczęściej do zilustrowania polityki i zasad ekonomicznych związanych z Margaret Thatcher. Według *The Oxford companion to politics* pojęcie thatcheryzmu narodziło się w języku potocznym, zostało po raz pierwszy użyte przez lewicowych krytyków ówczesnej Pani Minister i ma ono cztery podstawowe znaczenia. Po pierwsze, są to cechy osobiste i wartości kultywowane przez Margaret Thatcher.

¹ M. Thatcher, http://pl.wikiquote.org/wiki/Margaret_Thatcher, dostęp z dnia 06.04.2009.

² T. S. Ceran, *Thatcheryzm jako doktryna społeczno-polityczna*, Toruń 2008, s. 150.

³ Tamże, s. 14.

Drugie znaczenie wskazuje na szczególny styl kierowania rządem i partią. Po trzecie, jest to zbiór neoliberalnych zasad. Ostatnie znaczenie odnosi się zarówno do zmian ekonomicznych, jak i do politycznej strategii Margaret Thatcher i jej najbliższych współpracowników, realizowanych podczas pełnienia przez nią funkcji premiera Zjednoczonego Królestwa⁴. Sięgając do polskiej literatury spotkamy się z definicją zaproponowaną przez Andrzeja Ziębę, który jest jednym z nielicznych polskich badaczy zajmującym się thatcheryzmem. Według niego thatcheryzm stanowi orientację konserwatyzmu neoliberalnego, powszechnie znaną za sprawą legendarnej przywódczyni, stanowiącą formę konserwatyzmu o wysokim stopniu odrębności w historii brytyjskiej myśli konserwatywnej. Stanowi indywidualistyczną doktrynę konserwatyzmu zrywającą z pragmatyzmem konserwatywnym, akcentującą silną potrzebę motywacji doktrynalnej dla praktyki politycznej⁵. Nie ma bowiem jednej, uniwersalnej definicji thatcheryzmu, niektórzy nawet podważają jej istnienie. Jednakże wśród głosów za i przeciw istnieniu doktryny pani Thatcher, przeważają te pierwsze. Doktryna Margaret Thatcher narodziła się jako sprzeciw wobec „polityki konsensusu”⁶, która obowiązywała w Zjednoczonym Królestwie po 1945 roku, z jego fundamentalnym założeniem, że państwo jest w stanie i powinno szeroko ingerować w życie swoich obywateli w celu zapewnienia im dobrobytu. Idee głoszone przez panią Thatcher nie były nowe ani oryginalne. Intelktualnymi inspiracjami

⁴ Tamże, s. 16.

⁵ A. Zięba, *Współczesny konserwatyzm brytyjski*, Warszawa 1990, s. 5.

⁶ „Polityczny konsensus” to polityka wewnętrzna Wielkiej Brytanii prowadzona w latach 1945-1979, która polegała na budowie „welfare state”, czyli państwa dobrobytu. Jego priorytetowym zadaniem było zbudowanie takiego społeczeństwa, w którym państwo przejęłoby odpowiedzialność za zapewnienie szeroko pojętego dobrobytu wszystkim swoim obywatelom. Zob. R. Lowe, *The Welfare State in Britain Since 1945*, Basingstoke 2005, s. 12.

doktryny były dzieła F. A. Hayeka⁷ oraz M. Friedmana. Na Wyspach poglądy głoszone przez panią premier wcześniej głosił E. Powell i K. Joseph⁸. Próbę zerwania z „powojennym konsensusem” podjął także konserwatywny premier E. Heath, jednak dopiero Thatcher udało się ją zrealizować⁹. Jednakże nie można mówić o thatcheryzmie, nie mówiąc o Margaret Thatcher. Kim była?

Biografia

Margaret Roberts urodziła się 13 października 1925 roku w niewielkim miasteczku Grantham, wychowana została w duchu wartości purytańskich kultywowanych przez swojego ojca – Alfreda Roberta¹⁰. Największy wpływ wywarł na nią właśnie ojciec. Alfred Roberts przyszedł na świat w Ringstead, w hrabstwie Northamptonshire, jako jedno z siedmiorga dzieci szewca. Naukę w szkole przerwał w wieku 12 lat, niestety miał słaby wzrok i nie mógł uprawiać zawodu swojego ojca, dlatego rozpoczął pracę w sklepie spożywczym. Nie mając jeszcze dwudziestu lat przeniósł się do Grantham w hrabstwie Lincolnshire, targowego miasteczka z niewielkim przemysłem, gdzie kierował małym sklepem. Był żarliwym metodystą i w miejscowym kościele poznał Beatrice Stephenson,

⁷ Friedrich August von Hayek, austriacki filozof i ekonomista, w „Drodze do zniewolenia” (Road to Serfdom) dokonał miazdzącej krytyki zasad państwa dobrobytu, wskazał na wady kolektywizmu i centralnego planowania. Według niego interwencjonizm państwowy jest politycznie niebezpieczny i ekonomicznie nieefektywny, gdyż w praktyce redukuje on wolność polityczną obywateli, osłabiając władzę ustawodawczą i wzmacniając egzekutywę, a to zagraża demokracji. Miała to być przestroga dla Anglii i USA. Zob. F. A. Hayek, *Droga do zniewolenia*, Kraków 1996, s. 13.

⁸ Keith Joseph, był nie tylko inspiracją dla Margaret Thatcher, ale razem z nią współtworzył doktrynę thatcheryzmu. Margaret wielokrotnie w swoich wspomnieniach podkreśla jego olbrzymią rolę i wpływ, jaki na nią wywarł, nazywając go swoim mentorem. Zob. M. Thatcher, *Lata na Downing Street*, Gdańsk 1996, s. 506.

⁹ T. S. Ceran, *Thatcheryzm...*, s. 150.

¹⁰ Tamże, s. 48.

krawcową z zawodu, której ojciec pracował w kolejowej przechowalni bagażu. Pobrali się i połączywszy oszczędności kupili na przedmieściu mały sklepik spożywczy z działem usług pocztowych. Mieszkali nad sklepem i tam właśnie przyszły na świat Margaret i jej siostra Muriel. Warunki w mieszkaniu pozostawiały wiele do życzenia, gdyż nie było tam ani łazienki, ani ubikacji, a z kranu ciekła tylko zimna woda. Przy domu nie było także ogródka. Kiedy Maggie studiowała na Oxfordzie, jej rodzice wciąż tam mieszkali. Alfred nie miał wykształcenia, ale nauczył się bardzo dużo, czytając¹¹. Co sobota Margaret przynosiła mu z publicznej biblioteki biografie i książki historyczne. Jego żona Beatrice była cichą i skromną kobietą, która zawsze znajdowała się w jego cieniu. Dzielił z nią te same wiktoriańskie zasady, od pobożności poczynając na czystości kończąc, przy czym obie te cechy pojmował z równorzędnym praktycyzmem. Pobożność oznaczała, nie tyle duchowe wzloty, ile traktowanie sąsiada zgodnie z maksymą: „Nie czyni drugiemu, co tobie niemiło”. Jeśli chodzi o czystość, to według słów Margaret jej rodzice należeli do tego rodzaju ludzi, którzy nawet jeśli mają tylko jedną bluzkę lub koszulę, wstają rano nieco wcześniej, by ją uprasować. Alfred Roberts był także świeckim kaznodzieją, bardzo popularnym w okolicznych miejscowościach. Dwa razy w tygodniu jego żona piekła chleb i ciasteczka i zawsze było tego trochę ponad potrzeby rodziny, aby dziewczęta mogły się podzielić z chorymi i uboższymi sąsiadami¹². Życie kulturalne rodziny skupiało się wokół kościoła metodystów przy Franklin Street, gdzie odbywały się wieczorki muzyczne, spotkania klubu młodych i rozmaite dyskusje. Jej ojciec był także członkiem zarządu szkoły, radnym dzielnicowym, później rajcą miejskim i burmistrzem Grantham¹³. To właśnie działalność publiczna stanowiła jego

¹¹ K. Harris, *Margaret Thatcher*, przełożył Jerzy Chociłowski, Łódź 1992, s. 50.

¹² Tamże, s. 51.

¹³ Zob. *Who is Margaret Thatcher & what did she do?*, <http://www.margaretthatcher.org/essential/biography.asp#ess25-47>, dostęp z dnia 06.04.2009.

prawdziwe powołanie. Sklep był miejscem spotkań ludzi dzielących z nim te same zainteresowania i poglądy. Przychodzili tam drobni kupcy, aktywiści lokalnej Izby Handlowej, aby porozmawiać o codziennych sprawach miasta i całego kraju. Dzięki temu Maggie rosła w klimacie życia rodzinnego, pracy i dyskusji o kwestiach publicznych.

Margaret zaczęła uczestniczyć w działalności politycznej już jako dziecko. W 1935 roku w trakcie wyborów powszechnych, będąc dziesięcioletnią dziewczynką, kursowała między punktami wyborczymi a komitetem partyjnym z listami osób, które już oddały głos, aby można było zorientować się, kto jeszcze nie głosował i przekonać go, by poszedł do urny. Kiedy jej ojciec nie mógł uczestniczyć w jakimś zgromadzeniu, posyłał tam Margaret, która potem zdawała mu sprawozdanie¹⁴. Gdy wybuchła wojna Margaret miała 14 lat. Wojna wyrobiła w niej głębokie poczucie patriotyzmu, zrozumiała też znaczenie odwagi do poświęceń, tak podkreślane przez Churchilla. Stał się on jej idolem, nie tylko dlatego, że kierował państwem podczas wojny, ale z racji śmiałości i dalekowzroczności wskazanej przed jej wybuchem, odrzucenia ugody i trwania przy pryncypiach¹⁵.

W szkole nie zawarła żadnych bliższych przyjaźni, nie była zresztą szczególnie towarzyska. Niektórzy jej rówieśnicy – widząc jej ambicję – mówili, że zadziera nosa. Koleżanka Margaret, pani Foster, wspomina: „Dbała niezwykle o swój wygląd i była nienagannie ułożona. Zawsze sprawiała wrażenie dorosłej. Matki jej koleżanek często mówiły do swych córek – dlaczego nie starasz się być taka jak Margaret Roberts?” Jej osobowość oraz wyrazisty charakter ukształtowały się w dużej mierze za sprawą jej rodziców. Ojciec udzielił Margaret dwóch ważnych wskazówek. Pierwsza: „Musisz sama podejmować decyzje. Nie robi się czegoś tylko dlatego, że czynią tak twoi przyjaciele”. Druga: „Nie idź za tłumem. Nie bój się być inna”¹⁶. Poszła za tą radą,

¹⁴ K. Harris, *Margaret...*, s. 53.

¹⁵ Tamże, s. 55.

¹⁶ Tamże, s. 56.

gdy zaczęła myśleć o studiach w Oxfordzie. Jej dyrektorka bynajmniej nie zachęcała Margaret twierdząc, że szkoła nie będzie mogła pokryć opłaty za egzamin wstępny. Dodatkową przeszkodą była nieznajomość wymaganej na uniwersytecie łaciny. Ale nie zrażona Margaret odrzekła, że ojciec pokryje koszty egzaminu oraz prywatnych lekcji łaciny. Maggie postanowiła, że po dostaniu się do Oxfordu będzie studiować chemię, częściowo dlatego, że na ten fakultet było mniej chętnych niż na przykład na historię czy na wydział klasyczny, a po części w nadziei, że dyplom z chemii zapewni jej godziwą pracę. Ale na długo przed Oxfordem zdecydowała, że musi ukończyć także prawo¹⁷. W październiku 1943 roku zamieszkała w internacie przy oxfordzkim Kolegium Sommerville i natychmiast wstąpiła do Studenckiego Stowarzyszenia Konserwatystów.

Oxford okazał się być także ważnym okresem w jej życiu, gdyż pokazał Maggie nieznane dotąd przyjemności. Margaret brała lekcje tańców, chodziła na prywatki i sama je wydawała. Była bardzo dobrą gospodynią, zawsze dbała o dostateczny zapas przekąsek oraz napojów i pilnowała, by wszyscy dobrze się bawili¹⁸. Studia ukończyła z drugim wynikiem na roku¹⁹. Później rozpoczęła pracę w firmie British Xylonite jako chemik doświadczalny, stąd przeszła do przedsiębiorstwa J. Lyons and Co., gdzie zajmowała się m.in. opracowywaniem metod konserwacji żywności. Jednakże nie zerwała kontaktów z Oxfordem. Znalazła się na ścisłej liście kandydatów do następnych wyborów w Dartfort z ramienia konserwatystów

¹⁷ Prawo studiowała zaocznie. Fascynacja prawem zrodziła się, gdy Margaret miała szesnaście lat. Wszystko za sprawą jej ojca, który często zabierał ze sobą córkę do sądu, gdy został sędzią pokoju. Od tej pory Maggie stała się myśleć o przyszłej adwokaturze, która we właściwym czasie mogłaby ułatwić jej działalność polityczną. Zob. *Who is...*, dostęp z dnia 06.04.2009.

¹⁸ K. Harris, *Margaret...*, s. 59.

¹⁹ Promotorem jej pracy magisterskiej była Dorothy Hodgkin, pionier w badaniach nad krystalografią promieni Rentgena, laureatka Nagrody Nobla z 1964 roku. Zob. *Dorothy Crowfoot Hodgkin*, http://nobelprize.org/nobel_prizes/chemistry/laureates/1964/hodgkin-bio.html, dostęp z dnia 06.04.2009.

w 1949 roku²⁰. To właśnie w tym czasie w domu przyjaciół w Dartfort poznała Denisa Thatchera, swojego przyszłego męża.

Był on dyrektorem w należącej do jego rodziny firmie sprzedaży farb i chemikaliów w Erith. Miał 36 lat, służył w artylerii podczas wojny i za odwagę został wyróżniony w rozkazach dziennych. Jego młode małżeństwo nie wytrzymało próby wojny i tak od kilku lat żył samotnie. W dniu, kiedy ją poznał, odwiózł ją na pociąg do Hammersmith, gdzie pracowała. Odtąd spotykali się coraz częściej, łączyły ich wspólne pasje, tj. polityka, ekonomia czy muzyka. On przypominał jej ojca, widziała w nim prawdziwego mężczyznę, człowieka mocnego charakteru. Denis był bowiem bezpośredni, szczery, stanowczy, pogodny, dobroduszny i nieskomplikowany. Idealnie do siebie pasowali²¹. W grudniu 1950 roku wzięła z Denisem ślub w kaplicy metodystów przy City Road w Londynie. Po miesiącu miodowym na Maderze urządzili się w dzielnicy Chelsea, w mieszkaniu niedaleko Flood Street. W 1953 roku przyszły na świat bliźnięta Carol i Mark.

W 1954 roku Thatcher zdała egzaminy adwokackie i została adwokatem podatkowym²². Mąż zapewnił jej stabilność finansową, dzięki czemu mogła zrezygnować z pracy w kancelarii prawniczej i poświęcić się całkowicie polityce. W 1959 roku została członkiem Izby Gmin. Jej pierwsze wystąpienie w Parlamencie dotyczyło rad miejskich i gminnych, a dokładniej zmuszenia tych organów do odbywania jawnych posiedzeń. W swoim przemówieniu wykazała się dużymi umiejętnościami oratorskimi, a jej

²⁰ Tamże, s. 60.

²¹ Tamże, s. 61.

²² Zob. *Who is...*, wydruk z dnia 06.04.2009.

postulaty zostały zrealizowane²³. W dniu 5 lutego 1960 roku wygłosiła swoją „maiden speech”²⁴ zaczynając wspinać się po kolejnych szczeblach kariery partyjnej, ostatecznie zostając Ministrem Edukacji w rządzie Heatha w latach 1970-74, wtedy też przyłgnęło do niej określenie „Thatcher, the milk snatcher”²⁵, gdyż sprzeciwiła się rozdawaniu w szkołach podstawowych darmowego mleka dla dzieci w wieku od 7 do 11 lat. 11 lutego 1975 roku pokonała Heatha i została pierwszą kobietą-przewodniczącą Partii Konserwatywnej. Konferencja w Blackpool²⁶ z października tego samego roku, na której Margaret proklamowała filary swojej polityki, uważana jest za ostateczny początek thatcheryzmu²⁷.

²³ W nowej Izbie Pani Thatcher wystartowała dobrze, a pomógł jej w tym szczęśliwy zbieg okoliczności. Natychmiast po zajęciu miejsca w ławach poselskich udało się jej wylosować prawo do zabrania głosu jako drugiej z kolei na sesji poświęconej przedstawianiu projektów ustaw w imieniu prywatnym. Zaproponowała wówczas reformę Ustawy o Samorządzie Lokalnym z 1933 roku, w części dotyczącej dopuszczania dziennikarzy na zebrania rad lokalnych. Projekt ten spotkał się z naturalnym zainteresowaniem dziennikarzy z całego kraju i galeria prasowa pękała w szwach. Zob. K. Harris, *Margaret...*, s. 63.

²⁴ Zob. M. Thatcher, *Maiden Speech*, <http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=101055>, dostęp z dnia 06.04.2009.

²⁵ W całym kraju zawrzało, gdy pani Thatcher oznajmiła, że dzieci w wieku 7-11 lat nie będą więcej otrzymywać darmowego mleka. Zarówno urzędnicy ministerialni, jak i niektórzy jej koledzy z gabinetu byli poruszeni, czym zarobiła sobie na przydomek „Mlekooporywaczki”. Gazeta „The Sun” pisała o niej w artykule zatytułowanym „Najbardziej niepopularna kobieta Wielkiej Brytanii”. Zob. *The Milk Snatcher*, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,905853,00.html>, dostęp z dnia 06.04.2009.

²⁶ Zob. M. Thatcher, *Speech to Conservative Trade Unionist Conference*, <http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=102456>, dostęp z dnia 06.04.2009.

²⁷ T. S. Ceran, *Thatcherizm...*, s. 48.

Założenia thatcheryzmu na tle klasycznego konserwatyzmu

- *free and responsible society* – idea „wolnego i odpowiedzialnego społeczeństwa”; w myśl thatcheryzmu są to dwie nierozdzielne wartości, czyli nie ma wolności bez odpowiedzialności i odwrotnie²⁸,
- *convince policy* – w miejsce bezwartościowej „polityki konsensusu” proponowała „politykę przekonań”, w której politycy publicznie, jasno i szczerze wyrażaliby swoje poglądy, filozofia „we can” wobec trudnej rzeczywistości²⁹,
- *roll back state* – w miejsce kultury zależności i kolektywizmu thatcheryzm proponował kulturę przedsiębiorczości, samopomocy i indywidualizmu, przy czym podkreślał ich odbudowę, a nie tworzenie od podstaw³⁰,
- *self-help culture* – „kultura samopomocy”; priorytetowym celem thatcheryzmu była zmiana mentalności społeczeństwa, które powinno przestać oczekiwać coraz więcej od państwa, a zacząć wymagać coraz więcej od siebie³¹,
- *capital-earning democracy* – „demokracja bogacenia się” traktuje pomnażanie majątku jako rzecz pozytywną, źródło odpowiedzialności i wolności, ważny element kultury samopomocy i niezależności państwa³²,
- *subsidiarity* – celem było drastyczne ograniczenie „welfare state”, a nie jego pełna likwidacja, dlatego też pomoc państwa i jego ingerencja powinny mieć charakter subsydiarny, być wyjątkiem, a nie regułą³³,
- *rule of law* – podstawowym obowiązkiem silnego rządu miało być zapewnienie rządów prawa,

²⁸ Tamże, s. 51.

²⁹ Tamże, s. 54.

³⁰ Tamże, s. 59.

³¹ Tamże, s. 61.

³² Tamże, s. 62.

³³ Tamże, s. 63.

niezbędnego elementu demokracji przedstawicielskiej³⁴,

- thatcheryzm używa klasycznej koncepcji organicznej do odbudowy indywidualizmu, by przywrócić równowagę między państwem a jednostką³⁵,
- społeczeństwo hierarchiczne, a nie egalitarne – bo równość to nonsens i tylko powoduje stagnację zamiast rozwoju społeczeństwa. Na swoim przykładzie pokazywała koncepcję równych możliwości i uważała, że jeśli jej się udało, to dlaczego innym miałyby się nie udać? To ludzie, nie państwo są w stanie zapewnić sobie szczęśliwe i pomyślne życie³⁶,
- solidaryzm społeczny – metafora Pani Premier: „cała koncepcja społeczeństwa opiera się na obopólnym obowiązku: opiekuję się tobą, gdy jesteś chory, ponieważ wiem, że ty zaopiekujesz się mną, gdy ja będę chorować”³⁷,
- gradualizm – thatcheryzm zaproponował całościową wizję odbudowy społeczeństwa, w której wartościami nadrzędnymi będą wolność i odpowiedzialność; wizja ta według doktryny nie oznaczała zerwania z tradycją i ciągłością, wręcz przeciwnie – zapowiadała powrót do zasad tkwiących w naturze Brytyjczyków³⁸,
- istotnym założeniem thatcheryzmu jest odwołanie do etyki protestanckiej i do takich wartości jak pracowitość, oszczędność, pilność, solidaryzm czy odpowiedzialność³⁹,
- *puritan revolution* – „rewolucja purytańska”; Margaret odwoływała się bardzo często do osobistych doświadczeń, podkreślając przy tym atmosferę domu rodzinnego oraz przypominając zasady wpojone jej przez rodziców – odbudowa takiego społeczeństwa,

³⁴ Tamże, s. 65.

³⁵ Tamże, s. 66.

³⁶ Tamże, s. 67.

³⁷ Tamże, s. 71.

³⁸ J. w.

³⁹ Tamże, s. 73.

gdzie państwo nie będzie narzucać norm etycznych, ale społeczeństwo będzie je czerpać z wiary⁴⁰,

- emancypacja – w pamiętnikach napisała „Niezmiennie pytało mnie, jak się czuję jako kobieta-premier. Odpowiadałam wówczas: Nie wiem, nigdy nie byłam mężczyzną”⁴¹; w polityce zawsze chciała być traktowana na równi z mężczyznami, być oceniana przez pryzmat kompetencji, a nie płci.

Wielu badaczy zarzuca thatcherizmowi odejście od klasycznych zasad konserwatyzmu, to, że bardziej wpisuje się w dzieje myśli liberalnej, zwłaszcza „Thatcher’s revolution”. Andrzej Zięba przedstawia doktrynę Margaret Thatcher jako konserwatyzm liberalny, w którym na społeczne i ustrojowe wartości tradycyjnego konserwatyzmu nałożył się liberalizm gospodarczy⁴². Jednakże wyjątkowość Pani Premier i jej doktryny polegała na umiejętności wprowadzenia swoich słów w czyn⁴³.

Praktyczna realizacja thatcherizmu

Szefem sztabu kampanii wyborczej konserwatystów był Gordon Reece, były dziennikarz i realizator telewizyjny. To właśnie on podjął się zaprojektowania, czyli kreowania wizerunku pani Thatcher, głównie w telewizji. Pokazywał ją często podczas zakupów albo czynności domowych, budował wrażenie, że jest zwyczajna, gospodarna, bardzo kobieca. Ograniczał jej udział w agresywnie prowadzonych wywiadach w radiu i telewizji nie dlatego, że nie umiała ripostować, ale właśnie po to, by nie wydawała się osobą kłótniową. Za jego radą obniżyła ton głosu, by brzmiał sympatyczniej. Zmieniła uczesanie na spokojniejsze. Mówiła wolniej, dzięki czemu wytracała agresywność wypowiedzi. Uśmiechała się częściej,

⁴⁰ Tamże, s. 74.

⁴¹ M. Thatcher, *Lata na...*, s. 15.

⁴² A. Zięba, *Współczesny...*, s. 33.

⁴³ K. Harris, *Margaret...*, s. 204.

przez co wydawała się miłsza. Reece wykonał bardzo dobrze swoją pracę, a pani Thatcher wiele się od niego nauczyła⁴⁴.

4 maja 1979 roku Margaret została poproszona przez Królową o sformowanie rządu, stając się tym samym pierwszą kobietą-premierem Zjednoczonego Królestwa. Zapytana w jednym z wywiadów o to, co chce zmienić, odpowiedziała bez wahania „everything”, czyli wszystko⁴⁵. Thatcher, gdy objęła władzę, odrzuciła drogę pośrednią (the middle way) między socjalizmem a kapitalizmem – wyciągnęła z torebki *The Constitution of Liberty* von Hayeka i powiedziała rzucając ją na stół „To jest to, w co wierzymy”⁴⁶.

Polityka gospodarcza

- polityka antyinflacyjna i problem bezrobocia – priorytetem dla pani Thatcher było ograniczenie inflacji poprzez restrykcyjną politykę monetarną. Ograniczono wówczas dostępność do kredytów, podnosząc stopę dyskontową Banku Anglii, zwiększono stawkę podatku VAT z 8% do 15%, a także akcyzę na benzynę. Do 1983 roku zlikwidowano ponad 100 tys. etatów Civil Service. Ponadto rząd nie zgadzał się na wysokie podwyżki w sektorach państwowych, w związku z czym doszło do wzrostu bezrobocia oraz do zamieszek w najbiedniejszych dzielnicach większych miast brytyjskich (inner city) m.in. w Londynie, Liverpoolu i Manchesterze – jednakże Pani Premier zdawała sobie sprawę, że na początku nie będzie łatwo i jej odpowiedź brzmiała: „Damy się nie zawraca” (The Lady is not for

⁴⁴ Tamże, s. 97.

⁴⁵ T. S. Ceran, *Thatcherizm...*, s. 50.

⁴⁶ M. Thatcher, *Lata na...*, s. 10.

Turning)⁴⁷. Ostatecznie osiągnięto sukces, ponieważ inflację obniżono z 18% (w momencie, kiedy Thatcher obejmowała rządy) do 4% w roku 1986⁴⁸,

- wydatki publiczne – motto pani Premier „nie można wydawać więcej, niż się zarabia”, zależało jej głównie na ograniczeniu ich szybkiego wzrostu. Rzeczywiście nastąpiło zmniejszenie wydatków z 44% w 1979 roku do 39,5% PKB w 1990 roku⁴⁹,
- ograniczenie roli związków zawodowych – odnośnie tej kwestii wygłosiła mowę na konferencji związków zawodowych: „ludzie uświadamiają sobie, że jeżeli chcemy lepiej żyć, musimy więcej produkować, a nie tylko żądać wyższych płac”. W 1980 roku została uchwalona ustawa o zatrudnieniu, która ograniczała prawo do pikietowania i znosiła immunitet sądowy związkowcom. W związku z tym wybuchł strajk w przemyśle stalowym, który był nierentowny i mało wydajny – ostatecznie doszło do likwidacji części przedsiębiorstw z tej gałęzi przemysłu w wyniku arbitrażu. Margaret Thatcher posługiwała się zasadą nie uczestnictwa (fikcyjnego) w sporach przemysłowych, gdyż w rzeczywistości decydowała o obsadzie kierownictw przedsiębiorstw państwowych, desygnując ludzi, którzy podzielali jej poglądy wolnorynkowe. Kolejna ustawa z 1982 roku o zatrudnieniu ograniczała zasadę „closed shop” – odtąd związki zawodowe ponosiły odpowiedzialność za nielegalne akcje protestacyjne. Jeśli chodzi o górnictwo, to we wrześniu 1983 roku Ian Macgregor, powołany przez panią premier, przedstawił rządowi plan restrukturyzacji tej

⁴⁷ Chodzi o tytuł sztuki Christophera Fry’a „The Lady is not for burning” (Szkoda tej czarownicy na stos). Pani Premier posłużyła się grą słów, zastępując „burning” (palenie) zwrotem „turning” (zawracanie). Zob. M. Thatcher, *Speech to Conservative Party Conference* (‘the lady’s not for turning’), <http://www.margarethatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=104431>, dostęp z dnia 06.04.2009.

⁴⁸ T. S. Ceran, *Thatcheryzm...*, s. 85.

⁴⁹ Tamże, s. 87.

gałęzi przemysłu, który zakładał zamknięcie 20 kopalń, a co za tym idzie zwolnienia ludzi. W odpowiedzi na to Scargill ogłosił ogólnokrajowy strajk 12 marca 1984 roku. Według brytyjskiego wywiadu otrzymał on pomoc od zagranicznych partii komunistycznych, pomógł mu także Związek Radziecki, który wprowadził ponadroczne embargo na eksport ropy naftowej na Wyspy Brytyjskie. Ofertę wysunęła również Polska Rzeczpospolita Ludowa, proponując sfinansowanie wakacji dla dzieci brytyjskich górników. Mimo tego 73,5% górników opowiedziało się przeciw strajkowi, nie zaprzestali pracy i stworzyli własny związek, Unię Demokratycznych Górników – było to zwycięstwo Margaret Thatcher, która udowodniła swoim kolegom, że można rządzić bez poparcia związków zawodowych⁵⁰,

- prywatyzacja i „kapitalizm ludowy” – czyli kolejne zmiany dokonane przez Margaret Thatcher, sprywatyzowano bowiem m.in.: British Petroleum w 1979 roku, 1981 roku i 1983 roku, w następnym roku 50% swoich udziałów sprzedał British Aerospace, Jaguar i British Telecom (warte 3 mld 916 mln funtów), British Gas w 1986 roku, Rolls Royce w 1988 roku oraz wiele innych przedsiębiorstw państwowych. Zarzucano jej oczywiście wyprzedaż „rodzinnych sreber”⁵¹, jednakże korzyści płynące z prywatyzacji były naprawdę imponujące. Łączne wpływy z niej do budżetu państwa w latach 1979-1988 wyniosły prawie 24 miliardy funtów.

Polityka społeczna

- reforma państwowej służby zdrowia, czyli dotykane nietykalnego – głównym założeniem Margaret Thatcher

⁵⁰ Tamże, s. 96.

⁵¹ Tamże, s. 104.

było rozwinięcie obok sektora państwowego sektora prywatnego oraz zaszczerpienie w funkcjonowaniu Państwowej Służby Zdrowia jak największej mechanizmów wolnorynkowych. Reformę przeprowadzono w styczniu 1988 roku.

Working for Patients i jej 4 zasady:

1. każdy bez względu na dochody musi mieć zapewniony tak samo wysoki standard opieki medycznej,
 2. każdy pacjent musi mieć możliwość wyboru, z jakich form opieki chce skorzystać, zarówno w sektorze prywatnym, jak i państwowym,
 3. zmiany muszą prowadzić do rzeczywistej poprawy świadczonych usług, a nie tylko zaspokoić lepsze wynagrodzenie pracownikom służby zdrowia,
 4. decyzje medyczne i finansowe muszą być podejmowane na najniższym szczeblu, jak najbliżej pacjenta⁵².
- edukacja – reforma premiera-naukowca – *Education Act* z lat 1980 i 1986, dzięki której zwiększono prawo rodziców do wyboru szkoły dla ich dzieci oraz wprowadzono otwarte zapisy do szkół. Istotnym elementem było także sformułowanie ogólnokrajowego programu nauczania. Uważa się, że wprowadzone zmiany przyczyniły się do przywrócenia wysokiego poziomu szkolnictwa w Zjednoczonym Królestwie⁵³,
 - reforma mieszkaniowa – „wędka, nie ryba” – również w tej dziedzinie życia społecznego udało się Margaret Thatcher rozszerzyć aktywność sektora prywatnego. W latach 80. pojawił się problem bezdomnych; w tej sytuacji zamiast budowy mieszkań pani Premier proponowała ulgi podatkowe na kredyty hipoteczne, a dla najbiedniejszych – zasilek mieszkaniowy⁵⁴,
 - opłata lokalna – podatek komunalny płacony od wartości swojej nieruchomości był według pani Minister niesprawiedliwy i proponowała w zamian opłatę lokalną,

⁵² Tamże, s. 109.

⁵³ Tamże, s. 111-112.

⁵⁴ Tamże, s. 114.

czyli pogłównie „poll tax”⁵⁵ – mieli ją wnosić w jednakowej wysokości wszyscy dorośli mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Polityka zagraniczna

- zdaniem stronników Margaret Thatcher była najsukcesowniejszym i najbardziej liczącym się w świecie premierem od roku 1945 roku. Nie ulega wątpliwości, że jej międzynarodowa pozycja budziła zazdrość wielu średnich potęg światowych. Przede wszystkim była osobą, której inni przywódcy mogli całkowicie ufać⁵⁶,
- w dobie kryzysu falklandzkiego pani Premier dała się poznać jako wybitna przywódczyni, nie zabrakło jej odwagi, determinacji oraz zimnej krwi w godzinie próby⁵⁷. Ani przez chwilę Margaret Thatcher nie sprowadzała wojny falklandzkiej do sporu pomiędzy Argentyną a Wielką Brytanią. Zawsze widziała ją w kontekście globalnym, jako rodzaj sprawdzianu postawy Zachodu wobec agresji oraz gotowości państw demokratycznych do przeciwstawiania się dyktaturowi. Opanowana i spokojna, rozpoczęła posiedzenie gabinetu 2 kwietnia 1982 roku od słów: „Panowie, będziemy musieli walczyć”⁵⁸,

⁵⁵ Tamże, s. 117.

⁵⁶ K. Harris, *Margaret...*, s. 142.

⁵⁷ Nie ulegała naciskom, ani presji, umiała zachować zimną krew zarówno w wojnie falklandzkiej, jak i w związku z zamachem jesienią 1984 roku, kiedy to Irlandzka Armia Republikańska podłożyła bombę w Grand Hotelu w Brighton w przeddzień zamknięcia odbywającej się tam konferencji Partii Konserwatywnej. IRA chciała się pozbyć całego gabinetu wraz z panią Thatcher. Ten zamiar nie powiódł się. Pani Thatcher nic się nie stało. Prawdopodobnie ocalił ją wieloletni nawyk ustawicznej pracy. Wybuch nastąpił o świcie. Była już wtedy na nogach, pracując nad konspektem w pokoju, który akurat uniknął głównego podmuchu eksplozji. Zachowała się w sposób typowy dla siebie. Była od włos od śmierci, ale w niecałe 12h później, opanowana, oświadczyła, że rząd nadal będzie walczył z terroryzmem. Zob. K. Harris, *Margaret...*, s. 201.

⁵⁸ Tamże, s. 154.

- jednoznacznie wzmocniła się jej pozycja na arenie międzynarodowej po wizycie w Moskwie i spotkaniu z Gorbaczowem, z którym rozmawiała łącznie 13 godzin. Takiego zaszczytu nie dostąpił żaden z goszczących na Kremlu przywódców. Bez precedensu był także 50-minutowy, nie cenzurowany program telewizyjny, podczas którego pani Premier odpowiadała na pytania radzieckich dziennikarzy⁵⁹,
- była pierwszym zachodnioeuropejskim przywódcą, który wsparł reformy Gorbaczowa i przewidział wyzwolenie Europy Wschodniej. Zaczęła niejako uprzedzać bieg wydarzeń podczas swej pierwszej wizyty w Polsce w listopadzie w 1988 roku, pierwszej jaką złożył w naszym kraju brytyjski premier. Mówiła wówczas Polakom, że żaden centralnie planowany system nie zda egzaminu. Spotkała się w Gdańsku z Lechem Wałęsą i apelowała do władz o „rzeczywisty dialog wszystkich grup społecznych, włącznie z Solidarnością”⁶⁰,
- dobre stosunki łączyły ją również z Ronaldem Reaganem. Wielokrotnie podkreślała, że prezydent Reagan był jednym z jej najbliższych politycznie i najdroższych osobiście przyjaciół. Świadczyć może o tym fakt, iż wydana przez Margaret Thatcher książka *Statecraft – strategies for a changing world (Sztuka rządzenia)* zadedykowana była właśnie Ronaldowi Reaganowi – „któremu świat zawdzięcza tak wiele”⁶¹.

⁵⁹ Tamże, s. 233.

⁶⁰ Tamże, s. 255.

⁶¹ Zob. *Reagan w spódnicy*, <http://www.wprost.pl/ar/12745/Reagan-w-spodnicy/?I=1011>, dostęp z dnia 06.04.2009.

Zakończenie

W dniu 20 listopada 1990 roku Margaret Thatcher wygrała pierwszą turę corocznego głosowania, decydującego o tym, kto będzie stał na czele Partii Konserwatystów. Nie uzyskała jednak większości głosów (zabrakło jej dwóch) i konieczna była druga tura. Mimo tego nie zamierzała się wycofać, stwierdziła, że będzie walczyć i zwycięży. Jednak po konsultacjach wśród członków gabinetu przekonała się, że nie może liczyć na poparcie, więc 22 listopada tegoż roku zwołała ostatnie posiedzenie gabinetu i ogłosiła rezygnację z udziału w drugiej turze. 28 listopada udała się do Buckingham Palace i ze łzami w oczach złożyła rezygnację na ręce królowej. „The Times” ogłosił koniec ery thateryzmu⁶².

Według Andrzeja Zięby, polskiego badacza brytyjskich doktryn politycznych, od początku lat 90. możemy mówić o nowym „konsensusie politycznym”. Jednak tym razem jest to konsensus oparty na głównych założeniach doktryny Margaret Thatcher⁶³. Spuścizna thatcheryzmu jest chyba najbardziej widoczna we wpływie, jaki wywarła ona na torysów. Nie bez powodu rządy Johna Majora w latach 1992-1997 określa się mianem „thatcheryzmu z ludzką twarzą”⁶⁴. Mimo że po torysach nastali laburzyści, to w Wielkiej Brytanii niewiele się zmieniło od czasów „Żelaznej damy”⁶⁵. Nowa Partia Pracy (New Labour Party) kontynuuje w dużym stopniu doktrynę społeczno-polityczną Margaret Thatcher. Pytanie, czy doktryna Tony’ego. Blaira z perspektywy czasu będzie dla

⁶² T. S. Ceran, *Thatcheryzm...*, s. 123.

⁶³ A. Zięba, *Współczesne...*, s. 201.

⁶⁴ T. S. Ceran, *Thatcheryzm...*, s. 124.

⁶⁵ „Żelazna Dama” (Iron Lady) – tak została okrzyknięta Margaret Thatcher przez radziecką gazetę „Czerwoną Gwiazdę” z 24 stycznia 1976 roku, jako komentarz do przemówienia wygłoszonego przez nią w Chelsea. W swoim przemówieniu „Brytania obudź się” ostrzegała przed kompromisową polityką wobec Związku Radzieckiego. Zob. M. Thatcher, Speech at Kensington Town Hall („Britain Awake”) (The Iron Lady), <http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=102939>, dostęp z dnia 06.04.2009.

thatcherizmu „ideologiczną konkurencją”, czy tylko jego modyfikacją? Odpowiedź na to pytanie pozostaje otwarta.

Margaret Thatcher to postać wysoce kontrowersyjna, przez jednych uwielbiana, przez innych znienawidzona. Jakkolwiek by nie oceniać jej działalności, była niewątpliwie jednym z największych polityków XX wieku i do dziś pozostaje symbolem kobiecej mocy. Nawet lewicowy „New Statesman” w 2006 roku umieścił ją na 5 miejscu największych bohaterów naszych czasów⁶⁶. Żaden premier brytyjski XX wieku nie zdominował tak sceny politycznej przez ponad dekadę. Żaden od czasu Churchilla nie miał tak wysokiej pozycji na arenie międzynarodowej. Na chwilę obecną, jest jedynym politykiem Zjednoczonego Królestwa, za którego nazwiskiem dodaje się końcówkę -yzm dla określenia jej idei politycznych.

Summary

Thatcherism is the name given to the specific politic doctrine of Margaret Thatcher, Prime Minister of the United Kingdom from the 1979 to 1990. We can also say that Thatcherism is the distinctive ideology, political style and declaration of policy of the British Conservative Party after Margaret Thatcher had been elected leader in 1975.

Thatcherism is supposedly characterized by decreased state intervention via the free market economy, monetarist economic policy, privatization of state-owned industries, opposition to trade unions, and a reduction of the size of the Welfare State. Another important aspect of Thatcherism is the style of governance. Critics of Thatcherism claim that its successes were obtained only at the expense of great social costs to the British population.

In my article I wanted to show that the term Thatcherism came to refer not just to these policies but also to certain aspects of Iron Lady ethical outlook and personal style,

including moral absolutism or fierce nationalism. It seems clear that Thatcherism was not an ideology. Its ideas were neither original nor consistent. John Campbell has recently identified Thatcherism's main contradiction: Margaret “celebrated a culture of rampant materialism...fundamentally at odds with her own values which were essentially conservative”.

But were Thatcher's policies particularly significant for Britain? Once she said: “I came into office with one deliberate intent: to change Britain from a dependent to a self-reliant society”. Did she achieve it? In my opinion, the extent to which one can say Thatcherism has a continuing influence on British political and economic life is unclear.

⁶⁶ Zob. *Margaret Thatcher*, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Margaret-Thatcher#Spu.C5.9Bcizna>, dostęp z dnia 06.04.2009.

**PRZYWÓDZTWO W PROCESIE GRUPOWEGO
PODEJMOWANIA DECYZJI – BADANIA
PSYCHOLOGICZNE WOBEC EWOLUCJI
POGLĄDÓW NAD ROLĄ LIDERA W GRUPIE**

*Leadership in group decision-making process - psychological
research in accordance with evolution of view over role of
leader in group*

Wielopłaszczyznowy dyskurs nad zagadnieniem przywództwa swym początkiem sięga czasów starożytnych. Specyfika życia społecznego i kształtowane od początku istnienia gatunku ludzkiego więzi i relacje społeczne stanowią naturalny przyczynek do wielowiekowego poszukiwania genezy, korelatów i społecznych następstw zjawiska przywództwa. Już w *Państwie*¹ Platona znaleźć możemy formułowane przez filozofa poglądy na genezę zjawiska przywództwa i konieczne do tej funkcji cechy psychiczne i osobowościowe. Genezę rozwiniętych nowożytnych studiów nad socjopolitycznymi aspektami przywództwa upatrywać możemy w tradycji renesansu włoskiego. Już wówczas ojciec realizmu politycznego – Niccollo Machiavelli analizował w formie zaleceń dla władcy Florencji konieczne do zdobycia i utrzymania władzy cechy osobowości księcia, przekładające się na jego późniejsze działanie². Refleksja nad zagadnieniem przywództwa nie była również obca „ojcom założycielom” dwudziestowiecznych systemów totalitarnych, z wiadomymi konsekwencjami dla historii nowożytnej³. By zdać sobie sprawę, jak wielkie zainteresowanie wzbudza problematyka

przywództwa wystarczy krótko prześledzić fenomen jakim są wydawane obecnie rozmaite biografie i wspomnienia wybitnych osobowości życia politycznego, kulturalnego czy naukowego. Szeroki społeczny wydzwitek takich publikacji świadczy ponadto, iż refleksja nad zagadnieniem przywództwa stanowi temat zainteresowań większości uczestników życia społecznego. Każdy z nas bowiem uczestnicząc w procesach interpersonalnych, czego przykładem jest grupowe podejmowanie decyzji, podlega procesom grupowym, w tym również zjawisku przywództwa. Z tego między innymi powodu zagadnienie to stało się współcześnie ważną domeną badań psychologii społecznej⁴.

Refleksja nad dziejami gatunku ludzkiego, zarówno w mikro- jak i w makroskali, utwierdza nas w przekonaniu, że to właśnie specyfika procesów grupowego podejmowania decyzji w decydującym stopniu wpływa na dążenie wybranych jednostek do zdobycia i utrzymania władzy. Twórca psychologii indywidualnej, Alfred Adler, w książce *Znajomość człowieka: charakter*⁵ dokonał klasyfikacji ludzi na dwa podstawowe typy: poddańczy i władczy. Ten wydawałoby się oczywisty podział w niezwykle obrazowy sposób odzwierciedla istotę postaw ludzkich uwidaczniających się w procesie grupowego podejmowania decyzji. Autor *Sensu życia* stwierdza również, iż naturalną kolej rzeczy stanowi fakt, że niektóre jednostki obdarzone są zdolnościami przywódczymi, podczas gdy inne zawsze chętnie będą słuchać rozkazów. Warto również zwrócić uwagę na istotną konstatację Adlera, że impuls do podporządkowania się przywódcy z reguły ma swoje korzenie w strachu. Teza ta, podniesiona na gruncie psychologii indywidualnej przez Adlera w latach trzydziestych XX wieku, wydaje się być jedynie reminiscencją poglądów głęboko zakorzenionych w filozofii antycznej

¹ Platon, *Państwo*, Warszawa 1994, s. 67 i dalsze.

² N. Machiavelli, *Książę*, Warszawa 2001, s. 36-65.

³ J. J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes: with a major new introduction*, Boulder CO 2000, s. 114.

⁴ E. Aronson, T. D. Wilson, R. M. Akert, *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Poznań 1997, s. 378-387.

⁵ A. Adler, *Znajomość człowieka: charakter*, Łódź 1948, s. 133-139.

(Platon), renesansowej (Machiavelli) czy nihilistyczno-eklektycznej filozofii Nietzschego⁶.

Podobną optykę w spojrzeniu na zagadnienie przywództwa, zwłaszcza w kontekście psychospołecznych podstaw zjawiska, wyrażają poglądy Bertranda Russela. Autor w dziele *Władza. Nowa analiza społeczeństwa*⁷ łączy zagadnienie przywództwa z objawiającym się w dwóch postaciach swoistym "impulsem do władzy". Uważa on, iż dążenie do władzy przybiera formę jawną (u przywódców), oraz ukrytą (u ich stronników). Stwierdza ponadto, iż osoby podążające za przywódcą nawet osobiste sukcesy lidera traktują jako własne. Postawa ta wiąże się z mocno zakorzenioną w uczestnikach interakcji społecznych świadomością więzi grupowej. Poglądy Russela na temat zagadnienia przywództwa można w prosty sposób przełożyć na grunt psychologii społecznej. Stwierdzić można bowiem, iż przeważająca większość osób w procesie grupowego podejmowania decyzji nie czuje się na tyle kompetentna, by podejmować istotne dla potencjalnych losów grupy decyzje, dlatego też szuka lidera, który posiada cechy osobowościowe predystynujące go do objęcia zwierzchnictwa⁸. Jednocześnie zaś silnie zakorzeniona potrzeba grupowej przynależności i afiliacji powoduje, że sukces lidera traktujemy nierzadko jako nasz własny, co często skutkuje zwiększeniem wewnątrzgrupowej integracji i utwierdzeniem naszej pozycji we wspólnocie. Przekładem dla tego typu procesu grupowego dostarczało, w mojej ocenie, zauważalne w ostatniej dekadzie zjawisko "małyszomanii", w oczywisty sposób bazujące na indywidualnych osiągnięciach konkretnej jednostki.

Interesującej refleksji nad społeczno-kulturowym rozumieniem zjawiska przywództwa może także dostarczyć interpretacja antropologii kultury w ujęciu Helmutha

⁶ D. Cawthron, *Philosophical Foundations of Leadership*, Piscataway NJ 2002, s. 101.

⁷ B. Russel, *Władza. Nowa analiza społeczeństwa*, Warszawa 2001, s. 4-49.

⁸ E. Aronson, T. D. Wilson, R. M. Akert, *Psychologia społeczna...*, s. 380.

Plessnera⁹. Filozof, rozważając pozycję ludzkiego "Ja" w swojej autorskiej interpretacji filozofii życia ludzkiego, pośrednio odwołuje się do związku między zjawiskiem przywództwa a determinującymi życie społeczne składnikami jednostkowej natury człowieka. Zwraca on uwagę, iż dążenie do przywództwa stanowi immanentną cechę każdego indywidualnego bytu ludzkiego. Każdy człowiek próbuje bowiem za pośrednictwem grupowej partycypacji oraz przywództwa osiągnąć duchowe optimum, utożsamiane przez filozofa z równowagą między duchową a cielesną sferą bytu¹⁰.

Współczesna psychologia społeczna nie doczekała się jednej, powszechnie uznanej definicji przywództwa. Pomimo iż sformułowanie syntetycznej definicji wydaje się trudne, cechy tego zjawiska są na ogół łatwo rozpoznawalne. Interpretując zjawisko przywództwa w kluczowej dla dyscypliny kategorii wpływu społecznego, można je określić jako wywieranie maksymalnie wielkiego wpływu na otaczające nas osoby. Psychologiczne koncepcje przywództwa zwracają zatem uwagę na interakcje społeczne i oddziaływanie osób obdarzonych cechami przywódczymi¹¹. Współczesne próby zdefiniowania zjawiska przywództwa w przytłaczającej większości koncentrują się na społecznych i behawioralnych komponentach zagadnienia. Oznacza to, iż przywództwa nie można ujmować w kategorii uwarunkowanej biologicznie cechy wrodzonej. Stanowi ono bowiem właściwość wynikającą ze społecznych interakcji, działalności jednostki oraz jej postrzegania przez innych. Warto również zauważyć, że kategorii przywództwa nie należy wiązać wyłącznie z osobą zajmującą pozycję kierowniczą w procesie grupowego podejmowania decyzji. Inni członkowie grupy również dysponują tak zwaną osobowością przywódczą, którą możemy interpretować jako zespół cech i zachowań umożliwiających

⁹ H. Plessner, *Władza a natura ludzka. Esej o antropologii światopoglądu historycznego*, Warszawa 1994, Wstęp, s. XX i dalsze.

¹⁰ Ibidem, s. XX.

¹¹ A. Manstead, M. Hewstone, *Encyklopedia Blackwella. Psychologia Społeczna*, Warszawa 2001, s. 449-450.

wywoływanie wpływu na innych. W tym kontekście odrębnej refleksji wymagałaby również rola osób kierujących grupą, jednak pozbawionych cech przywódczych w procesie grupowego podejmowania decyzji. Rozpatrując ewolucję studiów podejmowanych nad zagadnieniem przywództwa przez psychologów społecznych warto odnieść się do najistotniejszych i najbardziej reprezentatywnych badań prowadzonych w tej kwestii w okresie ostatniego półwiecza.

Historyczny początek badań nauk społecznych nad problematyką przywództwa wiąże się z próbą stworzenia swoistej listy cech i reguł charakteryzujących przywódcę, czyli tak zwanych taksonomii. Badania nad zagadnieniem przywództwa w kontekście politycznym podejmował między innymi Max Weber, wysuwając rozwiniętą teorię pochodzenia autorytetu lidera¹². W pracy *Polityka jako zawód i powołanie* Weber dokonał głośnej typologizacji podstawowych źródeł autorytetu władzy. Stwierdził on, iż głównymi źródłami autorytetu lidera są czynniki racjonalne, tradycyjne oraz charyzmatyczne. Badania podejmowane nad zagadnieniem przywództwa w połowie XX wieku koncentrowały się w przeważającej mierze na próbie wykrycia i analizy cech osobowościowych (osobistych), różnicujących jednostki będące liderami od nieliderów¹³. Wyniki podejmowanych wówczas badań empirycznych wykazywały jednak dość niespójny zestaw cech osobistych charakterystycznych dla przywódców. Do cech tego rodzaju zaliczano między innymi wysoką inteligencję, determinację w działaniu, męski styl zachowania czy ekstrawertyzm w kontaktach z innymi. Podstawowym mankamentem podejmowanych wówczas badań było, w ocenie współczesnych psychologów społecznych, przywiązywanie nadmiernej wagi do osoby formalnego przywódcy grupy oraz lekceważenie osób z tak zwanego "dalszego planu", nierzadko równie ważnych w procesie grupowego podejmowania decyzji. Często zdarza się, że

¹² M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1987, s. 134 i dalsze.

¹³ A. Manstead, M. Hewstone, *Encyklopedia Blackwella...*, s. 450-451.

prawdziwy lider grupy nie zajmuje w niej kierowniczej funkcji. Przykładem tego typu sytuacji jest między innymi sterowanie wydarzeniami politycznymi z tak zwanego "tylnego siedzenia" czy faktyczna rola ośrodków doradczych i eksperckich w kreowaniu decyzji politycznych przywódców państw¹⁴.

Warto również zauważyć, że w tak prowadzonych badaniach nad zagadnieniem przywództwa nikłe znaczenie ma kontekst sytuacyjny interakcji grupowych. Lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte w historii badań nad omawianym zagadnieniem stanowią okres wzrostu znaczenia naukowej refleksji nad stylami przywództwa oraz wpływem przywódców na innych członków grupy. Pola do analizy zachowań przywódcy w obrębie grupy dostarczały szeroko wówczas prowadzone badania empiryczne w formie pytań do członków grupy, wykonywane przy pomocy ankiet i kwestionariuszy (np. Kwestionariusz do Opisu Zachowań Lidera- LBDQ)¹⁵. Właśnie w związku z wyżej wymienionymi badaniami powstają klasyczne już dzisiaj bipolarne lub dwuwymiarowe modele zachowań przywódcy w grupie. Badania podejmowane nad omawianym zagadnieniem w tym okresie pozostają związane głównie z tak zwaną "Teorią osoby znaczącej" (Great man theory) w procesie grupowego podejmowania decyzji. Warto stwierdzić, iż teoria ta na gruncie badań historiozoficznych pojawiła się już w I połowie XIX wieku w pismach szkockiego historyka i eseisty Thomasa Carlyle'a. Mówi ona, że liderzy grupy posiadają określone cechy osobowościowe predystynujące ich do pełnienia pozycji przywódczej¹⁶. Teoria ta stara się dowieść, iż wpływ lidera na członków grupy wynika w decydującym stopniu z faktu posiadania przez niego określonych cech odróżniających go od innych jej członków. W skrajnych interpretacjach stwierdza

¹⁴ M. Montana-Czarnowska, *Podstawy negocjacji i komunikacji*, Pułtusk 2003, s. 98-105.

¹⁵ M. Sashkin, M.G. Sashkin, *Leadership That Matters*, San Francisco 2003, s. 28.

¹⁶ J. C. Rost, *Leadership for the Twenty-first Century*, Westport 1991, s. 26.

ona wręcz, że cechy te stanowią niezmienny ponadczasowy "zestaw" charakterystyczny dla wszystkich wybitnych jednostek, niezależnie od czasów, kultury czy różnic sytuacyjnych, w jakich przyszło im żyć.

Charakterystyczny przykład ówczesnego nurtu badań nad zagadnieniem przywództwa stanowią przeprowadzone przez Randla w 1956 roku testy psychologiczne na 1427 członkach kierownictwa 27 amerykańskich firm¹⁷. Na podstawie osiągniętych wyników autorowi badań udało się zidentyfikować około trzydziestu uniwersalnych cech charakterystycznych (w jego ocenie) dla sfer kierowniczych amerykańskiego biznesu. Autor eksperymentu stwierdził między innymi, iż środowisko kierownicze charakteryzuje się na ogół wyższą inteligencją i silniejszą motywacją niż ich nie odnoszący sukcesów koledzy pozostający na niższych stopniach w firmowej hierarchii. Pomimo niewątpliwego wkładu badań nad poszukiwaniem cech osobowościowych predystynujących jednostkę do zajmowania pozycji przywódczych w rozwój psychologii społecznej należy jednak stwierdzić, że jedynie w małym stopniu wyjaśniły one społeczne, osobowościowe i sytuacyjne korelaty zjawiska przywództwa grupowego.

W ocenie niektórych autorów¹⁸ stopień korelacji pomiędzy przywództwem a inteligencją jest na tyle mało znaczący, iż cecha ta nie stanowi koniecznego atrybutu potencjalnego lidera grupy. Z założenia tego wyszli już w 1939 roku w swych badaniach Lewin, Lippit i White¹⁹. Uznali oni, iż ważniejszy do osiągnięcia sukcesu w przywództwie grupowym jest sposób zachowania lidera. Za metodologiczną podstawę do badań posłużyła im stworzona przez Kurta Lewina klasyfikacja stylów przywództwa, w której wyróżnił on styl autokratyczny, demokratyczny oraz liberalny (*laissez-faire*). Prowadzone wspólnie badania miały odpowiedzieć na pytanie, który styl najefektywniej oddziałuje na wydajność pracy, poziom

¹⁷ K. Wren, *Wpływ społeczny*, Gdańsk 2005, s. 99.

¹⁸ Ibidem, s. 100.

¹⁹ Ibidem, s. 103.

zadowolenia z niej oraz interakcje wewnątrzgrupowe pomiędzy poszczególnymi pracownikami. O ile grupy kierowane autokratycznie osiągnęły najlepsze rezultaty ilościowe, to najwyższą jakość produkcji udało się osiągnąć stosując demokratyczny model przywództwa. Charakterystyczną tendencją zauważoną w badaniach był pojawiający się w grupach kierowanych autorytarnie tak zwany syndrom kozła ofiarnego, kierowany najczęściej przeciw nowym lub najsłabszym członkom grupy²⁰. W grupach kierowanych w sposób liberalny dochodziło z kolei do spontanicznego wyłaniania się przywódców nieformalnych, przejawiających tendencje autorytarne. Autorzy badań podkreślali, że przyjmując pewien styl postępowania, lider jest w stanie wytworzyć określony klimat grupowy, a co za tym idzie styl przywództwa.

Interesującego sposobu interpretacji zagadnienia przywództwa dostarczają badacze przyjmujący w swej analizie perspektywę sytuacyjną. Odchodzą oni w swych rozważaniach od dominującej w latach pięćdziesiątych perspektywy wielkiej osoby na rzecz funkcjonalnych przejawów interakcji w grupach. Idealnego przykładu tego rodzaju rozważań nad czynnikami determinującymi przywództwo grupowe dostarczają badania Howellsa i Beckera. Wykazali oni, iż podczas badań w laboratorium wpływ na to, kto przewodzi grupie mogą mieć uznane powszechnie za trywialne czynniki sytuacyjne (na przykład kto siedzi u szczytu stołu). Równie interesujących przykładów znaczenia czynników sytuacyjnych w interakcjach grupowych dostarczają liczne podręczniki do marketingu i zarządzania. Z zamiłowaniem cytują one kasus z jednej z uczelni amerykańskich, w której za bardzo znaczącą w hierarchii postać uważany był pewien profesor literatury. Jego znaczenie na uczelni wiązało się z faktem, że z racji posiadania gabinetu w ścisłym sąsiedztwie męskiej toalety (tradycyjnym miejscu luźnych konwersacji) uchodził zawsze za najlepiej poinformowaną i zaznajomioną z aktualnymi wydarzeniami osobę.

²⁰ N. Anderson, *Organizational Psychology*, London 2001, s. 352.

Również rozmieszczenie członków grupy w sali może mieć wpływ na to, kogo wybierzemy na przywódcę. W przeprowadzonych w 1974 roku badaniach Altенmayer i Jones udowodnili, iż nawet miejsce siedzenia potencjalnych kandydatów na lidera ma istotne znaczenie przy ich późniejszym wyborze. Za doniosłym znaczeniem perspektywy sytuacyjnej w badaniach nad zagadnieniem przywództwa przemawia klasyczny już dzisiaj eksperyment z 1962 roku, przeprowadzony przez Sherifa i jego współpracowników²¹. W eksperymencie z Robber's Cave (Robber's Cave Experiment) autor i jego współpracownicy badali interakcje między grupami kilkunastoletnich chłopców. W celu ustalenia się wewnętrznej tożsamości w grupie i jej zespojenia uczestnicy eksperymentu podzieleni zostali na dwie grupy. Następnym elementem eksperymentu stanowiła organizacja kilkudniowego turnieju polegającego na podjęciu przez grupy rywalizacji w wybranych dziedzinach. Wybieg ten miał wzmocnić wewnątrzgrupową tożsamość członków przy jednoczesnym efekcie odrzucenia grupy obcej. Następnie podsumowano uczestnikom do rozwiązania problemu wymagającego podjęcia współpracy przez wszystkich członków obydwu grup. Zaobserwowano, iż uczestnicy w trakcie dyskusji nad problemem wybrali sobie nowego przywódcę, samorzutnie zastępującego dotychczasowych liderów. Eksperyment ten w sposób dobitny pokazuje, że nierzadko w wyborze przywódcy przez grupę większe niż czynnik osobowościowy znaczenie mają parametry sytuacyjne.

Eksperymentem, który zdawał się potwierdzać przyjęte założenie było badanie wykonane w 1965 roku przez Bavelasa i współpracowników²². Przeprowadzone obserwacje miały prowadzić do zbadania zależności pomiędzy stopniem rozmowności osób a ich skłonnościami przywódczymi. W badaniu zastosowano system motywacji członków grupy do

²¹ J. Olsen, P. Cooper, *Dealing with Disruptive Students in the Classroom*, London 2001, s. 35.

²² G. Lindzey, E. Aronson, *The Handbook of Social Psychology*, New York 1968, s. 155.

podejmowania dyskusji za pomocą zapalających się różnokolorowych lampek, symbolizujących określone komunikaty. Badania te wykazały pozytywną korelację pomiędzy zaangażowaniem danego uczestnika w dyskusję a oceną jego zdolności przywódczych przez innych członków grupy. Wykazały one ponadto, iż swoisty czynnik sytuacyjny w postaci świecących się lampek pobudzał do aktywności (a zatem pozytywnej oceny zdolności przywódczych danego członka grupy) nawet osoby początkowo milczące i nieskore do podejmowania dyskusji.

Współczesne pole badań psychologii społecznej koncentruje się w znacznej mierze na zagadnieniach stylów przywódczych oraz typologizacją modeli kierowania grupą. Badania tego rodzaju często przyjmują perspektywę socjologiczną bądź prakseologiczną. Przez badania nad poszczególnymi stylami zachowań przywódczych możemy "diagnozować" zachowania i wzajemne interakcje liderów grupy oraz pozostałych uczestników procesów grupowych. Warto w tym miejscu nadmienić, że według najbardziej rozpowszechnionej w prakseologii i zarządzaniu klasyfikacji wyróżniamy cztery podstawowe typy przywódców (przywódca demokratyczny, autokratyczny, transformacyjny, charyzmatyczny). Klasyfikacji tej w uproszczeniu odpowiada podział sposobów kierowania grupą na autorytarny, demokratyczny, anarchiczny i liberalny. Badanie przeprowadzone w 1955 roku przez Balesa i Slatera, w którym przedmiot obserwacji stanowiły niewielkie grupy dyskusyjne, doprowadziło badaczy do wyciągnięcia kilku istotnych wniosków²³. Autorzy badania stwierdzili, że osoby pełniące w grupach funkcję lidera można podzielić na dwie podstawowe kategorie: specjalistów od wykonywania konkretnych zadań oraz specjalistów od problemów społeczno-emocjonalnych²⁴. Wyniki badań autorów zdają się potwierdzać późniejsze doświadczenia przeprowadzone przez Fleishmana w 1973 roku. Na podstawie analizy uzyskanych

²³ M. Thomas-Hunt, *Status and Groups*, Bradford 2005, s. 105.

²⁴ K. Wren, *Wpływ społeczny*, s. 109.

drogą kwestionariuszy wyników autor doszedł do wniosku, że amerykańskie sfery kierownicze scharakteryzować można za pomocą dwóch kategorii zachowań przywódczych. Pierwsza kategoria to kierownicy skoncentrowani na wykonywanym zadaniu i efektywności pracy koniecznej do osiągnięcia danego celu, drudzy zaś na panującej w grupie atmosferze i dobrych relacjach interpersonalnych. Za jeden z głównych mankamentów badań nad wpływem sposobów przywództwa na procesy grupowe uchodzić może niedostateczne wyeksponowanie w większości badań tego nurtu czynników sytuacyjnych. Zastrzeżenia może budzić również fakt wyjaśniania zjawiska przywództwa w grupach społecznych poprzez odwoływanie się do formuł typologicznych często bliższych prakseologii czy socjologii pracy niż psychologii społecznej.

Próbie uwzględnienia interaktywnej specyfiki funkcjonowania grup społecznych podjęli w swych badaniach przedstawiciele teorii zależnościowych. Według przyjętych założeń badawczych skuteczność lidera i jego wpływ na specyfikę procesów międzygrupowych stanowi wypadkową wielu różniących się od siebie parametrów. Perspektywę zależnościową przyjął między innymi Fiedler w swych badaniach nad skutecznością przywództwa²⁵. Założył on, iż na skuteczność przywództwa wpływają trzy podstawowe determinanty: relacje przywódcy z członkami grupy, wykonywane zadania oraz zakres władzy, jaką dysponuje lider. Dla potrzeb badań przyjęto w nich wprowadzony przez Balesa podział sposobów kierowania grupą. Według wprowadzonego przez Fieldera modelu teoretycznego, osoba posiadająca dobre relacje z grupą, jasno zdefiniowany cel oraz odpowiedni zakres władzy będzie zdecydowanie bardziej skutecznym liderem. Najmniej korzystna w procesie kierowania grupą jest zaś dla lidera sytuacja odwrotna. Fiedler w swych badaniach skupił się również na analizie sytuacji pośrednich. W jego ocenie stosunkowo najlepiej w sytuacjach pośrednich poradzą sobie przywódcy skoncentrowani na celu (zadaniu jakie mają do

²⁵ A. Manstead, M. Hewstone, *Encyklopedia Blackwella* ..., s. 451.

wykonania). Według przedstawicieli teorii zależnościowej to, jaki styl przywództwa sprawdzi się w działaniu, zależy głównie od konkretnej sytuacji. W wyniku uwzględniania sytuacji pośrednich oraz zwrócenia istotnej uwagi na czynnik sytuacyjny w interakcjach grupowych, teoria zależnościowa stanowi dzisiaj szeroko stosowany model teoretyczny we współczesnych badaniach nad zagadnieniem przywództwa grupowego.

Summary

Specificity of leadership process is an important object of interest of many social science researchers. A leader is anyone who influences a group toward obtaining result. Leadership isn't dependant on formal authority or on title. However, he must possess adequate individual attributes to create his authority. Leadership has a formal and an informal aspect. According to Thomas Carlyle we can define leadership as an ability to get others willingly and influence over rest of group members. Sometimes the efectivity of leadership maintains by natural succession in accordance to established rules, and sometimes by the imposition of brute force in group. Kurt Lewin and colleagues did leadership decision experiments in 1939. They identified three particular styles of leadership: autocratic, democratic and laissez- faire.

This work presents the most important streams of research of social psychology over question of leadership. The article also shows the influence of situational factor over the role of the leader in group. Besides, it appeals for basic modern streams of reflections over the role of leader in creation of group processes. Possesions of research taken into consideration in this purpose over this question by political sciences, sociology, social psychology, praxeology and modern management. Many often, presented theories have called attention on purpose on imperceptible factors role in analysis of process of group leadership.

RECENZJE

**RECENZJA KSIĄŻKI RASMY KARKLINS PT.
„WSZYSTKIEMU WINIEN SYSTEM. KORUPCJA
W KRAJACH POSTKOMUNISTYCZNYCH”,
WARSZAWA 2009 SS.331**

Korupcja jest zagadnieniem chętnie podejmowanym przez badaczy. Jest przedmiotem analiz socjologicznych, prawnych, politologicznych, a nawet kulturoznawczych. Zagrożenia wynikające z przestępczości korupcyjnej niepokoją nie tylko ekspertów, ale także przywódców państwowych i organizacje międzynarodowe. W kontekst ożywionej dyskusji na temat niszczycielskiej siły korupcji doskonale wpisuje się książka Rasmey Karklins.

Autorka wykłada nauki polityczne na Uniwersytecie Illinois w Chicago. Specjalizuje się w badaniach porównawczych nad polityką w Europie Wschodniej, stosunkach narodowościowych oraz demokratyzacji. Prowadzone przez R. Karklins badania nad problematyką korupcji w krajach postkomunistycznych zyskały uznanie w postaci stypendium ufundowanego przez Institute for Advanced Study w Princeton (2002-2003) oraz Ed. A. Hewett Policy Fellowship przyznanego przez National Council for Eurasian and East European Research (2002-2004). Wynikiem tych badań było wydanie w 2005 roku „The System Made Me Do It: Corruption In the Post-communism Region”, która została przetłumaczona przez Sławomira Królaka i wydana w Polsce dopiero w 2009 roku. Jej pierwsza praca „Ethnic Relations in the USSR: The Perspective from Below” z 1986 r. otrzymała nagrodę Ralphe E. Bunche’a, przyznaną przez Amerykańskie Stowarzyszenie Nauk Politycznych.

Publikacja ma układ problemowy. Książka składa się z 8 rozdziałów, wstępu i zakończenia. Tytuły rozdziałów dokładnie odzwierciedlają treści w nich zawarte. Autorka we wstępie przedstawia najważniejsze zagadnienia, zaczynając od

określenia, co rozumie pod pojęciem korupcja (s. 12.). Wyjaśnia znaczenie poszczególnych elementów składowych tytułu opracowania („system” – s. 29, „postkomunistyczny” – s. 30). Następnie uzasadnia powody, dla których należy podejmować dyskusję na temat zachowań korupcyjnych oraz wskazuje na metody badawcze i źródła wiedzy na temat korupcji w krajach postkomunistycznych.

W rozdziale drugim przedstawia w ogólnym zarysie typologię korupcji występującą w krajach postkomunistycznych. Podaje przykłady różnych form działań korupcyjnych, które nie ograniczają się do łapownictwa i sprzedajności. Rozróżnia ona korupcję administracyjną niskiego szczebla, interakcje w ramach instytucji publicznych oraz wywieranie wpływu na instytucje publiczne. Podział ten znajduje swoje odbicie w strukturze rozdziału.

Następnie Karklins omawia rozmaite formy i częstotliwość kontaktów z korupcją ludzi żyjących w krajach postkomunistycznych. Badaczka przytacza rozmaite badania sondażowe, które pozwalają na określenie poziomu korupcji w badanym regionie. Wskazuje również na istotną rolę mediów, które dla większości ludzi stanowi podstawowe źródło informacji o zjawiskach korupcyjnych.

W rozdziale czwartym zatytułowanym „Postawy wobec korupcji oraz towarzyszące jej dyskursy” badaczka przedstawia sposoby postrzegania korupcji zamieszkujących ten region oraz postawy, jakie przyjmują wobec korupcji. Wyszczególnia również charakterystyczne cechy postaw wobec zjawiska korupcji w krajach postkomunistycznych.

W rozdziale „Spuścizna polityczna: trudno wyzbyć się starych nawyków” Autorka rozważa wpływ ustroju komunistycznego na kształtujące się w nowych państwach struktury oraz zachodzące w nich procesy. Odnosi się ona nie tylko do spuścizny oficjalnie panującego poprzedniego ustroju politycznego oraz gospodarki centralnie planowanej, ale także podkreśla istotną rolę nieformalnych instytucji.

W rozdziale szóstym Rasma Karklins przedstawia wartości dobrego obywatela i publicznego zaangażowania, jako przeciwstawienie korupcji. Omawiając takie pojęcia jak

prawość, odpowiedzialność, przejrzystość oraz dobre rządy, Autorka chce pokazać, w jakie wartości korupcja godzi.

Ostatnie trzy rozdziały Autora poświęca zagadnieniom dotyczącym środków przeciwdziałania i zapobiegania zjawisku korupcji. Zwraca uwagę na istotną rolę właściwie funkcjonujących instytucji i organów państwowych („Rola instytucji”). Następnie stara się oszacować poziomy rzeczywistej odpowiedzialności za przestępstwa korupcji mierzonej różnymi wskaźnikami („Wdrażanie mechanizmów odpowiedzialności instytucjonalnej”). Rozdział dziewiąty dotyczy obiecujących strategii antykorupcyjnych. Autorka rozpatruje i ocenia rozmaite alternatywne strategie antykorupcyjne. W rozdziale zamykającym „Jak zwalczać korupcję?” Karklins podsumowuje główne twierdzenia dotyczące sposobów ograniczania zasięgu korupcji.

Zasadniczym celem książki jest wskazanie pierwotnych struktur i procesów korupcyjnych, typowych dla krajów postkomunistycznych. Autorka zastanawia się nad przyczynami, przez które korupcja staje się powszechnym i trudnym do przezwyciężenia zjawiskiem. Znaczną część rozważań poświęca kwestii skutecznego ograniczania zasięgu korupcji. Wymienione twierdzenia stanowią przewodnie tematy rozważań, a tym samym wyznaczają ramy strukturalne opracowania.

Rasma Karklins poddaje korupcję analizie porównawczej. Autorka swoje rozważania opiera na wynikach światowych badaniach nad korupcją. Następnie prowadzi rozważania nad różnymi formami korupcji w krajach postkomunistycznych. Zastanawia się nad spuścizną ustępujących reżimów i procesem transformacji. Uwzględnia specyficzne warunki panujące w poszczególnych krajach, instytucjach i kontekstach politycznych.

Wykorzystując dostępne źródła Karklins dowodzi prawdziwości postawionych tez. Autorce udaje się przy tym osiągnąć równowagę między zdyscyplinowaną analizą, praktycznym podejściem do zagadnienia i osobistym zaangażowaniem. Niniejsza książka jest interesująca, choć tematy w niej poruszone nie są nowe. W Polsce wielu badaczy

(m.in. Maria Jarosz, Piotr Kozarzewski „Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych”, Warszawa 2002; Andrzej Kojder Andrzej Sadowski „Klimaty korupcji”, Warszawa 2002; Andrzej Kamiński „Korupcja rządów: państwa pokomunistyczne wobec globalizacji”, Warszawa 2004) udowadniało wpływ poprzedniego ustroju na występowanie korupcji w III RP. Książka Rasmę Karklins może być wykorzystana przez politologów i socjologów oraz studentów wielu kierunków humanistycznych. Rzetelne opracowanie tematu sprawia, że publikacja jest interesująca zarówno dla czytelników posiadających wiedzę na temat korupcji, jak i dla tych, którzy dopiero rozpoczynają zgłębianie tej tematyki.

