

Studia  
Politicae  
Universitatis  
Silesiensis

Tom 6



NR 2829

# Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 6

pod redakcją  
Jana Iwanka i Mieczysława Stolarczyka

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Katowice 2010

Redaktor serii: Nauki Polityczne  
Jan Iwanek

Recenzent  
Kazimierz Łastawski

Kolegium Redakcyjne  
Jan Iwanek (przewodniczący)  
Mieczysław Stolarczyk (zastępca przewodniczącego)  
Janusz Sztumski, Sylwester Wróbel  
Rafał Glajcar (sekretarz)

Publikacja jest dostępna także w wersji internetowej:

Central and Eastern European Online Library  
[www.cceol.com](http://www.cceol.com)

Śląska Biblioteka Cyfrowa  
[www.sbc.org.pl](http://www.sbc.org.pl)

## Spis treści

Od Redakcji . . . . .	7
-----------------------	---

### Myśl polityczna

Anna Stępień: Jedność kulturowa Europy Środkowej — mit czy rzeczywistość?	11
Dominika Cwięczek: Historyczne antecedencje szkockich dążeń autonomicznych i niepodległościowych . . . . .	25

### Systemy polityczne

Miron Lakomy: Polityka zagraniczna w systemie politycznym V Republiki. Mechanizm decyzyjny i główni aktorzy . . . . .	49
---	----

### Komunikowanie społeczne

Marek Mazur, Agnieszka Turska-Kawa: Kampania prezydencka w USA w 2008 roku. Modernizacja i profesjonalizacja kampanii wyborczych . . . . .	67
--	----

### Stosunki międzynarodowe i integracja europejska

Agnieszka Stolarczyk: Elementy ciągłości i zmiany w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w okresie administracji Billa Clintona i George'a Walkera Busha . . . . .	97
---	----

Anna Orlikowska: Ochrona praw człowieka w Karcie praw podstawowych . . .	119
Agnieszka Grzesiok-Horosz: Kognicja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich dotyczących ochrony własności . . . . .	143

### Recenzje, omówienia, sprawozdania

Marshall C. Eakin: <i>The History of Latin America. Collision of Cultures</i> . Palgrave Macmillan 2007, ss. 436 (wydanie polskie <i>Historia Ameryki Łacińskiej. Zderzenie kultur</i> . Kraków: Wyd. UJ, 2009) (Jan Iwanek) . . . . .	165
Jerzy J. Wiatr: <i>Przywódcztwo polityczne. Studium politologiczne</i> . Łódź 2008, ss. 216 (Sylwester Wróbel) . . . . .	171
Tomasz Andrzej Tupalski: <i>Fundamentalizm islamski w Egipcie XIX i XX wieku</i> . Toruń 2009, ss. 143 (Katarzyna Czornik) . . . . .	177
Marek Ziółkowski: <i>Projekt: Ukraina</i> . Wrocław 2008, ss. 154 (Miron Lakomy) . . .	182
Sprawozdanie z pierwszego otwartego seminarium naukowego Zakładu Teorii Polityki, (Złoty Potok, 8—9 grudnia 2008 r.) (Martyna Dudzicz) . . . . .	187
Sprawozdanie z drugiego otwartego seminarium naukowego Zakładu Teorii Polityki, (Złoty Potok, 27—28 kwietnia 2009 r.) (Martyna Dudzicz) . . . . .	192
Noty o Autorach . . . . .	201

## Od Redakcji

Oddajemy do rąk Czytelników szósty tom wydawnictwa Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. Większość opracowań zamieszczonych w niniejszym zbiorze, podobnie jak w dotychczas wydanych pięciu tomach, to teksty pracowników i doktorantów naszego Instytutu. Zostały one pomieszczone w pięciu grupach tematycznych: „Myśli politycznej”, „Systemów politycznych”, „Komunikowania społecznego”, „Stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej” oraz w części zawierającej recenzje, omówienia i w tym tomie dodatkowo sprawozdania.

W części poświęconej myśli politycznej zostały zamieszczone dwa artykuły. W pierwszym z nich *Jedność kulturowa Europy Środkowej — mit czy rzeczywistość?* Anna Stepień podejmuje ważny temat z punktu widzenia tożsamości kulturowej Europy Środkowej. Z kolei Dominika Ćwięczek w artykule *Historyczne antecedencje szkockich dążeń autonomicznych i niepodległościowych* koncentruje swoje rozważania wokół historycznych uwarunkowań szkockich dążeń autonomicznych i niepodległościowych, które nasiliły się w ostatnich dziesięcioleciach.

W części poświęconej systemom politycznym zamieszczone zostało opracowanie autorstwa Mirona Lakomego, w którym Autor dokonuje zarysu mechanizmu decyzyjnego dotyczącego polityki zagranicznej w systemie politycznym V Republiki Francuskiej.

Marek Mazur i Agnieszka Turska-Kawa w artykule *Kampania prezydencka w USA w 2008 roku. Modernizacja i profesjonalizacja kampanii wyborczych* na podstawie analizy kampanii prezydenckiej w USA w 2008 roku starają się uchwycić dynamikę transformacji w procesie amerykańskiego komunikowania politycznego oraz trendów globalnych zmian profesjonalizacyjnych w tym zakresie.

W części dotyczącej stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej zamieszczone zostały trzy opracowania. W pierwszym z nich *Elementy ciągłości i zmiany w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w okresie administracji Billa Clintona i Georga Walkera Busha* Agnieszka Stolarczyk dokonuje analizy porównawczej najważniejszych celów polityki zagranicznej oraz sposobów ich realizowanych w okresie administracji B. Clintona i G.W. Busha. Z kolei Anna Orlikowska w opracowaniu *Ochrona praw człowieka w Karcie Praw Podstawowych* podjęła próbę ukazania znaczenia włączenia Karty Praw Podstawowych do unijnego dorobku prawnego w celu przezwyciężenia deficytu demokracji w Unii Europejskiej. Agnieszka Grzesiok-Horosz, Autorka ostatniego artykułu *Kognicja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich dotyczących ochrony własności* zamieszczonego w tej części publikacji skoncentrowała się na przedstawieniu najważniejszych spraw polskich rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W części ostatniej prezentowanego tomu zamieszczone zostały cztery recenzje oraz dwa sprawozdania z konferencji naukowych.

Dziękujemy za życzliwe przyjęcie pięciu tomów naszego wydawnictwa, które się dotychczas ukazały, i zapraszamy do współpracy w przygotowaniu kolejnych tomów periodyku.

*Redaktorzy tomu*





**Myśl polityczna**



Anna Stępień

## Jedność kulturowa Europy Środkowej — mit czy rzeczywistość?

**Abstract:** The cultural unity of Central Europe — myth or reality?

It's common knowledge that Central Europe is multiethnic, multinational and multilanguage region. This culturally rich region is a part of Europe — the greater unity. The concept of Central Europe is interpreted not only in geographical context, but especially in cultural, historical and political context. The paper is an attempt to analyse centraleuropean cultural circle in retrospective way. It's also an attempt to prove that Central Europe is cultural unity, although all differences.

**Key words:** Central Europe, Mitteleuropa, culture

Powszechnie panującą opinią jest, że Europa Środkowa to region wieloetniczny, wielonarodowy, wielojęzykowy, bogaty kulturowo, a jednocześnie należący do większej całości, jaką jest Europa w ogóle. Niniejsze opracowanie stanowi zatem próbę poddania środkowoeuropejskiego kręgu kulturowego całościowemu i retrospektywnemu oglądowi, a także próbę dowiedzenia, że Europa Środkowa mimo ciągle odkrywanych różnic tworzy jedność kulturową. Na rozważanie historycznego, bieżącego lub tylko utopijnego sensu pojęcia Europy Środkowej składają się odrębne tematy analizy.

Zniknięcie środkowoeuropejskiego ogniska kultury było jednym z największych wydarzeń ubiegłego stulecia nie tylko dla tej części Europy, ale dla całej zachodniej cywilizacji. Milan Kundera zadaje sobie pytanie: Jak było możliwe, że zjawisko to przeszło wręcz niezauważalnie? Udziela też prostej odpowiedzi: „Europa nie zauważyła zniknięcia swego wielkiego centrum kulturalnego, ponieważ nie odczuwa już swej jedności jako jedności kulturalnej”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Kundera: *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*. „Zeszyty Literackie” 1984, nr 5, s. 26.

W średniowieczu jedność Europy opierała się na wspólnej religii. W epoce nowożytnej religia ustąpiła miejsca kulturze. Od tej pory to kultura reprezentowała najwyższe wartości, z jakimi identyfikowała się ludność europejska. W XX wieku zanikła z kolei wiodąca rola kultury. Trudno jednak dokładnie ustalić, co zajmuje bądź zajmie jej miejsce. Nie potrafi tego określić nawet wspomniany już Kundera, uważany za jednego z twórców mitu Europy Środkowej. Tego jest jednak pewien, że wszelkie postaci kultury przestały pełnić funkcję jednoczącą Europę i być jej głównym spoiwem<sup>2</sup>.

W latach siedemdziesiątych XX wieku — w okresie toczącej się zimnej wojny, wyścigu zbrojeń, normalizacji sytuacji w Czechosłowacji po wydarzeniach z 1968 roku, w czasach socjalizmu na Węgrzech oraz pierwszych nieudanych zrywów „Solidarności” w Polsce — w takich krajach właśnie, jak Polska, Czechosłowacja, Węgry, a nawet Austria czy Włochy toczyły się liczne debaty na temat miejsca tychże narodów na mapie Europy. Inicjatorami owych dyskusji byli przede wszystkim przeciwnicy władzy komunistycznej, przeważnie niezależni intelektualisci, którzy później, jak zauważa Radosław Zenderowski, bardzo często sami przejmowali władzę w wyniku przemian demokratycznych, jak na przykład Vaclav Havel w Czechosłowacji, lub — jak w przypadku Polski Adam Michnik — nadal pozostali recenzentami poczynań nowej władzy<sup>3</sup>. Zadawano sobie wówczas jedno podstawowe pytanie, a mianowicie: Kim jesteśmy? My, czyli Polacy, Czesi, Węgrzy i Słowacy. Zenderowski odpowiada: „[...] jesteśmy Środkoeuropejczykami, mieszkańcami Europy Środkowej, wielobarwnej, mozaikowej strefy »między Wschodem i Zachodem«<sup>4</sup>”.

Pojęcie Europy nie jest jednak jedynie określeniem geograficznym. Stanowi ono pewien wyznacznik jej innych znaczeń, między innymi kulturowych, społecznych i politycznych. Powstałe na danym obszarze geograficznym kultury są przynajmniej w pewnym stopniu spokrewnione z sobą, należą do jednej rodziny. Tym samym różnią się od kultur innych obszarów geograficznych. Mianem Europy Środkowej określa się obszary, na których do początku XVIII wieku nakładały się na siebie tradycja bizantyjska i łacińska. Są to tereny historycznych Węgier z Siedmiogrodem, Chorwacją, Banatem i Wojwodiną; Rzeczypospolitej polsko-litewskiej z dzisiejszą Ukrainą i Białorusią, a także Wołoszczyzna i Mołdawia. Nie należy zapominać jednak, że model kultury nie jest zdeterminowany przez język i geografę. Jak zauważa Maria Bobrownicka, ani cesarstwo rzymskie, ani też bizantyjskie nie były kulturowo monotypiczne. Imperium rzymskie choć językowo było łacińskie, to kulturowo wykraczało

<sup>2</sup> Ibidem, s. 26—27. Autor jest jednak przekonany o tym, że religia czy sztuka, które nierozdzielnie towarzyszyły Europie od zarania jej dziejów, przestały odgrywać dla jej odbiorców znaczącą rolę.

<sup>3</sup> R. Zenderowski: *Pomiędzy Wschodem a Zachodem?* „Przegląd Zachodni” 2004, nr 3, s. 9.

<sup>4</sup> Ibidem.

poza kulturę rzymską, gdyż wchłonęło także i kulturę grecką, a przede wszystkim przez jej filozofię wszczepiło tradycję judeochrześcijańską. Z kolei Bizancjum — choć językowo greckie — zostało zdominowane przez kulturę Orientu. Jak podaje autorka, mamy więc do czynienia z „greckojęzyczną kulturą Orientu, a nie z kontynuacją antycznej kultury greckiej”<sup>5</sup>. Ów zanik kultury greckiej we wschodniej Europie jest procesem szczególnie widocznym w średniowieczu i czasach nowożytnych.

Wydarzenia II wojny światowej i podział Europy na demokratyczny Zachód i komunistyczny Wschód spowodowały, że Europa Środkowa została poddana wpływowi sowieckim. W ten sposób, według Jana Pawła II, świadomość istnienia tej części Europy uległa zanikowi: „Jestem przekonany, że trwający od trzydziestu lat podział Europy na Zachodnią i Wschodnią wykluczył z codziennego sposobu myślenia i wyrażania szczególnie charakter tego, co nazywamy Europą Środkową (*Mitteleuropa*)”<sup>6</sup>. Okazało się jednak, że nie przestała istnieć całkowicie. Jest ona bowiem na trwałe wpisana w kulturę narodów między Bałtykiem a Adriatykiem. To tutaj według niego Europa oddycha „dwoma płucami”. I wreszcie tutaj, od zarania dziejów, przeplatały się z sobą tradycje Wschodu i Zachodu, zarówno religijne, jak i kulturowe<sup>7</sup>.

Europa Środkowa z jej kulturą i religią jest integralnym elementem Europy rozumianej jako całość. Dzięki jej udziałowi wiele wizji europejskich może mieć odzwierciedlenie w rzeczywistości. „Europę Środkową — pisze Zenderowski — w tej misji uwiarygodnić ma fakt, iż mimo swych cierpień pod jarzmem komunizmu zachowała swą wiarę, a nawet przyczyniła się — w przypadku Polski — do obalenia totalitarnego reżimu”<sup>8</sup>. Według Timoty’ego Gartona Asha „Idea Europy Środkowej nie tylko wyrывa nas z pojałtańskich nawyków myślowych, burząc to, co Niemcy nazywają *Mauer im Kopf* — Mur Berliński w głowie. Rzuca również wyzwanie innym pojęciom, priorytetom i wartościom powszechnie akceptowanym na Zachodzie. Co więcej, w zamian ma coś do zaoferowania”<sup>9</sup>.

Mniej więcej od początku lat siedemdziesiątych XX wieku głośne stały się dyskusje w krajach Europy Środkowej na temat ich miejsca w Europie — ówczesnego i tego, w jakim chciałyby się one znaleźć. Ujawniła się ich gorąca tęsknota za przynależnością do Zachodu. Stale powtarzano, że Europa Środkowa jest silnie związana z Zachodem. Czynili tak nie tylko politycy — ówczesni opozycjoniści, ale też szeroka grupa intelektualistów. Cel był jeden, podstawowy — wyzwolenie spod dominacji sowieckiej. Ale równie silnie rysowało się też pragnienie poczucia bezpieczeństwa, tęsknota za dobrobytem i demokra-

<sup>5</sup> M. Bobrownicka: *Pogranicza w centrum Europy*. Kraków 2003, s. 8.

<sup>6</sup> K. Wojtyła: *Gdzie znajduje się granica Europy*. „Ethos” 1994, nr 28, s. 27.

<sup>7</sup> R. Zenderowski: *Pomiędzy Wschodem...*, s. 13.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 13—14.

<sup>9</sup> T. Garton Ash: *Czy Europa Środkowa istnieje?* „Zeszyty Literackie” 1987, nr 17, s. 32.

cją. Udowodniano, że takie właśnie tradycje są charakterystyczne także dla tej części Europy i jej właściwe. Silnie dążono do wcielenia w życie idei środkowo-europejskiej wspólnoty narodów.

Szybko jednak okazało się, że kiedy na początku lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia taka możliwość zaistniała, dyskusje na ten temat dość gwałtownie przerwano. Nie można przecież powiedzieć, że sytuacja z dnia na dzień poprawiła się i można było już uznać owe dyskusje za zbędne. Właśnie wtedy, gdy ich idee miały dopiero możliwość ujrzenia światła dziennego, zaprzestano ich. Jak to tłumaczyć? Czy należy rozumieć, że kwestie dążenia do środkowo-europejskiej wspólnoty narodów okazały się już niepotrzebne lub nawet nieaktualne? Czy debata o miejscu krajów środkowoeuropejskich w Europie rozumianej jako całość była nieporozumieniem? Być może właśnie w ten sposób ujawniła się ona w latach dziewięćdziesiątych w postaci dwóch obozów — zwolenników członkostwa w Unii Europejskiej i jej przeciwników. Ci drudzy zaczęli wówczas, co ciekawe, podkreślać znaczenie wschodnich elementów w kulturze narodowej państw Europy Środkowej. Być może właśnie dlatego tak wielu autorów przypisuje tak duże znaczenie słowu „pomiędzy” odnośnie do miejsca krajów Europy Środkowej w Europie.

Według Imre Kertésza, w Europie Wschodniej i Środkowej żyją ludzie, którzy nigdy nie żyli w prawdziwie funkcjonującej demokracji. Jego zdaniem demokracja jest nie tylko systemem politycznym, ale także, a może nawet przede wszystkim, kulturą. Autor zaznacza, że w Europie Zachodniej demokracja jako system polityczny wyrosła na gruncie kultury społecznej, zmian zachodzących w ludzkiej mentalności pod wpływem reform ekonomicznych i politycznych. W Europie Środkowej i Wschodniej z kolei demokracja najpierw pojawiła się jako system polityczny i dopiero w drugiej kolejności społeczeństwa musiały się do niego powoli dostosowywać. Autor dodaje także kolejną różnicę: „[...] Europejczycy z Europy Środkowej i Wschodniej byli wychowankami terroru, podczas gdy mieszkańcy Europy Zachodniej wychowywali się w świecie rządzącym się zasadami praworządności i wolności człowieka. A to istotna, choć wcale nie niemożliwa do zniwelowania różnica”<sup>10</sup>. Rzeczywistość środkowoeuropejska to też rzeczywistość małych narodów, które w historii borykały się ze swoimi problemami, a przede wszystkim z problemem swojego istnienia. Ten strach pozostał do dziś, choć współcześnie przybiera nieco inną postać. Kundera zaproponował następującą definicję małego narodu: „[...] mały naród to taki, którego istnienie może zostać w każdej chwili zakwestionowane, który może zniknąć i o tym wie”<sup>11</sup>. Według Kundery, takiego problemu nie

---

<sup>10</sup> I. Kertész: *Prawdziwy koniec Mitteleuropy*. „Europa”, dodatek do tygodnika „Newsweek” z 6 października 2004, s. 14.

<sup>11</sup> M. Kundera: *Zachód...*, s. 24.

mają na przykład takie państwa, jak Francja, Rosja czy Anglia<sup>12</sup>. Ich narodowe hymny mówią przede wszystkim o wieczności i wielkości, w przeciwieństwie do hymnu polskiego, zaczynającego się od słów: „Jeszcze Polska nie zginęła...” czy ukraińskiego tworzonego zresztą na wzór polski: „Jeszcze Ukraina nie umarła...”. „Małe narody — twierdzi Kundera — od dużych różni nie ilościowe kryterium liczby mieszkańców, lecz coś o wiele głębszego: ich istnienie nie jest dla nich naturalną pewnością, lecz niezmiennie pytaniem, zakładem, ryzykiem; pozostają one w defensywie wobec Historii, siły, która je przerasta, nie bierze pod uwagę, a nawet ich nie dostrzega”<sup>13</sup>.

Tym samym termin „Europa Środkowa” ma bardzo wiele różnorodnych znaczeń. Za najbardziej popularne należałoby uznać znaczenie: „pomost” czy „środek Europy”. Przy czym, jak stwierdza Zenderowski, „»Europa Środkowa« została w tym przypadku odarta ze swojego aksjologicznego kontekstu, stając się wyłącznie »średnią arytmetyczną« lub medianą dwóch niedookreślonych wartości: Wschodu i Zachodu”<sup>14</sup>. Dla Zenderowskiego dużo bardziej negatywnie brzmią inne synonimy tego słowa, to jest „kraj tranzytowy” czy „korytarz”.

Przed rokiem 1989 kraje Europy Środkowej były politycznie, gospodarczo, a nawet militarnie związane ze Wschodem, kulturowo i religijnie — z Zachodem. Znalazły się między przysłowiowym młotem i kowadłem. W praktyce bowiem oznaczało to, że po części „obcy” byliśmy zarówno dla jednych, jak i dla drugich. Powoduje to, że często czujemy się nieswojo i po jednej, i po drugiej stronie. Przeczy to z kolei twierdzeniu, że wiele nas łączy zarówno ze Wschodem, jak i z Zachodem Europy. Skutki tej sytuacji pozostały widoczne do dziś i co jakiś czas odżywają na nowo. Zenderowski posuwa się nawet dalej w tej interpretacji: „I tak naprawdę — twierdzi — nie jesteśmy także »swoi« dla siebie samych. Polacy dla Czechów, Czesi i Słowacy dla Węgrów”<sup>15</sup>.

Wiele pojęć i znaczeń, za których pomocą określana była i jest nadal Europa Środkowa, jest często nadużywanych lub interpretowanych na różne sposoby. Tym samym prowadzi to do utraty przez nie jakiegokolwiek znaczenia. Na drodze do dialogu w Europie Środkowej stoi bowiem wiele przeszkód historycznych, ale też kulturowych, a co za tym idzie, i emocjonalnych. Często uważa się ją za tę gorszą Europę. Bycie Polakiem, Czechem czy Węgrem jest, czy bywało, niejednokrotnie przedmiotem ironii. Za przykład może tu posłużyć postać wojaka Józefa Szwejka Jaroslava Haška.<sup>16</sup> Wojak Szwejk jest typologicz-

<sup>12</sup> Ibidem, s. 24—25.

<sup>13</sup> M. Kundera: *Die Weltliteratur. Być antynowoczesnym modernistą* [fragment książki M. Kundery pt. *Le rideau*, która ukazała się we Francji w 2005 r.]. „Europa”, dodatek do dziennika „Fakt” z 08.06.2005, s. 12.

<sup>14</sup> R. Zenderowski: *Pomiędzy Wschodem...*, s. 15.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> J. Hašek: *Przygody dobrego wojaka Szwejka*. Warszawa 2004.

na kreację człowieka Europy Środkowej. Poprzez swą osobę charakteryzuje ją samą, radząc sobie na swój sposób z nieprzychylną jej historią.

Europy Środkowej nie można jednak sprowadzić jedynie do sztucznych podziałów politycznych. Jak zaznacza Guy Scarpetta, nie można przykładowo mówić o Wiedniu w oderwaniu od wszystkiego, co dzieje się w całym obszarze kulturowym Europy Środkowej danego okresu historycznego. Europa Środkowa to bowiem nie tylko Budapeszt, Praga i Kraków. To bogate dziedzictwo historyczne i jego spuścizna, na którą składają się między innymi szeroko rozumiany alfabet łaciński, Rzym, sztuka baroku dostrzegana od Ottobeuren aż po Wilno. Są to zjawiska, które nie mają nic wspólnego z tak zwaną Europą Wschodnią, do której niejednokrotnie Europa Środkowa jest przypisywana i ma to miejsce nadal.

Współcześnie Europa Środkowa zatraciła poczucie własnej tożsamości kulturowej. Głównie dostrzega się jej ustrój polityczny, a na dalszy plan odsuwa jej aksjologiczne znaczenie. A to ono jest chyba tutaj najważniejsze. Według Kundery, Europa nie zauważyła zniknięcia swojego centrum kulturowego, ponieważ przestała odczuwać swoją jedność jako jedność kulturową. Po części wynika to z faktu, że kultura środkowoeuropejska nie była i często nadal nie jest doceniana. G. Scarpetta uważa jednak, że kultura środkowoeuropejska jest cenna, przede wszystkim ze względu na jej „antymodernistyczny modernizm”, a mianowicie katastroficzną wizję historii, umiejętność rozdzielania artystycznej wynalazczości i utopii, która opierała się na wierze w postęp<sup>17</sup>. Za drugą wielką wartość kultury środkowoeuropejskiej autor uważa poczucie jedności kulturowej Europy ponad narzuconym przez historię jej podziałem<sup>18</sup>. Kundera uważa, że ta wartość w zdecydowany sposób zaznaczyła solidarność z tymi, którzy w Pradze, Budapeszcie i Warszawie stawiali opór władzom komunistycznym.

Scarpetta pisał: „Nie tyle zresztą chodzi o rozpatrywanie tych problemów w świetle »europejskiej tożsamości kulturowej« [...], co o konieczność wydobycia na światło dzienne pokładów zablokowanej pamięci, odtworzenia i konfrontacji pewnych pejzaży duchowych, o podłączenie do całości sieci zerwanych obwodów”<sup>19</sup>. „Europa — pisze dalej — jest dla nas bez wątpienia w mniejszym stopniu miejscem, w którym rozgrywa się nasza tożsamość, co pewnym wymiarem religijnym (związany z zasięgiem katolicyzmu jeszcze przed powstaniem państw narodowych, a także z »cyrkulacją« judaizmu ponad granicami), historycznym (miejsce, w którym uchowały się wartości społeczeństw preburżuazyjnych) i kulturowym (z jednej strony jako obszar istnienia tysiącletniej kultury, z drugiej — siedlisko »antymodernistycznego modernizmu«, niemiesz-

<sup>17</sup> G. Scarpetta: *Europa — od nowa*. „Res Publica” 1989, nr 1, s. 36. Tenże autor cytuje tu także Gombrowicza: „Nie zapominajmy [...], że tylko przeciwstawiając się historii jako takiej, możemy oprzeć się tej dzisiejszej”. Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.



czącego się w ramach ideologii awangardystycznej)<sup>20</sup>. Według G. Scarpetty, „trzeba rozróżnić między pomyślanym jako »sposób na tożsamość« powrotem do Europy, zmierzającym — na zasadzie reakcji wobec tak jeszcze niedawnej dominacji postawy modernistycznej — do przeciwstawienia Europy Ameryce (wygrywając Musila przeciw Faulknerowi, Chirico czy Kirchnera przeciw Pollockowi itd.), a — z drugiej strony — z odzyskaniem dla siebie tej właściwej Europie kulturowej »długości fali«, która nie wykluczałaby Faulknera ani Pollocka, ale wprost przeciwnie<sup>21</sup>”.

Normatywny charakter kultury europejskiej stanowi o tym, że ważne są nie tylko te pytania, które postawili już Platon i Arystoteles, św. Augustyn i św. Tomasz, a także Kartezjusz, Leibniz, Locke, Hume, Kant oraz Hegel. To też główny nurt tradycji europejskiej. To dzięki niemu możemy duchem mieszkać w Europie Zachodniej, a ciałem pozostawać w Europie Wschodniej. „Generalnie można powiedzieć, że debata na temat Europy Środkowej wyłania się na plan pierwszy, a granice owego fantastyczno-realnego »subkontynentu« podlegają szczególnie gwałtownym przesunięciom wówczas, kiedy cały kontynent lub też jeden z biegunów władzy na Zachodzie lub na Wschodzie wstrząsany jest historycznymi kryzysami. Przy tym sejsmografy intelektu danej epoki rejestrują owe kryzysy jeszcze w stadium poprzedzającym erupcję<sup>22</sup> — twierdzi Matthias Rüb.

Na uwagę zasługują tu również spostrzeżenia Jenö Szücsa, które prowokują do spojrzenia na wiele problemów na nowo, do szerszej dyskusji i refleksji. Jak stwierdził Klaniczay Gábor, „praca Szücsa *Trzy Europy* pomaga zrozumieć, czym jest Europa, jej jedność, szczególnie tym, którzy od wielu wieków walczą o swoje w niej miejsce — to znaczy dla intelektualistów Europy Środkowej<sup>23</sup>”. Według Pétera Hánaka, przedstawienie przez Szücsa Europy w postaci trzech regionów dawało też spore możliwości tym, którzy nie chcieli pozostawać częścią radzieckiego obozu socjalistycznego. A to ze względu na odmienne tradycje historyczne. „Esej Szücsa umożliwił nonkonformistycznym intelektualistom obronę tego wąskiego pola, z którego można było opierać się hegemonii ideologii komunistycznej. Ta rola jest nie mniej ważna dzisiaj, pięć lat po ostatnim oswobodzeniu<sup>24</sup>”.

Jenö Szücs bardzo dokładnie określił istnienie i specyfikę rozwoju Europy Środkowej oraz jej miejsce w Europie w ogóle. Starał się udowodnić istnienie historycznej Europy Środkowej, ale także na tym tle przedstawić różnice pomię-

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> M. Rüb: *Gdzie leży Europa Środkowa?* „Kafka. Kwartalnik Środkoweuropejski” 2001, nr 1, s. 15.

<sup>23</sup> K. Gábor: *Wstęp do książki Jenö Szücsa o trzech historycznych regionach Europy*. W: J. Szücs: *Trzy Europy*. Przeł. J.M. Kłoczowski. Lublin 1995, s. 18.

<sup>24</sup> P. Hának: *Posłowie*, s. 132.

dzy modelem środkowoeuropejskim a zachodnim. Przede wszystkim zwracał tu uwagę na słabość oddolnie budowanego społeczeństwa. Jenő Szücs zastanawia się w swojej pracy nad tym, czy Europa Środkowo-Wschodnia jest tak zwaną „mniej złożoną, prowincjonalną”<sup>25</sup> częścią Zachodu. Jego analiza podparta została bardzo rzetelną wiedzą teoretyczną.

Zasadniczym pytaniem współczesności jest: Czy istnieje możliwość, a także potrzeba wskrzeszenia Europy Środkowej? Mam tu na myśli Europę Środkową jako integralny region Europy jako całości. Czy też Europa Środkowa jest może jedynie skupiskiem państw od wieków kłócących się między sobą. Region taki zapewne istnieje. Dowodem na to są chociażby wydarzenia z roku 1989 i kolejnych. Péter Hának twierdzi, że „Bez względu na to, jak wiele prób może być nietrafionych, to nawet większa liczba przedsięwzięć regionalnych i subregionalnych ukazuje, jak wielu dzisiejszych polityków zaczyna zdawać sobie sprawę, że »pokojowe rozwiązania« naszego stulecia były poważnie chybione. Konsekwencje ujawniają się zwłaszcza w regionie centralnym z powodu próżni politycznej, wynikającej z jego rozczłonkowania i utraty równowagi ekonomicznej. Pewien kompetentny amerykański polityk zaznaczył ostatnio, że jego rząd pragnie zwrócić większą uwagę na rozwiązywanie »konfliktów wschodnioeuropejskich«, wywodzących się z traktatu wersalskiego, oraz że odtąd będzie oficjalnie nazywał region »Europą Środkową»”<sup>26</sup>.

Milan Kundera stwierdził, że los Europy Środkowej wydaje się zapowiedzią losu całej Europy. I choćby w tym kontekście jej kultura nabiera ogromnej aktualności.<sup>27</sup> Kraje środkowej Europy mają szczególny charakter. Nie należy sprowadzać ich jedynie do kwestii negocjacji na temat członkostwa w Unii Europejskiej. Należy wyjść dalej poza to stwierdzenie. Przekroczyć tę granicę i odpowiedzieć sobie na pytania: Czym Europa jest w ogóle i czym chcielibyśmy, żeby była? Jakich uprzedzeń należy się wyzbycić i jak tym samym uniknąć zniewolenia przeszłością, które dotyczy przede wszystkim ludzi na Wschodzie?

Współcześnie idea Mitteleuropy czy też wspólnoty środkowoeuropejskiej straciła na znaczeniu. Zauważa to między innymi Drago Jancar, słoweński prozaik i eseista, jeden z założycieli mitu środkowoeuropejskiego. Jancar stwierdził, że utraciliśmy tu, w Europie Środkowej, nasze korzenie, a nawet — co gorsza — utraciliśmy tęsknotę za korzeniami. Ale dlatego właśnie projekt myślenia o Mitteleuropie jest nadal ważny, być może nawet aktualniejszy niż kiedykolwiek. Podobnie jak Europa jako całość szuka w sobie oporu wobec wypłaszczającej wszystko globalizacji, powinniśmy uczynić to samo z naszą bardziej lokalną, bogatą w treść doświadczeniową ideą Europy Środkowej”<sup>28</sup>. Według Janca-

<sup>25</sup> J. Szücs: *Trzy Europy...*, s. 64.

<sup>26</sup> P. Hának: *Posłowie*. W: J. Szücs: *Trzy Europy...*, s. 132—133.

<sup>27</sup> Cyt. za: J. Clair: *Sceptyczna nowoczesność*. „Res Publica” 1989, nr 1, s. 57.

<sup>28</sup> D. Jancar: *Dlaczego zdradziliśmy Mitteleuropę, gdy jest nam naprawdę potrzebna*. „Europa”, dodatek do tygodnika „Newsweek” 24 XII 2005, (09.02.2005), s. 2.

ra, idea Mitteleuropu uległa zużyciu. Także Matthias Rüb napisał kilka lat wcześniej: „Europa Środkowa to żywy nieboszczyk. Dawno minęły już czasy, kiedy naprawdę żyła. Dokładnie rzecz biorąc, o jej egzystencji i tak wiadomo tylko z historycznych opowieści, i wcale liczni twierdzą, że Europy Środkowej nigdy nie było. A jednak wyłania się znowu i znowu — jak upiór historii, który żyć nie może, ale i umrzeć nie jest w stanie”<sup>29</sup>.

Zaledwie kilka dekad temu idea Europy Środkowej jako swoistej odrębnej całości wydawała się czymś oczywistym. Istniały pewne wspólne cechy, jak na przykład poczucie kulturowej wspólnoty. Odczuwało się wspólną atmosferę takich miast, jak Kraków, Praga, Budapeszt. Nigdy jednak nie sformułowano wiążącej definicji tejże idei. Nie było to też bowiem takie proste. Do upadku muru berlińskiego w 1989 roku Europa była podzielona. Świadomość tego podziału stanowiła dla jej mieszkańców bardzo dotkliwe doświadczenie. Jak zauważył Jancar, świadomość ta „sprawiała, że Europa Środkowa postrzegała siebie jako część pewnej idealnej całości, a jednocześnie czuła się osobna, oddzielona”<sup>30</sup>. Według Alnera Juraja, „Żelazna kurtyna przekształciła strefę Europy Środkowej w niegościnne peryferie otoczone drutem kolczastym. Czasem słyży się, że Europa Środkowa jest mostem. To nonsens. Każde terytorium może być mostem, ale — jak zauważył kiedyś Jan Masaryk — na moście niepodobna mieszkać. Czasem słyży się, że Europa Środkowa leży między Wschodem a Zachodem. Sądzę, że jest raczej wielobarwnym dziedzictwem kultury wielu stuleci, którego ułamki staramy się pozbierać, by ułożyć z nich nową mozaikę. Że jest liczącym się składnikiem cywilizacji zachodniej”<sup>31</sup>.

Na podstawie decyzji, jakie zapadły w Jałcie i Poczdamie, Europa Środkowa zniknęła z politycznej mapy świata. W Europie powstał wyraźny podział na Wschód i Zachód. Zabrakło w nim miejsca dla środka. Granice zostały ustalone przede wszystkim według z góry narzuconego kryterium politycznego i militarnego. Do Wschodu przydzielono cały centralny obszar europejskiej kultury. Nie brano tu pod uwagę ani jedności politycznej tego obszaru z Zachodem, jaką przez wieki osiągnięto, ani wspólnych z nim korzeni religijnych, historycznych i kulturowych. Sytuacja ta sprawiła, że po roku 1945 kraje należące do bloku sowieckiego, a nienależące do Związku Sowieckiego, znajdujące się między Rosją a Niemcami, nazwano Europą Środkowo-Wschodnią.

Komunizm i radzieckie wpływy we wschodniej części Europy nie pozostały jednak obojętne dla jej kształtu. To właśnie z sytuacji zagrożenia odrodziła się w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku idea Europy Środkowej. Wówczas Milan Kundera napisał swój znamienity esej *Zachód porwany, albo tragedia Europy Środkowej*. We wspomnianym eseju pochodzącym z 1983 roku na nowo

<sup>29</sup> M. Rüb: *Gdzie leży...*, s. 14.

<sup>30</sup> D. Jancar: *Dlaczego zdradziliśmy...*, s. 2.

<sup>31</sup> A. Juraj: *Janosik i Kafka*. „Kafka. Kwartalnik Środkowoeuropejski” 2001, nr 1, s. 55.

ożyło pojęcie Europy Środkowej. Według Marka Bieńczyka, wypowiedź ta odegrała w latach stanu wojennego bardzo dużą rolę: „[...] idea Europy Środkowej w interpretacji Kundery była zapewne jednym z czyściców, przez które należało przejść w refleksji europejskiej”<sup>32</sup>.

Idąc drogą Milana Kundery, także takie osoby, jak Vaclav Havel, Adam Michnik, Czesław Miłosz czy György Konrad, ożywiały ideę Europy Środkowej i chcieli, by między kulturami i narodami tego regionu na nowo zrodził się dialog porozumienia. Wspólnymi siłami dążono, by narody tej części Europy uzyskały większą samodzielność w decydowaniu o własnym losie. „To odświeżone pojęcie »Europa Środkowa« pozwoliło na wykrystalizowanie się rozpoznania o aktualnej politycznej zależności od Wschodu, a także o trwającej wieki kulturowej, intelektualnej i historycznej przynależności do Zachodu”<sup>33</sup> — ocenia po latach Matthias Rüb.

Ideę Europy Środkowej ożywił także związek państw Grupy Wyszehradzkiej. Inicjatywa powstała na spotkaniu prezydentów Polski i Czechosłowacji — Lecha Wałęsy i Vaclava Havla oraz premiera Węgier Józsefa Antalla, które odbyło się na zamku w Wyszehradzie w lutym 1991 roku. Po upadku muru berlińskiego powołany został związek zwany Inicjatywą Środkowoeuropejską (CEI). W jego ramach swą współpracę rozpoczęły Austria, Węgry, Włochy i Jugosławia. Grupa Quadragonale w maju 1990 roku po przystąpieniu doń Czechosłowacji stała się grupą Pentagonale. W 1991 roku do Pentagonale przystąpiła Polska, tworząc tym samym Hexagonale, a wykluczona została Jugosławia. Pod nazwą „Hexagonale” organizacja działała do 1992 roku. Obecnie CEI liczy 18 członków.

Tym sposobem Europa Środkowa uważana przez wielu za nieistniejącą rzeczywistość i mit zaczęła nabierać kształtów realności. Emmanuel de Martonne zawsze twierdził, że Europa Środkowa nie jest pustym słowem. Siła przeszłości historycznej okazuje się w jej przypadku bardzo duża. Mieszkańcy utożsamiają się z nią bardziej aniżeli nawet z własną ziemią. György Konrad napisał w *Antypolityce*: „Nieszczęściem Europy Środkowo-Wschodniej było to, że po upadku wschodniej, turecko-tatarskiej, a także późniejszej, zachodniej, niemiecko-austriackiej hegemonii nie była ona w stanie wybić się na niezależność oraz że ponownie dostała się pod wschodnie panowanie, tym razem według sowieckich wzorów. I właśnie dlatego na naszych terenach niemożliwe się stało przyjęcie zaprzepaszczonej przed tysiącem lat opcji zachodniej, która odpowiada naszym rzeczywistym historycznym dążeniom”<sup>34</sup>. Dodatkowo w stwierdzeniach Konrada dostrzegany jest jeden zarzut, a mianowicie, że Zachód zdradził narody

---

<sup>32</sup> M. Bieńczyk: *W stronę Ciorana. Andrzej Stasiuk podróżuje po Europie Środkowej*. „Europa” dodatek do dziennika „Fakt” z 2004 11 IX, s. 8.

<sup>33</sup> M. Rüb: *Gdzie leży...*, s. 17.

<sup>34</sup> Cyt. za: M. Rüb: *Gdzie leży...*

Europy Środkowej i zapomniał o nich, kiedy trafiły pod panowanie Związku Radzieckiego, a wszystko to za cenę stabilizacji międzynarodowej w obrębie powstałych dwóch bloków. Tak twierdzi Matthias Rüb, a także liczni polscy i czescy badacze tematu.

Timoty Garton Ash tymi słowami rozpoczyna swój esej zatytułowany *Czy Europa Środkowa istnieje?*, w Polsce opublikowany w „Zeszytach Literackich” oraz w książce tegoż autora zatytułowanej *Pomimo i wbrew: eseje o Europie Środkowej*: „I znów mamy Europę Środkową. Poczynając od roku 1945 przez trzy dziesięciolecia nikt nie mówił o niej w czasie teraźniejszym. Dzielila los Niniwy i Tyru. W krajach języka niemieckiego termin *Mitteleuropa* zginął, jak się zdawało, razem z Hitlerem, ostając się jedynie jako upiorna »Mitropa« na wagonach restauracyjnych *Deutsche Reichsbahn*. Nawet w Austrii, jak zauważył były kanclerz Fred Sinowatz: »Jeszcze do niedawna nie było przyjęte nawet używać słowa *Mitteleuropa*«. W Pradze czy Budapeszcie idea Europy Środkowej nadal stanowiła przedmiot marzeń i dyskretnych rozmów w zaciszu domowym, lecz podobnie jak na Zachodzie znikła doszczętnie z życia publicznego. Porządek pojałtański narzucił surową i jednorodną dychotomię. Europa Zachodnia zaakceptowała ją faktycznie, umieszczając pod szyldem Europy Wschodniej obszary historycznej Europy środkowej, środkowo-wschodniej i południowo-wschodniej, które po roku 1945 znalazły się w strefie dominacji radzieckiej. EWG doprowadziła do końca ten semantyczny zabieg, przywłaszczając sobie tytuł Europy — już bez przymiotnika”<sup>35</sup>. Takie jest twierdzenie T. Gartona Asha, który uważa, że „każda próba wypreparowania jakiejś wspólnej »esencji« środkowoeuropejskiej historii prowadzi tylko do absurdalnych uproszczeń lub bezpiecznych ogólników”<sup>36</sup>.

W debacie, jaką zapoczątkowano w Europie Środkowej, chodziło przede wszystkim o przewyżczenie zacofania i ponowną przynależność tego regionu do Zachodu. Znamienne, iż debatę prowadzili przede wszystkim publicyści, artyści i historycy, którzy następnie po przełomie, jaki dokonał się w 1989 roku i po pierwszych wolnych wyborach, stali się w większości politykami. Początkowo podążali razem pod hasłem wspólnych historycznych doświadczeń. Jednak w krajach tych nie wykształciła się żadna ponadnarodowa, a jedynie narodowa tożsamość regionalna, często bardzo agresywna, jak to miało miejsce na przykład w byłej Jugosławii. „Naród bowiem — jak twierdzi Matthias Rüb — był wypierany przez narzucony sowiecki internacjonalizm, tak, jak idea Europy Środkowej zastąpiona została konfrontacją bloków. Zamiast budowy »wspólnego środkowoeuropejskiego domu« nastąpił wyścig o wstąpienie do NATO i UE”<sup>37</sup>. Taki stan rzeczy przewidział również Krzysztof Pomian, który w 1991 roku

<sup>35</sup> T. Garton Ash: *Czy Europa...*, s. 25.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 31—32.

<sup>37</sup> M. Rüb: *Gdzie leży...*, s. 19.

stwierdził, że „nie istnieje ani kulturowa jedność Europy Środkowej, ani też wspólne poczucie przynależności do Europy Środkowej”<sup>38</sup>. Autor stwierdza, że pojęcie Europy Środkowej, pomimo towarzyszących mu od zawsze wizji wspólnej tożsamości, sprawia wrażenie całkowicie nierealistycznego. Dzieje się tak chociażby w obliczu sytuacji panującej we wspomnianej już byłej Jugosławii.

Zdaniem Matthiasa Rüba, „dążenie do narodowego czy wręcz etnicznego samostanowienia przenoszą Europę Środkową po raz kolejny w sferę utopii”<sup>39</sup>. Z kolei na temat wydarzeń chyba najbardziej charakterystycznych dla Europy Środkowej, jakie miały miejsce w 1989 roku, Rüb ma następujące twierdzenie: „Rewolucja w państwach Europy Środkowej i Wschodniej przebiegała na zasadzie reakcji łańcuchowej. Narody porozumiewały się, naśladowały, wzajemnie się dopingowały. Można było dojść do wniosku, że wspólne doświadczenia historyczne zdobyte w walce z aparatem władzy schyłkowego komunizmu winny stworzyć podstawy przyszłego poczucia wspólnoty między narodami Europy Środkowej i Wschodniej”<sup>40</sup>.

Kiedy w 1988 roku Milan Kundera przywołał termin „Europa Środkowa” w swoim słynnym eseju, uczynił to w sensie szczególnego kulturowego miejsca. Tym samym zainicjował debatę, która odbiła się echem w całej Europie, a już na pewno w Europie Środkowej. Głos w tej dyskusji zabrali przedstawiciele świata nauki i kultury, między innymi Václav Havel, György Konrád i Karl Schlögel. Pojęcie to stało się rozpatrywane właśnie z szerszej perspektywy historycznej. G. Scarpetta stwierdził, że „Nie tyle zresztą chodzi o rozpatrywanie tych problemów w świetle »europejskiej tożsamości kulturowej« [...], co o konieczność wydobycia na światło dzienne pokładów zablokowanej pamięci, odtworzenia i konfrontacji pewnych pejzaży duchowych, o podłączenie do całości sieci zerwanych obwodów”<sup>41</sup>.

Milan Kundera wyznał w swojej najnowszej książce, która ukazała się we Francji w 2005 roku zatytułowanej *Le rideau*: „W latach 70. opuściłem mój kraj i pojechałem do Francji, gdzie odkryłem ze zdziwieniem, że jestem »wygnańcem z Europy Wschodniej«. Dla Francuzów mój kraj był w istocie częścią europejskiego Orientu. Bezzwłocznie zabrałem się do wyjaśnienia prawdziwego skandalu naszego położenia: pozbawieni narodowej niezawisłości, byliśmy nie tylko pod zaborem innego państwa, lecz także innego świata, świata bizantyjskiego Wschodu, który, zakorzeniony w antycznej przeszłości Bizancjum, ma własną historyczną problematykę, własne architektoniczne oblicze, własną religię (prawosławie), własny alfabet (cyrylica wywodząca się z alfabetu greckiego), i również własny komunizm (nikt nie wie i nie dowie się, czym byłby komu-

<sup>38</sup> Cyt. za: Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>41</sup> G. Scarpetta: *Europa...*, s. 36.



nizm środkowoeuropejski bez rosyjskiej dominacji, jednak w żadnym wypadku nie przypominałby komunizmu, w którym żyliśmy). Z wolna zacząłem rozumieć, że pochodzę z »far away country of which we know little«. Ludzie z mego otoczenia przykładali wielką wagę do polityki, lecz kiepsko znali geografię: widzieli w nas ludzi »komunizowanych«, a nie »zawłaszczonych«<sup>42</sup>. Kundera miał też powiedzieć, że „los Europy Środkowej zdaje się być zapowiedzią losu całej Europy, a jej kultura nabiera nagle ogromnej aktualności”<sup>43</sup>.

Po 1989 roku polityczna mapa Europy zmieniła się po raz kolejny. Podział Europy na Wschód i Zachód przestał istnieć. Dzięki temu Europa Środkowa uzyskała drugą szansę na urzeczywistnienie, a tym samym odnowienie swoich dawnych więzi z Zachodem, wynikających z kulturowej wspólnoty i geograficznej bliskości. Mogła na nowo stać się rzeczywistością, także dla tych, którzy w nią nie wierzyli. Jednak zakorzenione w świadomości narodów środkowoeuropejskich uprzedzenia i urazy utrudniają wzajemne relacje między nimi. Spowodowane jest to w dużej mierze brakiem wymiany doświadczeń, informacji o własnych losach i historii. Być może oznacza to, że w Europie Środkowej pokładano zbyt duże nadzieje.

Alner Juraj zadaje pytanie: „Czy Europa Środkowa to rzeczywiście jeden wielki, spłowieły, pluszowy fotel, na którym, zgodnie zalatując naftaliną, siedzą obok siebie Czesi, Słowacy, Węgrzy, Polacy — i oczywiście także Austriacy, Słoweńcy, Żydzi, Rusini... (Wszyscy naraz nigdy nie mogli się zmieścić na nim jak należy, to ktoś został zepchnięty i wylądował na podłodze, to znów niepostrzeżenie wpakowano kogoś pod fotel, a innego po prostu wyproszono; wciąż się tam kotłowało, roilo, bieganie, pokrzykiwaniom, uściskom i kukstańcom nie było końca...). Czy więc Europa Środkowa jest takim fotelem, czy to już tylko mit wymarłych pokoleń?”<sup>44</sup>

Wybór pomiędzy Wschodem a Zachodem jest dla państw Europy Środkowej sprawą zasadniczą. Determinuje ona ich tożsamość i rzeczywistość polityczną. To właśnie powoduje, że pojęcie Europy Środkowej jest rozumiane nie tylko w kontekście geograficznym, ale przede wszystkim kulturowym, historycznym i politycznym. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych tacy intelektualiści, jak na przykład Milan Kundera, Georgy Konrad, Vaclav Havel, Emil Brix czy Erhardt Busek, podkreślali odrębność kulturową państw Europy Środkowej. Chcieli w ten sposób zmanifestować różnice między rzeczywistością sowiecką a tradycyjnymi wartościami europejskimi. Po roku 1989 idea Europy Środkowej straciła wiele ideałów, które głosiła przed dwudziestoma czy dziesięcioma laty. I dziś znaczenie oraz wkład narodów Europy Środkowej w cywilizację europejską nie jest już tak wielki.

<sup>42</sup> M. Kundera: *Die Weltliteratur...*, s. 12.

<sup>43</sup> Cyt. za: J. Clair: *Sceptyczna...*, s. 57.

<sup>44</sup> A. Juraj: *Janosik...*, s. 48.

Drago Jancar uważa, że idea Mitteleuropy może zostać ocalona jedynie na gruncie bezinteresownej komplikacji, jaka cechuje jedynie literaturę. Autor podkreśla: „[...] jeśli bowiem coś nas, Środkowoeuropejczyków, naprawdę wyróżnia na tle Zachodu, to właśnie owo poczucie i zrozumienie dla komplikacji. Świadomość pomieszania dobra i zła, silna świadomość ambiwalencji na trwale zagnieżdżonej w naszej wspólnej historii. Ludzie Zachodu ciągle jeszcze uważają, że dobro i zło mogą być rozdzielone, że np. utopia to coś dobrego, bo przecież stoją za nią dobre intencje. Tymczasem my w Europie Środkowej wiemy, że utopie mają zwyczaj się urzeczywistniać<sup>45</sup>. Jednak według Jancara, tę literacką wizję Europy Środkowej bardzo trudno jest przełożyć na wybór polityczny.

---

<sup>45</sup> D. Jancar: *Dlaczego zdradziliśmy...*, s. 2.



Dominika Cwięczek

## Historyczne antecedencje szkockich dążeń autonomicznych i niepodległościowych

**Abstract:** Historical antecedents of Scottish autonomous and independence aspirations

The aim of the work is to present the main conditions of the historical nature of contemporary Scottish aspirations for increasing autonomy or even obtaining independence. The author outlined the most important causative factors which led to the inclusion of Scotland to Great Britain in a very synthetic way. What was presented more thoroughly was the stage from the personal union in 1603 to the real one in 1707. A large part of the work is devoted to considerations on political, economic and cultural implications of the real union for Scotland. The most interesting theme of the article is the one in which the author points to the most important reasons of the increase of the Scottish nationalism in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries as well as the subsequent stages of Scottish independence aspirations at the turn of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries. One of the main closing conclusions is included in the statement that there are two possible scenarios concerning the future of Scotland: maintaining the already existing situation with the possibility of increasing autonomy or full independence.

**Key words:** autonomous inspirations, independence, personal union, real union, Scottish nationalism

### Wstęp

„Dzisiaj nadszedł moment, kiedy ja jako pierwszy minister, proszę każdego Szkota o chwilę zatrzymania się i refleksję nie nad kształtem państwa, jaki mamy w tej chwili, ale nad państwem, którym możemy być i powinniśmy być”<sup>1</sup>. Tymi słowami Alex Salmond, pierwszy minister Szkocji, zainaugurował

---

<sup>1</sup> [[http://www.scotland.gov.uk/News/This-Week/Speeches/a-national-conversation/\(16.08.2009\)](http://www.scotland.gov.uk/News/This-Week/Speeches/a-national-conversation/(16.08.2009))].

14 sierpnia 2007 roku narodową debatę nad przyszłością Szkocji, a dokładniej — nad jej niepodległością. Apel ten stał się nader aktualny, gdyż to właśnie w 2007 roku przypadała 300. rocznica unii realnej Anglii ze Szkocją, która dała początek Wielkiej Brytanii.

Szkocja jest jednym z czterech krajów historycznych<sup>2</sup> wchodzących w skład Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Zajmuje ona północną część wyspy Wielkiej Brytanii oraz Hebrydy, Orkady i Szetlandy. Łączna powierzchnia ziem szkockich wynosi ok. 788 000 km<sup>2</sup>. W północnej części Szkocji rozciągają się Góry Kaledońskie oraz Grampiany. Obszar ten przyjęto nazywać Highlands (Wysokie Ziemie). Dalej na południe leży Nizina Środkowoszkocka oraz Wyżyna Południowoszkocka, zwane Lowlands (Niskie Ziemie). Od południa Szkocja graniczy z Anglią. Szkocję zamieszkuje obecnie ok. 5 116 900 mieszkańców<sup>3</sup>. Trzy czwarte ludności zamieszkuje Nizinę Środkowoszkocką, której największym miastem, a zarazem stolicą Szkocji, jest Edynburg. Szkoci stanowią 10% mieszkańców Zjednoczonego Królestwa<sup>4</sup>.

## Od unii personalnej do unii realnej

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest tworem historycznym, ukształtowanym w wyniku wielowiekowego procesu formowania oraz przeobrażeń państwowości na Wyspach Brytyjskich. Tym samym, aby zrozumieć współczesne dążenia niepodległościowe Szkotów, należy odnieść się do historii połączenia się Szkocji z Anglią.

W przeciwieństwie do Walii i Irlandii, ziemie Szkocji nigdy nie zostały ostatecznie podbite przez Anglików. Do XVII wieku Szkocja i Anglia były niezależnymi od siebie państwami. Dopiero w 1603 roku Jakub VI, król Szkocji (potomek angielskiego króla — Henryka VII), po śmierci królowej Elżbiety I objął tron Anglii. Było to wynikiem zawartego w 1585 roku sojuszu pomiędzy tymi monarchiami. Tym samym dwa królestwa: Szkocja i Anglia zostały połączone z sobą osobą wspólnego monarchy. W 1605 roku Jakub VI, panujący w Anglii jako Jakub I, podjął działania w celu wprowadzenia unii realnej. Jednakże Izba Gmin przerwała debaty dotyczące tego tematu. Powodem braku porozumienia był warunek Anglików, którzy żądali wprowadzenia jednolitego parlamentu i unifikacji prawa, co Szkotom nie odpowiadało. Istotną prze-

<sup>2</sup> Kraj historyczny — to jednostka administracyjna w Wielkiej Brytanii, często nazywana księstwem. Oprócz Szkocji takimi jednostkami są: Anglia, Walia oraz Irlandia Północna.

<sup>3</sup> [<http://www.gro-scotland.gov.uk/statistics/publications-and-data/annual-report-publications/index.html> (16.08.2009)].

<sup>4</sup> A. Bińkowski: *Almanach państw świata 2004*. Warszawa 2004.

szkodę stanowiło również przyznanie Szkotom tych samych praw w dziedzinie handlu, jakie posiadali Anglicy<sup>5</sup>. Był to zaledwie początek zmagania się obu mocarstw z licznymi stojącymi na drodze do pełnej unii, które oddaliły ją o ponad sto lat.

W 1701 roku tron angielski objęła królowa Anna. Zgodnie z „Aktem o następstwie” („Act of Settlement”) zdecydowano, że jeśli królowa umrze bezdzietnie, koronę otrzyma Zofia Hanowerska. Szkoci zareagowali na ten fakt wydaniem serii wrogich aktów wobec Anglii. Najważniejszym z nich był „Akt o bezpieczeństwie” („Act of Security”), zgodnie, z którym po śmierci Anny parlament szkocki miał wyznaczyć w ciągu dwudziestu dni jej następcę. W ten sposób Szkocja mogła oddzielić się i uniezależnić od Anglii, a co więcej — sprzymierzyć się z jej największym przeciwnikiem — Francją. Anna, choć początkowo przeciwna, ostatecznie podpisała „Akt o bezpieczeństwie” ze względu na wsparcie żołnierzy szkockich w wojnie o sukcesję hiszpańską. Jednakże by ukrócić szkocką niezależność, angielski parlament wydał w 1705 roku „Akt o cudzoziemcach” („Alien Act”). Oznaczało to, iż jeśli Szkoci nie zaakceptują sukcesji hanowerskiej i jeśli nie wyznaczą pełnomocników rządowych do negocjacji w sprawie unii realnej z Anglią, będą traktowani w Anglii jako cudzoziemcy. To z kolei groziło utratą szkockich posiadłości na terenie Anglii oraz zahamowaniem handlu Szkocji z Anglią i jej koloniami<sup>6</sup>.

Wydarzenia te przyczyniły się do podjęcia rozmów w sprawie traktatu. W 1706 roku szkocko-angielska komisja parlamentarna przygotowała plan traktatu o unii. Projekt ten wywołał ogromny sprzeciw społeczeństwa oraz Kościoła szkockiego. Również w parlamencie szkockim zasiadało wielu przeciwników unii należących do Country Party i jej odłamu Squadrone Volante.

Opór Kościoła został zneutralizowany wraz z wydaniem w 1706 roku Ustawy o ochronie Kościoła szkockiego (Act of Security of the Church of Scotland), która gwarantowała mu historyczne prawa. Drugie utrudnienie, jakim byli członkowie Squadrone Volante oraz Country Party, także zostało pokonane. Zmiana stanowiska tych pierwszych została zapewniona przez tzw. Ekwiwalent. Po powstaniu unii Szkocja uczestniczyłaby w spłacie długu publicznego zaciągniętego przez Anglików na powiększenie floty wojennej. Z kolei z tego tytułu Szkocja miała otrzymać rekompensatę (zwaną Ekwiwalentem) na poczet obciążenia jej angielskim długiem. Kwota Ekwiwalentu wynosiła 398 tys. funtów i częściowo miała być przeznaczona na pokrycie strat inwestorów Kompanii Darien, wśród których znajdowali się przedstawiciele Squadrone Volante. Tymczasem oponentów z Country Party osłabił sam ich przywódca, diuk Hamilton. To właśnie on w styczniu 1707 roku nie przybył do parlamentu w dzień, w którym opozycja planowała opuszczenie parlamentu szkockiego

<sup>5</sup> S. Zabieglik: *Historia Szkocji*. Gdańsk 2000, s. 147—148.

<sup>6</sup> T. Kapitaniak: *Historia Szkocji*. Łódź 2000, s. 95.

na znak bojkotu. Najprawdopodobniej został on przepłacony przez ministrów z Londynu. Jak podkreśla Stefan Zabieglik, końcowy projekt traktatu został wytargowany, gdyż to nie sentymenty zadecydowały o ostatecznych wynikach negocjacji.

Dnia 1 maja 1707 roku unia personalna została zastąpiona unią realną. Na mocy traktatu Szkocja i Anglia połączyły się w jedno państwo pod nazwą Wielka Brytania. Anna została królową Wielkiej Brytanii, a po jej śmierci tron dziedziczyła dynastia hanowerska. Wprowadzono również nową flagę. Powstała ona z nałożenia czerwonego krzyża św. Jerzego, patrona Anglii, na biały krzyż św. Andrzeja, patrona Szkocji (sto lat później dodano jeszcze czerwony krzyż św. Patryka, patrona Irlandii, w ten sposób powstał dzisiejszy Union Jack).

Dnia 30 kwietnia 1707 roku przestały funkcjonować dotychczasowe parlamenty Szkocji i Anglii. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej było reprezentowane przez jeden wspólny parlament noszący nazwę: Parlament Wielkiej Brytanii z siedzibą w Londynie. 45 posłów dawnego parlamentu szkockiego dołączyło do 513 przedstawicieli angielskiej Izby Gmin, natomiast 16 szkockich parów — do 108 członków angielskiej Izby Lordów. Jak pisze Sebastian Kubas: „Artykuły Unii nie przesądziły statusu Parlamentu Wielkiej Brytanii, co dało szerokie pole do dywagacji, na ile stanowił on kontynuację parlamentu Anglii, a na ile parlamentu Szkocji, w istocie jednak doszło do wchłonięcia parlamentu szkockiego przez Westminster, suwerenny parlament brytyjski”<sup>7</sup>.

Wśród spraw ekonomiczno-finansowych traktat wprowadził wolność handlu i żeglugi w granicach Zjednoczonego Królestwa. Ustalono również, iż w całym Królestwie będą obowiązywały: jednolity system ceł (angielski) oraz takie same akcyzy i podatek gruntowy dla wszystkich obywateli. Szkocja otrzymała obiecany Ekwiwalent, z którego połowa miała zrekompensować straty, jakie ponieśli akcjonariusze Kompanii Darien. Anglicy postawili jednak warunek, iż rekompensata zostanie wypłacona, jeśli Szkoci rozwiążą Kompanię, która była zagrożeniem dla monopolu Kompanii Indii Wschodnich. Jednocześnie corocznie przez okres siedmiu lat Szkocja miała otrzymywać 2 tys. funtów na promowanie i rozwój swojego przemysłu<sup>8</sup>. Szkoci zachowali własny system sądowy i prawny oraz szkolnictwo. Zagwarantowano im również niezależność Kościoła szkockiego oraz dominację religii prezbiteriańskiej.

W rezultacie wprowadzonych zmian traktat o unii nie przez wszystkich został dobrze przyjęty. Po jego publikacji Szkocję zaalała fala protestów. Wśród Szkotów dominowało przeświadczenie, iż zostali oni sprzedani Anglikom. Negatywne nastawienie do władzy w Londynie przejawiali zwłaszcza górale

---

<sup>7</sup> S. Kubas: *Parlament szkocki. Dewolucja — wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*. Warszawa 2004, s. 31.

<sup>8</sup> S. Zabieglik: *Historia...*, s. 201.

szkoccy. Oznaką ich dezaprobaty było uczestnictwo w kilku powstaniach antybrytyjskich, inspirowanych przez odsuniętych Stuartów.

Jeśli zatem unia stanowiła upokorzenie dla Szkotów, dlaczego do niej doszło? Powody ratyfikacji traktatu o unii były bardzo zróżnicowane. Jak podkreśla Lindsay Paterson, kontekst polityczny nie odegrał tu najistotniejszej roli. Najważniejsze znaczenie miały następujące czynniki:

- **sytuacja ekonomiczna;** Szkocja była biednym krajem, który w ciągu XVII wieku osłabiły wojna, nieurodzaj i głód; duży wpływ na zmianę stanowiska Szkocji wobec unii realnej z Anglią miała klęska Kompanii Darien; kosztowna próba kolonizacji Panamy nie powiodła się i zrujnowała Szkocję; w efekcie była ona zmuszona poszukiwać nowych handlowych możliwości, jakie utraciła w katolickiej Francji po Reformacji; tym samym unia gwarantowała jej wolny handel z Anglią, dostęp do jej rynków zarówno w samym kraju, jak i w angielskich koloniach; zgodnie z tym kontekst ekonomiczny stał się bodźcem, który wpłynął na zawarcie traktatu;
- **zagrożenie wojskowe;** niebezpieczeństwo angielskiej interwencji było drugim motywem, który skłonił Szkotów do zawiazania unii z Anglią; z punktu widzenia szkockich parlamentarzystów lepiej było się sprzymierzyć z „siłą angielską” reprezentowaną przez armię, niż ryzykować jej gniew; zatem, jak napisał Angus Calder, unia była racjonalnym wyjściem z bardzo niebezpiecznej ekonomicznej i politycznej sytuacji<sup>9</sup>;
- **Kościół i religia;** Kościół w Szkocji był najważniejszym przedstawicielem władzy, ważniejszym od parlamentu szkockiego; był też głównym autorytetem dla społeczeństwa szkockiego; obrona religii okazywała się ważniejsza od obrony świeckiego parlamentu; tym samym, jeśli upieranie się przy zachowaniu parlamentu miało grozić angielską inwazją i przymusowym zniesieniem niezależności Kościoła szkockiego, to własny parlament był zbyt cenny — przeciwnie w Anglii, gdzie właśnie parlament stanowił symbol narodowej niepodległości i zjednoczenia narodu przeciwko królewskiej tyranii; Szkoci rezygnując z własnego parlamentu, zyskali zabezpieczenie swojego Kościoła i religii; wbrew pozorom, unia stanowiła pewnego rodzaju kompromis — z jednej strony chroniła i pozwalała na kontynuację niezależności szkockiej pod względem: prawa, samorządu, szkolnictwa i wyznania, z drugiej zaś otwierała Szkotom nowe możliwości handlowe, których długo poszukiwali; według L. Paterson, nie tyle rezultaty unii były dla Szkotów kontrowersyjne, ile sama perspektywa inkorporacji<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A. Calder: *Missionary Scotland: the Arnold History of Scotland*. “Cencrastus”, nr 21, s. 37.

<sup>10</sup> L. Paterson: *The Autonomy of Modern Scotland*. Edinburgh 1994, s. 28—31.

## Następstwa unii realnej w Szkocji

Niezależnie od uwarunkowań unia była rozwiązaniem długoletnich problemów strategicznych i politycznych Anglii i Szkocji. Mimo że Szkoci dostrzegali zalety w połączenia się obu państw, większość z nich preferowała mniej łączący układ ustrojowy z Anglią. Wśród społeczeństwa szkockiego ukształtowały się trzy zasadnicze poglądy dotyczące unii. Pierwszy z nich prezentował unię jako postęp integracji angielsko-szkockiej. Drugi — nacjonalistyczny — był tożsamy z odrzuceniem unii. Według jego przedstawicieli unia była złą transakcją, szkodliwą dla szkockich interesów. Zgodnie z tym przekonaniem, dzisiejsze polityczne i społeczne trudności Szkocji są następstwem pierwotnych wad unii. W trzecim, dominującym, poglądzie, określa się unię jako partnerstwo. Jego reprezentanci, uważają jednak, iż układ ten jest wart dopóty, dopóki istnieje poszanowanie szkockich interesów oraz autonomii życia społecznego i kulturalnego Szkotów, która nie może być w żaden sposób zagrożona.

W ciągu pierwszych dwustu lat Szkocja rozwijała się i wzbogacała wewnątrz unii. Doświadczyła ona handlowej, przemysłowej i technologicznej rewolucji, która dawała jej obywatelom nowe możliwości. Kupcy, którzy wcześniej nie mieli dostępu do angielskich rynków, osiągnęli wielkie zyski z handlu zagranicznego zwłaszcza z Ameryką i Wyspami Karaibskimi. Nowy kapitał przyspieszył rozwój handlu, żeglugi i industrializację szkockiej gospodarki. Szkocki przemysł hutniczy czy stoczniowy stał się integralną częścią przemysłu brytyjskiego. Nastąpił wzrost i wzbogacenie się klasy średniej, z kolei dziesiątki tysięcy emigrantów osiedlało się w szybko rozwijających się miastach na terenach Lowlands.

Okres po I wojnie światowej i ponownie w latach pięćdziesiątych XX wieku zaznaczył się w Szkocji jako poważny kryzys gospodarczy, zwłaszcza w przemyśle ciężkim. Zjednoczone Królestwo stało się ważne zarówno jako rynek, jak i źródło wsparcia dla ekonomicznego rozwoju Szkocji. Od lat sześćdziesiątych XX wieku Szkockie Biuro kładło nacisk na to, by zwrócić uwagę na politykę regionalną. Tym samym po politycznych zabiegach wiele państwowych i prywatnych inwestycji było skierowanych do Szkocji, co przyniosło jej ogromne zyski. W połowie lat sześćdziesiątych większość inicjatyw ekonomicznych prowadzono pod egidą Szkockiego Biura, aż do połowy następnego dziesięciolecia — do czasu ustanowienia Szkockiej Agencji Rozwoju (Scottish Development Agency). Polityka ta miała za zadanie wyciszyć niezadowolenie społeczeństwa, zwłaszcza po ożywieniu się partii nacjonalistycznej (lata sześćdziesiąte). Unia przyniosła długoterminowe efekty, zachęcając Szkotów do tego, by myśleli o Szkocji nie tylko w kategoriach politycznych, ale i ekonomicznych.

Przemiany nastąpiły także w nauce i kulturze. Szkocki system edukacji wykształcił inteligentne i odcytane społeczeństwo. Nastąpił rozwój: nauki, filo-



zofii, literatury i sztuki. Pod koniec XVIII wieku w porównaniu do Anglii sześć razy więcej Szkotów uczęszczało na uniwersytety i dziesięć razy więcej młodzieży uczyło się w szkockich szkołach średnich. Podczas gdy w Anglii działały 2 uniwersytety (Oxford i Cambridge), Szkocja w tym samym czasie posiadała aż 4.

Pomimo wielu korzyści płynących z połączenia się z Anglią, Szkocja utraciła swoją polityczną niezależność. Koniec szkockiego parlamentu nastąpił wraz z przyjęciem unii, a ster polityki dotyczącej Szkocji spoczywał w Londynie. Jednak do końca XIX wieku Szkocją rządili głównie Szkoci, a interwencja rządu była niewielka. Lokalna władza skupiała się w rękach samorządu terytorialnego. Z kolei w rządzie centralnym Szkocję reprezentował sekretarz stanu do spraw Szkocji. Pierwszym sekretarzem został Jakub Douglas, diuk Queensberry. Głównym zadaniem sekretarza była koordynacja polityki rządu centralnego w Szkocji. Sekretarz do spraw Szkocji był wspierany przez lorda adwokata — naczelnego prokuratora Korony oraz doradcę w zakresie prawa szkockiego. W 1746 roku, po powstaniu jakobickim, urząd sekretarza stanu do spraw Szkocji został zawieszony. Odtąd sprawy szkockie znalazły się w rękach „menedżera”. Oprócz patronatu nad sprawami Szkocji nieoficjalnie miał on za zadanie wywierać presję na wyborców i członków parlamentu przez nadawanie stanowisk państwowych i przekupstwo. System ten przetrwał do połowy XIX wieku, kiedy kierownictwo nad administracją państwa przejął lord adwokat, a kontrolę nad szkocką polityką przejęło ministerstwo spraw wewnętrznych. Tym samym nastąpił wzrost interwencji rządu w sprawy Szkocji. W efekcie Szkoci zażądali kontroli nad samorządem i administracją.

W 1885 roku stanowisko sekretarza stanu do spraw Szkocji zostało przywrócone. Do jego zadań należał nadzór nad odrębnymi systemami: prawnym i oświatowym. W 1926 roku urząd ten uzyskał status ministra (Secretary of State for Scotland). Od 1939 roku jego biuro, odtąd zwane Biurem Szkockim (The Scottish Office), miało swoją siedzibę w Edynburgu (wcześniej w Londynie). Było ono odpowiedzialne za administrowanie całą polityką wewnętrzną Szkocji, z wyjątkiem podatków i ubezpieczeń społecznych.

Biuro Szkockie oprócz wspomnianej funkcji dotyczącej zarządzania odrębnym systemem prawnym i edukacji miało za zadanie wywierać nacisk na władze w Londynie w sprawach szkockich oraz dostosowywać szczegóły polityki rządu do szkockiej rzeczywistości. Z kolei sekretarz stanu do spraw Szkocji był mediatorem pomiędzy Szkocją a brytyjskim rządem, reprezentując Szkocję w rządzie, a rząd w Szkocji. Jednakże podejmowanie przez niego niezależnych od rządu przedsięwzięć było bardzo ograniczone. Dużą rolę odgrywał nacisk ze strony szkockich polityków z obu głównych partii. Prowadzili oni politykę na zasadzie wymiany barterowej pomiędzy autonomią dla Szkocji a dostępem do brytyjskiego rządu, co gwarantowało im reprezentację szkockich interesów w Radzie Ministrów.

W parlamencie rozpatrywaniem szkockich spraw zajmowały się odrębne komitety. Potrzeba stworzenia osobnych komitetów, kierowanie pracami nad szkockim ustawodawstwem oraz sporządzanie sprawozdań z prac rządu pozwalały angażować się szkockim członkom parlamentu w sprawy lokalne, jeśli nie robili oni kariery na szczeblu polityki ogólnokrajowej. Pomogło to w zarządzaniu państwa sprawami Szkocji, umacniając przy tym poczucie szkockiej tożsamości. James G. Kellas posunął się nawet do napisania książki o szkockim systemie politycznym, jednak w owym czasie było to jeszcze zbyt daleko idące stwierdzenie<sup>11</sup>. Istnieje bowiem różnica pomiędzy władzą powstałą w wyniku dewolucji a władzą zjednoczonego parlamentu. Na razie można było mówić zaledwie o szkockiej arenie politycznej z własnymi aktorami, aczkolwiek grającymi według scenariusza pisanego w Londynie. Pozwoliło to jednak uwydatnić politykę Szkocji na forum polityki brytyjskiej, zapewniając jej realizację na szkockich warunkach.

Wraz ze stopniowym nadejściem powszechnego prawa wyborczego brytyjskie partie zdominowały politykę w Szkocji. Szkocka lojalność wobec brytyjskich partii oznaczała, że jej interesy były reprezentowane w większości rządzącej przez cały czas, choć silniej w rządach Partii Pracy i Liberalnych Demokratów niż u konserwatystów.

W rezultacie działalność komitetów oraz wpływy w Radzie Ministrów pozwalały sekretarzowi stanu do spraw Szkocji na obronę szkockich interesów w granicach ogólnej polityki rządu brytyjskiego.

## Wzrost szkockiego nacjonalizmu

Od drugiej połowy XIX wieku szkockie poczucie tożsamości narodowej zaczęło przybierać polityczne formy. Wzrost interwencji ze strony państwa kazał stawiać pytania o dalsze losy szkockiej administracji.

Decydującym bodźcem dla szkockich dążeń nacjonalistycznych stała się debata dotycząca Irish Home Rule<sup>12</sup>. W efekcie tego nastąpił wzrost aktywności radykalnych ruchów reformatorskich i liberalnych w Szkocji, który doprowadził do nasilenia się żądań w sprawie utworzenia szkockiego rządu (Scottish Home Rule). Ich przejawem było założenie w 1886 roku Stowarzyszenia na

<sup>11</sup> J.G. Kellas: *The Scottish Political System*. Cambridge 1984.

<sup>12</sup> „Irish Home Rule” — termin używany na określenie irlandzkiej walki o autonomię, prowadzonej od roku 1870. Zwolennicy *Home Rule* żądali zniesienia unii z Wielką Brytanią oraz nadania Irlandii autonomii i wewnętrznej niezależności. S. Zabieglik w książce *Historia Szkocji* tłumaczy termin „Home Rule” — jako rząd krajowy. W słowniku polsko-angielskim termin „Home Rule” oznacza „samorządność”.



rzecz Rządu Krajowego (Scottish Home Rule Association). Stanowiło ono polityczną i parlamentarną grupę nacisku głównie wewnątrz Partii Liberalnej aż do I wojny światowej. Pomimo zgłoszenia 13 projektów ustaw szeroko wspieranych przez szkockich członków parlamentu w sprawie utworzenia rządu krajowego, zaledwie 1 projekt doczekał się drugiego czytania, co i tak ostatecznie nie przyniosło żadnych rezultatów. W ten sposób do 1922 roku sprawa Scottish Home Rule Association straciła na znaczeniu. Wynikało to zarówno z postawy laburzystów i związków zawodowych, które były pochłonięte podziałami politycznymi, a ich uwaga była zwrócona w kierunku Zjednoczonego Królestwa, jak i ze spadku poparcia dla Partii Liberalnej.

Dopiero we wrześniu 1918 roku działalność Stowarzyszenia na rzecz Rządu Krajowego (Scottish Home Rule Association) została przywrócona. Jego członkowie uważali, iż szkockie interesy w Zjednoczonym Królestwie są lekceważone przez władze w Londynie. Po wielu inicjatywach na rzecz podjęcia sprawy dotyczącej rządu krajowego, takich jak: publikacja pism, organizowanie spotkań publicznych, wspieranie szkockich członków parlamentu oraz organizowanie zjazdów narodowych i sporządzenie 2 projektów ustaw w tej sprawie, Stowarzyszenie zniechęciło się. Powodem tego był brak pozytywnego odzewu i rozpatrzenia sprawy. Tym samym stwierdzono, iż kwestia utworzenia rządu krajowego może być skutecznie promowana tylko przez działanie jednej, odrębnej, narodowej partii politycznej, uczestniczącej w wyborach i zyskującej poparcie na podstawie własnego programu. W wyniku rozmów ustalono, że Stowarzyszenie na rzecz Rządu Krajowego zostanie rozwiązane, a na jego miejsce będzie powołana nowa partia<sup>13</sup>.

#### Szkocka Partia Narodowa<sup>14</sup>

W 1934 roku w wyniku połączenia się Narodowej Partii Szkocji (National Party of Scotland zał. w 1928 r.) i Partii Szkockiej (Scottish Party zał. w 1932 r.) powstała Szkocka Partia Narodowa (Scottish National Party)<sup>15</sup>. Związek Narodowej Partii Szkocji, żądającej niepodległości, z umiarkowaną Partią Szkocką, opowiadającą się za federacją z własnym parlamentem, nie napawał optymizmem. Odmienne zaplecza polityczne i koncepcje wobec szkockiej przyszłości politycznej nie ułatwiały współistnienia w SNP. W wyniku tych różnic bardzo często dochodziło do rozłamów, odstępstw czy przegrupowań w nowej partii.

<sup>13</sup> D.N. MacIver: *The Paradox of Nationalism in Scotland*. In: *National Separatism*. Cardiff 1982, s. 121.

<sup>14</sup> Szkocka Partia Narodowa — jest partią centrolewicową, a jej najważniejszym postulatem wyróżniającym ją obecnie wśród innych, liczących się na szkockiej arenie politycznej ugrupowań, jest zerwanie unii z Anglią i ustanowienie niepodległego państwa szkockiego.

<sup>15</sup> J. Bednarski: *Potomkowie Celtów*. „Sprawy Narodowościowe” 1993, T. 2, z. 1(2), s. 237.

Ostatecznie wśród członków SNP ukształtowały się cztery podstawowe stanowiska dotyczące przyszłości Szkocji. Przedstawiciele pierwszego z nich opowiadali się za rządem krajowym tworzonym w drodze dewolucji. Tego zdania byli również ci członkowie SNP, dla których rząd krajowy stanowiłby krok do pełnej niepodległości. Druga grupa — federaliści — to zwolennicy lokalnej autonomii, utrzymującymi, że całkowita niepodległość jest nierealna. Przedstawiciele trzeciej grupy popierali idee stworzenia własnego rządu krajowego, podporządkowanego władzy królewskiej. Ostatnia, najmniej kompromisowa, grupa członków SNP żądała pełnej niepodległości i całkowitej separacji od Zjednoczonego Królestwa. Te istotne rozbieżności wpłynęły na brak współpracy i spójności wewnątrz partii.

Wraz z początkiem II wojny światowej różnice poglądów w SNP osiągnęły apogeum. Podczas gdy frakcja umiarkowana SNP deklarowała swoją lojalność i poparcie dla władzy w Londynie, narodowcy kwestionowali prawo brytyjskiego rządu do wnikania Szkocji w wojnę. Tym samym w 1942 roku nastąpił rozłam w SNP. Jak podkreśla Don N. MacIver, był to przełomowy moment w rozwoju szkockiego nacjonalizmu politycznego. Po rozłamie frakcja umiarkowana SNP rozpoczęła tworzenie licznych organizacji, począwszy od Unii Szkockiej (Scottish Union), przez Konwent Szkocki (Scottish Convention), aż po Towarzystwo Przymierza Szkockiego (Scottish Covenant Association), które stanowiło największą narodową organizację Szkotów. Przejawem aktywności tych organizacji w sprawie *Home Rule* był nacisk grup politycznych, propaganda oraz wiele przedsięwzięć z udziałem innych organizacji. Celem tych wysiłków było wywarcie nacisku na partie polityczne oraz brytyjski rząd, by uznały problem autonomii ustawodawczej dla Szkocji za polityczny priorytet. Wbrew niewątpliwiej popularności, jaką cieszyło się Towarzystwo Przymierza Szkockiego, nie osiągnęło ono znaczących ustępstw w sprawie *Home Rule* ze strony władz w Londynie. W ostateczności w 1956 roku nastąpił jego upadek. W wyniku tego członkowie SNP utwierdzili się w przekonaniu o bezskuteczności i jałowości umiarkowanego podejścia w sprawie własnego rządu krajowego. Tym samym wraz z końcem działalności Towarzystwa Przymierza Szkockiego, zwiększyło się poparcie dla Szkockiej Partii Narodowej, które było zwiastunem bezprecedensowego sukcesu wyborczego.

Od 1955 roku następował stały wzrost poparcia dla SNP. W 1955 roku partia ta pozyskała 0,5% elektoratu, w 1964 roku — 2,4%, a w 1966 roku — 5%<sup>16</sup>. Jednakże prawdziwy przełom dla SNP nastąpił w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych. Niebagatelny wpływ na gwałtowne zwiększenie się poparcia dla SNP miało odkrycie złóż ropy naftowej u wybrzeży Szkocji. Członkowie SNP wykorzystali sprawę ropy, głosząc hasła: „To szkocka ropa”, „Bogaci Szkoci, czy biedni Brytyjczycy”. Strategia SNP oraz jednoczesny wzrost niezadowolenia

<sup>16</sup> S. Kubas: *Parlament...*, s. 53—54.

społeczeństwa z rządu brytyjskiego i głównych partii politycznych niewątpliwie wzmocniły pozycję Szkockiej Partii Narodowej na arenie politycznej. W ten sposób w wyborach w 1974 roku narodowcy pozyskali 30% szkockiego elektoratu, co dało im 11. miejsc w Parlamencie Zjednoczonego Królestwa. Co więcej, było to zwycięstwo wsparte przez wszystkie klasy społeczeństwa szkockiego, w różnym przedziale wiekowym. Tym samym SNP była drugą, zaraz po laburzystach, siłą szkockiej sceny politycznej<sup>17</sup>.

### Referendum w 1979 roku

Sukces SNP w wyborach w 1974 roku tłumaczono na wiele sposobów. Według jednych wynikał on z odkrycia złóż ropy naftowej w Morzu Północnym, która mogła ożywić gospodarkę Szkocji. Inni powód sukcesu widzieli w przystąpieniu Zjednoczonego Królestwa do EWG w 1973 roku. Wielu Szkotów obawiało się, że sprawy w Edynburgu zostaną jeszcze bardziej przyćmione przez interesy w Londynie i Szkocja stanie się dla Brukseli zaledwie „provincją” Zjednoczonego Królestwa. W momencie jednak, gdy Szkocja odzyskałaby upragnioną niepodległość, zachowałaby dostęp do rynku angielskiego bez konieczności zachowania unii z Anglią. Jeszcze inni widzieli wzrost szkockich nastrojów niepodległościowych w samej debacie na temat dewolucji.

Nasilenie nacjonalizmu przejawiało się również w Walii. W ten sposób znaczne poparcie szkockiego SNP i walijskiego Plaid Cymru zaniepokoiło laburzystowski rząd premiera Herolda Wilsona. W 1968 roku powołano Komisję Rządową do spraw Konstytucji (Royal Commission on the Constitution), której początkowo przewodniczył Geoffrey Crowther, a po jego śmierci szkocki sędzia lord Kilbrandon. Zajęła się ona zbadaniem funkcji centralnego parlamentu i rządu w odniesieniu do poszczególnych krajów, nacji i regionów Zjednoczonego Królestwa. Ostatecznie badania te miały wykazać zasadność przekazania uprawnień brytyjskiego rządu i parlamentu nowym instytucjom w krajach Zjednoczonego Królestwa. W październiku 1973 roku w wyniku prac Komisji, został opublikowany obszerny raport, w którym zarekomendowano przeprowadzenie dewolucji w Walii i Szkocji. Tym samym na podstawie wyborów powszechnych w jej ramach miało zostać powołane zgromadzenie dla Szkocji. Ostatecznie jednak raport nie wzbudził zbyt dużych emocji ani wśród laburzystów, ani konserwatystów. W ten sposób żadna z partii nie wprowadziła postulatów dewolucji do swoich programów wyborczych w 1974 roku.

Dopiero po zwycięstwie Partii Pracy w wyborach w 1974 roku w swoim orędziu premier Wilson wspominał o zaangażowaniu się centralnej legislatywy w sprawę dewolucji, odwołując się do rekomendacji Komisji Kilbrandona. W ten

<sup>17</sup> D.N. MacIver: *The Paradox...*, s. 126.

sposób mniejszościowy rząd Wilsona chciał zapewnić sobie wsparcie w postaci 9 głosów z SNP i Playd Cymru oraz popierających dewolucję liberałów. W 1976 roku przygotowano projekt ustawy o dewolucji w Szkocji i Walii (The Scotland and Wales Bill), który 22 lutego 1977 roku został ostatecznie odrzucony 29 głosami. Tym samym rozpoczęły się nowe przygotowania dwóch odrębnych ustaw dotyczących dewolucji w Walii i Szkocji. Jak podkreśla S. Kubas, duży wpływ na los projektów miała poprawka posła Cunnighama, zgodnie z którą konieczne było poparcie ustaw o dewolucji w referendum przez 40% elektoratu.

Dnia 1 marca 1979 roku zostały przeprowadzone referenda w Szkocji i w Walii. W Szkocji za dewolucją opowiedziało się 51,6% głosujących, przy frekwencji 32,85%<sup>18</sup>. Z kolei w Walii, w przeciwieństwie do Szkocji, frekwencja wyniosła 58,8%, mimo to „za” opowiedziało się zaledwie 20,2% wszystkich głosujących.

Przyczyn niepowodzenia było wiele — negatywna ocena projektów ustaw, niechęć do gabinetu oraz kolejnych reform, niejasna postawa Partii Pracy i zapewnienia Margaret Thatcher, iż w razie negatywnego wyniku możliwy będzie w przyszłości powrót do reformy dewolucyjnej. Winą za tę porażkę obarcza się też samych narodowców, którzy słabo zorganizowali kampanię wyborczą. Tym samym dali oni pole do popisu przeciwnikom dewolucji, których kampania umiejętnie prowadzona przez N. Kinnocka i L. Abse’a sprawdziła się<sup>19</sup>.

### Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku

Krótko po referendum laburzyści utracili władzę w wyniku przyznanego im wotum nieufności, dopuścili tym samym do władzy Partię Konserwatywną. W wyborach z 1979 roku SPN poniosła znaczące straty, co w efekcie pozwoliło jej na wprowadzenie do Parlamentu brytyjskiego zaledwie 2 posłów. Jednocześnie wraz początkiem lat osiemdziesiątych wewnątrz partii nastąpił pewien podział na zwolenników decentralizacji i przedstawicieli popierających niepodległość Szkocji.

Rządy Partii Konserwatywnej z Margaret Thatcher na czele okazały się nieprzychylnie dla projektów autonomii Szkocji. Konserwatyści byli zdecydowanymi zwolennikami państwa unitarnego. Według sondaży z 1987 roku, 32% Szkotów uważało panią Thatcher za dobrego premiera, natomiast zaledwie 9% oceniało pozytywnie jej politykę w stosunku do Szkocji<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> V. Bogdaner: *Devolution in the United Kingdom*. Oxford 1999, s. 190.

<sup>19</sup> G. Evans, D. Trystan: *Why was 1997 Different?* In: *Scotland and Wales: Nations Again?* Eds. B. Taylor, K. Thomson. Cardiff 1999, s. 97.

<sup>20</sup> M. Keating: *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. London 2001, s. 210.

Jednakże brak poparcia dla szkockich dążeń niepodległościowych ze strony władz centralnych nie zniechęcił Szkotów. Wyrazem tego była Kampania na rzecz Zgromadzenia Szkockiego (Campaign for Scottish Assembly — CSA), zrzeszająca między innymi: laburzystów, liberalnych demokratów i narodowców szkockich. Praktycznie do połowy lat osiemdziesiątych nie osiągnęła ona sukcesów, dopiero w 1987 roku wraz ze zwycięstwem laburzystów w Szkocji w wyborach parlamentarnych zaczęła ona wzmacniać swoje działania. Rok później CSA wydała manifest — *Roszczenia praw dla Szkocji (Claim of Right for Scotland)*, w którym obarczała władze Zjednoczonego Królestwa między innymi odpowiedzialnością za rządzenie Szkocją bez jej zgody, podkreślając przy tym, iż jej działania są konieczne do ratowania resztek odrębnych rządów w Szkocji. CSA zyskało sobie szerokie poparcie społeczne.

W 1989 roku została powołana Szkocka Konwencja Konstytucyjna (Scottish Constitutional Convention), która była najważniejszym efektem działań Kampanii na rzecz Zgromadzenia Szkockiego. Zrzeszała ona organizacje kościelne, grupy biznesu, związki zawodowe i uniwersyteckie, a także przedstawiciele najważniejszych organizacji politycznych. Wśród jej członków nie znalazły się ani Partia Konserwatywna, ani SNP czy Konfederacja Brytyjskiego Przemysłu, które bojkotowały te przedsięwzięcia. Głównym celem Szkockiej Konwencji Konstytucyjnej było „utrzymać przy życiu” sprawę *Home Rule* w trakcie rządów Partii Konserwatywnej. Plan polegał na tym, aby zorganizować klasę polityczną oraz społeczeństwo obywatelskie wokół projektu ustawy dotyczącej *Home Rule*, który miał być przedłożony w parlamencie w sprzyjającym czasie<sup>21</sup>.

### Referendum w 1997 roku

W listopadzie 1995 roku został opublikowany przez Konwencję dokument zatytułowany: *Scotland's Parliament: Scotland's Right*. Na jego podstawie powstał program dewolucji, do którego w kampanii wyborczej odwołał się lider Partii Pracy Tony Blair. Zapowiedział on w swoim programie wyborczym powstanie parlamentu szkockiego, na co pozwalały ustalenia zawarte w Konwencji.

Po imponującym zwycięstwie laburzystów w wyborach parlamentarnych 11 września 1997 roku przeprowadzono w Szkocji referendum. Społeczeństwo szkockie miało odpowiedzieć na dwa zasadnicze pytania:

1. Czy jesteś za powołaniem szkockiego parlamentu (co oznaczałoby nadanie autonomii)?
2. Czy jesteś za tym, by szkocki parlament miał prawo do uchwalania podatków?

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 255.

Jednocześnie ustalono, iż niezbędne minimum do przyjęcia ustawy musi wynosić 60,4% głosujących<sup>22</sup>.

Tym razem na około 4 mln Szkotów uprawnionych do głosowania w referendum wzięło udział 2,4 mln. Na pierwsze pytanie twierdząco odpowiedziało 74%, a na drugie — 63% Szkotów<sup>23</sup>.

Istniało kilka potencjalnych motywów, którymi kierowało się społeczeństwo szkockie, głosujące na „tak” w referendum. Najważniejszym powodem było ogólne niezadowolenie z dotychczasowego rządu Szkocją, które zaangażowało jej społeczeństwo do poparcia zmian. Po drugie, Szkoci potwierdzili wolę posiadania własnego parlamentu, oczekując poprawy własnych warunków materialnych oraz podniesienia standardu życia całego szkockiego społeczeństwa (motywy racjonalne). Ostatni motyw — emocjonalny — miał również wpływ na pozytywne rozpatrzenie pytań w referendum, lecz według sondaży nie tak znaczny jak dwa poprzednie. Zgodnie z nim przyzwolenie społeczeństwa szkockiego na posiadanie własnego parlamentu było wyrazem tożsamości narodowej i emocjonalnym potwierdzeniem szkockości.

Ostatecznie większość Szkotów oczekiwała od własnego parlamentu, iż będzie on bardziej „wrażliwy” na sprawy Szkocji. 70% społeczeństwa szkockiego postrzegało posiadanie własnego parlamentu jako umocnienie pozycji Szkocji w Zjednoczonym Królestwie, a 60% potwierdzało ten pogląd w odniesieniu do całej Europy<sup>24</sup>.

## Parlament i rząd w Szkocji

W 1998 roku została uchwalona przez Parlament Zjednoczonego Królestwa ustawa zwana Aktem Szkockim (Scotland Act), regulującej przekazanie władzy ustawodawczej i wykonawczej w określonych dziedzinach szkockiej legislatywie (parlament szkocki) i egzekutywie (rząd szkocki).

### Parlament szkocki (Holyrood)

Na mocy Scotland Act został powołany do życia pierwszy parlament w Szkocji od 1707 roku. Holyrood ma prawo stanowienia ustaw zwanych Acts of Scottish Parliament w ustalonych kwestiach. Projekty ustaw podobnie jak w parla-

<sup>22</sup> S. Zabieglik: *Historia...*, s. 320.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> P. SurrIDGE, D. McCrone: *The 1997 Scottish Referendum Vote*. In: *Scotland and Wales...*, s. 42—52.



mencie Zjednoczonego Królestwa zwane są *bills*, po czym po przegłosowaniu przez Parlament i uzyskaniu zgody królewskiej stają się *acts*.

Według ustawy parlament szkocki może uchylać akty prawne w następujących dziedzinach: ochrona zdrowia, szkolnictwo, język gaelicki, władze lokalne, polityka mieszkaniowa, rolnictwo, rybołówstwo i leśnictwo, środowisko, standardy żywności, rozwój gospodarczy, transport, badania naukowe, szkockie prawo, policja i straż pożarna, sport i sztuka, transport, turystyka, opieka społeczna, zmiana podatku dochodowego o nie więcej niż 3%. Kwestie te nazywane są sprawami podlegającymi dewolucji.

Sprawy pozostające w gestii Westminsteru podzielone zostały w Scotland Act na zastrzeżenia ogólne i szczegółowe, wśród których zostały wymienione między innymi: pewne aspekty konstytucji Zjednoczonego Królestwa, kwestie polityki zagranicznej (relacje międzynarodowe z terytoriami poza Zjednoczonym Królestwem, Wspólnotami Europejskimi i innymi organizacjami międzynarodowymi, regulacja handlu międzynarodowego, pomoc dla krajów rozwijających się), obrona, bezpieczeństwo narodowe, imigracja, obywatelstwo, ubezpieczenia społeczne, sprawy związane z aborcją, gospodarka centralna, zobowiązania fiskalne, energetyka, surowce, rejestracja i finansowanie partii politycznych, sprawy służby cywilnej i zdrady państwa oraz sprawy dotyczące radiofonii i telewizji. Parlament szkocki nie może zajmować się obszarami zastrzeżonymi dla Parlamentu Zjednoczonego Królestwa. Każda taka próba będzie nieważna z mocy prawa.

Parlament szkocki liczy 129 członków. Spośród nich 1 zostaje wybrany przewodniczącym parlamentu szkockiego oraz 2 — wiceprzewodniczącymi. Zadaniem przewodniczącego jest: prowadzenie obrad parlamentu, zwoływanie i przewodzenie obradom biura parlamentarnego oraz reprezentowanie parlamentu przed innymi organami parlamentarnymi lub rządowymi, jak również zajmowanie się kwestiami związanymi z procedurami parlamentarnymi. Do jego kompetencji należy również przedstawienie królowej do aprobaty wybranego przez Izbę kandydata na premiera. Parlament szkocki jest wybierany co cztery lata według ordynacji mieszanej. Polega ona na tym, iż każdy wyborca dysponuje 2 głosami — jeden oddaje na kandydata wybieranego w jednomandatowych okręgach wyborczych (mandat zdobywa kandydat o najwyższej liczbie głosów; w parlamencie zasiada 73 deputowanych z jednomandatowych okręgów wyborczych), z kolei drugi głos oddaje na partię polityczną lub kandydata niezależnego z większego obszaru wyborczego, tzw. szkockiego regionu. W każdym z 8 regionów jest do zdobycia 7 miejsc. W ten sposób zostaje wybranych 56 deputowanych w okręgach wielomandatowych, w systemie proporcjonalnym. Parlament może zostać rozwiązany w przypadku, gdy nie będzie w stanie wyznaczyć premiera, bądź za zgodą 2/3 ogółu deputowanych<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Zob. S. Kubas: *Parlament...*, s. 66—87.

## Rząd szkocki

Oprócz parlamentu został powołany do życia rząd w Szkocji. Jest to główny organ wykonawczy, któremu zostały przekazane wszystkie sprawy podlegające dewolucji. Członkowie rządu są wybierani z partii posiadającej bądź posiadających większość w parlamencie.

Na czele rządu stoi premier, zwany pierwszym ministrem (First Minister). Kandydat na premiera jest nominowany przez parlament i zatwierdzony przez królową. W wyniku proporcjonalnego systemu wyborczego utworzenie w Szkocji monopartyjnego rządu większościowego jest dość trudnym wyzwaniem. Dlatego też premier będzie zazwyczaj kierował gabinetem mniejszościowym lub koalicyjnym. Do kreacyjnych zadań pierwszego ministra należy mianowanie ministrów i wiceministrów oraz określenie zakresu ich odpowiedzialności. Nominuje on również odpowiednich przedstawicieli władzy sądowniczej na podstawie rekomendacji prokuratora generalnego.

Oprócz premiera i ministrów w skład rządu wchodzi także urzędnicy prawa szkockiego: wspomniany wcześniej prokurator generalny i lord adwokat. Doradzają oni rządowi szkockiemu w kwestiach prawnych i reprezentują go przed sądem<sup>26</sup>.

## Polityka Szkocji. Lata 1999—2008

### Lata 1999—2007. Rządy laburzystów

W maju 1999 roku odbyły się pierwsze wybory do parlamentu szkockiego. Jednakże żadna z partii nie otrzymała bezwzględnej większości głosów. Na pierwszym miejscu znalazła się Partia Pracy, zdobywając 56 mandatów, kolejno: SNP — 35, Partia Konserwatywna — 18, Partia Liberalno-Demokratyczna — 17, oraz po 1 mandacie otrzymały Szkocka Partia Socjalistyczna, Partia Zielonych oraz niezależny kandydat — Dennis Canavan<sup>27</sup>. Dnia 14 maja 1999 roku laburzyści podpisali porozumienie koalicyjne z Partią Liberalno-Demokratyczną, co zapewniło bezpieczną większość w parlamencie. Jednocześnie Donald Dewar, lider laburzystów, został wybrany przez parlament na stanowisko premiera. Wraz z podpisaniem dokumentu koalicyjnego zatytułowanego *Partnerstwo dla Szkocji (A Partnership for Scotland)*, został przedstawiony obszerny program nowego rządu (*A Programme for Government*) oraz deklaracja współpracy (*Working Together*). W pierwszym rządzie szkockim na czele z Donal-

<sup>26</sup> Ibidem, s. 89—102.

<sup>27</sup> Dane za: [http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish\_Parliament\_election%2C\_1999].



dem Dewarem zasiadło 11 ministrów oraz 11 wiceministrów. Wśród członków nowego rządu znalazło się 4 przedstawiciele z Partii Liberalno-Demokratycznej, w tym lider partii Jim Wallace, który objął stanowisko wiceministra. Niestety, w latach 1999—2002 aż trzykrotnie wybierano premiera rządu szkockiego. W 2000 roku w wyniku śmierci Donalda Dewara przywództwo w Partii Pracy oraz stanowisko premiera Szkocji objął Henry McLeish, który sprawował obie funkcje przez rok. W 2001 roku złożył on rezygnację w wyniku skandalu związanego z podnajmowaniem biura poselskiego firmie prawniczej za około 10 tys. funtów rocznie, pobierając jednocześnie środki od Izby Gmin na utrzymanie biura. Jego następcą został Jack McConnell, który w rządzie Dewera był ministrem finansów, natomiast później został przeniesiony do resortu edukacji, spraw europejskich stosunków zewnętrznych. Po głośnym odejściu McLeisha, wybrano go na pierwszego ministra Szkocji.

W 2003 roku po drugich wyborach do parlamentu szkockiego ponownie została zawarta koalicja pomiędzy laburzystami i liberalnymi demokratami, a Jack McConnell został po raz wtóry wybrany na pierwszego ministra, sprawując ten urząd do 2007 roku.

Pierwsze lata funkcjonowania parlamentu były dość negatywnie odbierane przez społeczeństwo szkockie. Zaledwie 27% Szkotów pozytywnie oceniało działania legislatywy, z kolei 57% krytycznie odnosiło się do nowego parlamentu. Większość społeczeństwa oczekiwała natychmiastowej poprawy sytuacji w Szkocji po referendum. Jednakże trudno było spodziewać się od razu radykalnych zmian, gdyż kompetencje ustawodawcze parlamentu szkockiego były przecież ograniczone<sup>28</sup>.

Z biegiem czasu, widząc coraz więcej zmian i korzyści z posiadania własnej legislatywy i egzekutywy, szkocka opinia publiczna przychylniej odnosiła się do ich działań. Niezaprzeczalny stał się fakt, iż szkocki parlament i rząd uchwały oraz realizowały prawo dla Szkocji i jej obywateli, na co Parlament Zjednoczonego Królestwa nie miał wystarczająco dużo czasu i chęci.

W latach 1999—2007 parlament szkocki uchwalił ponad 120 ustaw, wśród których znalazły się:

- Ustawa o opiece społecznej i służbie zdrowia z 2002 roku — wprowadzająca system bezpłatnej opieki nad osobami w podeszłym wieku;
- Ustawa o wolnym dostępie do informacji z 2002 roku — weszła w życie w styczniu 2005 roku, dając obywatelom prawo dostępu do informacji będących w posiadaniu różnych władz publicznych w Szkocji, w tym parlamentu szkockiego, rządu szkockiego oraz samorządów lokalnych;
- Ustawa o rzeczniku praw dzieci i młodzieży z 2003 roku — powołująca niezależnego rzecznika praw dzieci i młodzieży, odpowiedzialnego za promowanie i ochronę ich praw;

---

<sup>28</sup> S. Kubas: *Parlament...*, s. 118.

- Ustawa o reformie gruntowej z 2003 roku — wprowadzająca prawo odpowiedzialnego dostępu do ziemi i umożliwiającą społecznościom wiejskim zakup ziemi w chwili wprowadzenia jej na rynek, a także umożliwiającą społecznościom prowadzącym małe tradycyjne gospodarstwa rolne zakup ziemi w dowolnym momencie;
- Ustawa o paleniu, zdrowiu i opiece społecznej z 2005 roku — wprowadzająca zakaz palenia w miejscach publicznych, takich jak bary i restauracje; Ustawa ta wprowadziła również ogólnodostępne darmowe badania okulistyczne i dentystryczne;
- Ustawa o planowaniu z 2006 roku — wprowadzająca środki umożliwiające modernizację szkockiego systemu planowania i zwiększenie zaangażowania społeczności lokalnych w proces tworzenia planów zagospodarowania oraz podejmowania decyzji planistycznych na żądanie; zawierała ona również propozycje usprawnienia wprowadzania prawa dotyczącego planowania<sup>29</sup>.

Przypuszczalnie większość z tych ustaw nigdy nie zostałaby rozpatrzona, a na pewno nie w tak krótkim czasie, przez Parlament Zjednoczonego Królestwa. Najlepszym dowodem na to jest fakt, iż w ciągu dwóch lat przed reformą dewolucyjną uchwalone zostały jedynie 4 ustawy dotyczące Szkocji<sup>30</sup>.

Dewolucja stała się, zatem lekarstwem na problemy Szkocji oraz Zjednoczonego Królestwa. Przede wszystkim pozwoliła społeczeństwu szkockiemu na realizację, choć w pewnym stopniu ograniczonej, lecz własnej polityki, co więcej — nie zawsze zgodnej z polityką władz centralnych (ustawa dotycząca zniesienia czesnego dla studentów w Szkocji czy wprowadzenie bezpłatnej opieki nad osobami starszymi). Jednocześnie odciążyla Parlament Zjednoczonego Królestwa, który nie musi już zajmować się sprawami lokalnymi. Ponadto przywróciła legitymację władzy w Szkocji, którą wcześniej stale kwestionowano<sup>31</sup>.

### Lata 2007—2008. Rządy Szkockiej Partii Narodowej

Dnia 3 maja 2007 roku odbyły się po raz trzeci wybory parlamentarne w Szkocji. Nowy układ sił w parlamencie szkockim ukształtował się następująco: Szkocka Partia Narodowa — 47 miejsc w parlamencie, Partia Pracy — 46, Partia Konserwatywna — 16<sup>32</sup>, Partia Liberalno-Demokratyczna — 16, Partia Zielonych — 2 oraz niezależna kandydatka Margo MacDonald — 1.

<sup>29</sup> [<http://www.scottish.parliament.uk/vli/documents/HSPWPolish.pdf>].

<sup>30</sup> S. Kubas: *Parlament...*, s. 119.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 120—121.

<sup>32</sup> Partia Konserwatywna zdobyła w wyborach 17 miejsc w parlamencie szkockim, jednakże 14 maja 2007 r. poseł Partii Konserwatywnej, Alex Fergusson, został wybrany na stanowisko Presiding Officer w szkockim parlamencie, co wymagało bezstronności i zawieszenia członkostwa w partii.

SNP po raz pierwszy zwyciężyła w wyborach do szkockiego parlamentu, minimalnie wyprzedzając Partię Pracy. Przewodnim zadaniem wyborczym narodowców było przeprowadzenie referendum w sprawie przyszłości Szkocji. Lider SNP, Alex Salmond, w manifestie politycznym swojej partii zatytułowanym: *Świeże spojrzenie na Szkocję* podkreślił, że Szkocja tak jak inne narody może nie tylko dobrze prosperować, ale mówić i działać we własnym imieniu<sup>33</sup>. Wśród pozostałych spraw zawartych w manifestie znalazły się między innymi: zniesienie podatku gminnego, pozbycie się długu studenckiego, poprawa lokalnej opieki zdrowotnej i bezpieczeństwa społeczeństwa szkockiego oraz wsparcie małych przedsiębiorstw.

Zwycięstwo SNP, a zarazem przegrana dotychczas rządzącej Partii Pracy były tłumaczone na wiele sposobów. Według obserwatorów szkockiej sceny politycznej, zmniejszenie poparcia dla laburzystów wynikało z ogólnospołecznego zmęczenia ośmioletnimi rządami koalicji Partii Pracy i Partii Liberalno-Demokratycznej. Duże znaczenie odegrała krytycznie oceniana przez większość Brytyjczyków decyzja Tony'ego Blaira o zaangażowaniu Zjednoczonego Królestwa w wojnę w Iraku. Był to jeden z kluczowych argumentów kampanii SNP, stwierdzający, iż Szkocja nie będzie brała udziału w sprzecznych z prawem wojnach, jak wojna w Iraku. Narodowcy podkreślali fakt, że Szkocja straciła w tej wojnie wielu żołnierzy, a jej parlament nigdy nie dostał prawa do głosowania w tej sprawie. Według niektórych niemałe znaczenie miał czas, a dokładnie 300. rocznica unii angielsko-szkockiej. Do głosowania przeciwko jej kontynuacji namawiał między innymi aktor Sean Connery, zapewniając, że po odzyskaniu niepodległości powróci i zamieszka w rodzinnej Szkocji<sup>34</sup>.

Pomimo zwycięstwa SNP, 47 miejsc w parlamencie nie wystarczyło do utworzenia samodzielnego rządu. Z kolei próby stworzenia koalicji z Partią Liberalno-Demokratyczną nie powiodły się. Na drodze do porozumienia pomiędzy narodowcami a liberalnymi demokratami stało referendum niepodległościowe, na które Partia Liberalno-Demokratyczna nie wyraziła zgody. W związku z tym SNP tworzy rząd mniejszościowy dzięki poparciu Partii Zielonych, która uzyskała 2 miejsca w obecnym parlamencie.

Wbrew powszechnym opiniom, że nastąpi kryzys i utrata władzy SNP na rzecz opozycji, jak na razie prognozy te nie sprawdziły się. Wręcz przeciwnie, po ośmiu miesiącach rządów SNP ma — według badań opinii publicznej — 38% poparcia, co daje jej dziewięcioprocentową przewagę nad laburzystami.

<sup>33</sup> [www.snp.org/policies/our-manifesto/2007-04-13.8849956705/download]. SNP opublikowała swój manifest polityczny w Internecie, również w języku polskim.

<sup>34</sup> A. Sulewska-Toczyska: *Szkocja wybiera niepodległość*. „Gazeta Wyborcza” z 4 maja 2007, s. 10.

Tabela 1

Poparcie dla szkockich partii politycznych po 3 maja 2007 roku (%)

Partie	Styczeń 2008	Listopad 2007	Sierpień 2007
Szkocka Partia Narodowa	38	40	32
Partia Pracy	29	29	32
Partia Konserwatywna	14	12	12
Partia Liberalno-Demokratyczna	14	13	12

Źródło: Sondaze opinii publicznej w stosunku do głównych partii w Szkocji. Dane za: <http://www.ukpollingreport.co.uk/blog/scottish-voting-intention/>

Dnia 14 sierpnia 2007 roku została zainaugurowana ogólnonarodowa debata dotycząca przyszłości Szkocji. Alex Salmond zaproponował trzy możliwe rozwiązania:<sup>35</sup>

- 1) kontynuacja obecnego statusu Szkocji bez zmian lub z minimalnymi zmianami,
- 2) zwiększenie autonomii w dziedzinach wyróżnionych w trakcie debaty narodowej,
- 3) oderwanie się Szkocji od Zjednoczonego Królestwa i osiągnięcie pełnej niepodległości.

Alex Salmon — pierwszy minister, jako lider SNP opowiada się za pełną niepodległością Szkocji. Z kolei z sondaży opinii publicznej trudno wywnioskować, jaką decyzję podejmie większość szkockiego społeczeństwa w przyszłym referendum. Rozbieżności w danych dotyczących opinii Szkotów w sprawie przyszłości Szkocji są dość znaczne. Począwszy od 1999 roku wraz z rozpoczęciem prac szkockiego parlamentu za niepodległością Szkocji opowiadało się 49% Szkotów. Zaledwie rok później już tylko 29% Szkotów zgodziło się na oderwanie Szkocji od Zjednoczonego Królestwa z jednoczesnym pozostaniem jej w Unii Europejskiej. W lutym 2001 roku sondaże potwierdzały poparcie 45% społeczeństwa szkockiego dla niepodległości Szkocji, natomiast dwa lata później, w 2003 roku, tylko 29% było przychylnie tej koncepcji. Największe poparcie, bo aż 52%, w sprawie oderwania się od Zjednoczonego Królestwa i uzyskania niepodległości zanotowano w 2006 roku. Z kolei w 2007 roku odnotowano na podstawie dwóch niezależnych badań przeprowadzonych w odstępie jednego tygodnia, iż najpierw 40% Szkotów popierało niepodległość, a tydzień później już o 8% mniej<sup>36</sup>.

Wahania (wzrost, a następnie spadek) wyników sondaży prowadzonych wśród szkockiej opinii publicznej w dużej mierze są uzależnione od tego, w jakim stopniu sprawa niepodległości Szkocji jest podejmowana zarówno w polityce, jak

<sup>35</sup> [<http://www.scotland.gov.uk/Topics/a-national-conversation/White-Paper>].

<sup>36</sup> [[http://www.channel4.com/news/articles/politics/domestic\\_politics/factcheck+do+the+scots+support+independence/251043](http://www.channel4.com/news/articles/politics/domestic_politics/factcheck+do+the+scots+support+independence/251043)].

i w mediach. Tym samym na ich podstawie bardzo trudno przewidzieć wyniki zapowiadanego na 2010 rok referendum dotyczącego przyszłości Szkocji. Jedno jest pewne: bez względu na to, jaka decyzja zapadnie, będzie ona zgodna z wolą większości Szkotów.

### Autonomia czy niepodległość?

W założeniach Partii Pracy decentralizacja Wielkiej Brytanii i powstanie odrębnych parlamentów w Walii i Szkocji miało za zadanie złagodzić i zminimalizować niepodległościowe ambicje partii narodowych i nacjonalistycznych w krajach historycznych Zjednoczonego Królestwa. W rzeczywistości jednak działania te przyniosły odwrotne efekty, prowadząc do wzrostu wpływów, a następnie zaostrzenia roszczeń autonomicznych i niepodległościowych.

W obecnej sytuacji istnieją dwa możliwe scenariusze dotyczące przyszłości Szkocji, które ostatecznie zostaną przesądzone w referendum.

Pierwszy z nich to utrzymanie dotychczasowej sytuacji z możliwością zwiększenia autonomii. Taki scenariusz jest możliwy, gdyż należy pamiętać, że jedynie Szkocka Partia Narodowa popiera pełną niepodległość Szkocji, a głosy jej zwolenników mogą nie wystarczyć w walce o niepodległość.

Drugi oznacza pełną niepodległość Szkocji. W tym wypadku największe wątpliwości i obawy dotyczą przyszłości ekonomicznej Szkocji. Zwolennicy niepodległości wskazują na wiele małych państw, takich jak Słowenia czy Estonia, które nieźle sobie radzą. Tłumaczą również, iż w czasach istnienia Unii Europejskiej, gdzie mamy do czynienia ze wspólną gospodarką, wspólnym rynkiem, a w przyszłości wspólną walutą, zmiana granic niewiele znaczy. Dodatkowo wielu ekonomistów przekonuje, iż przyszłość ekonomiczna Szkocji w dużej mierze zależy od działań jej władz. Jeśli SNP obniży podatki, postawi na wolnorynkową gospodarkę oraz otworzy kraj na wykwalifikowanych imigrantów, kroki te z pewnością przyczynią się do poprawy jakości życia. Jak podkreśla doktor Madsen Pirie, prezes Instytutu Adama Smitha, taka strategia jest szansą dla niedużych, homogenicznych krajów, czego najlepszym dowodem jest rozwój ekonomiczny Irlandii czy Estonii<sup>37</sup>. Jednakże na drodze do realizacji tych pozytywnych prognoz ekonomicznych stoi jeszcze jedna przeszkoda, a mianowicie negocjacje Szkocji z Unią Europejską, jeśli chciałaby przystąpić do tej organizacji. Tymczasem trudno jest przewidzieć, jak zareagują państwa członkowskie UE. Istnieje bowiem ryzyko, iż uznanie niepodległej Szkocji oraz przyjęcie jej do grona członków UE może stać się precedensem oraz bodźcem dla innych regionów Europy, które zapragną być również niepodległe.

<sup>37</sup> J. Woźniczko-Czczott: *Wyjście po szkocku*. „Przekrój” 2007, nr 35.





**Systemy polityczne**





Miron Lakomy

## Polityka zagraniczna w systemie politycznym V Republiki Mechanizm decyzyjny i główni aktorzy

**Abstract:** Political system and foreign policy of V<sup>th</sup> French Republic. Decision making and main actors

This article is an analysis of French political system and its influence on the V<sup>th</sup> Republic foreign policy. Peculiarity of constitutional system and division of power between main actors is substantial to understand French international activity. Article discusses role of the president, government, ministry of foreign affairs and the parliament in the perspective of their constitutional rights. Author came into a conclusion that key actor in the French foreign policy is the president. However his real power depends mostly on the political scene situation. When president and the prime minister descend from the opposite parties (phenomenon of *cohabitation*), his authority is limited, though he disposes full power in so called *domain réservé*. Foreign affairs minister role also depends on the relations with the president, but usually his autonomy is restricted. Finally, parliament authority is limited to treaty ratifications and monitoring of government international activity.

**Key words:** foreign policy, political system, decision making

### Wstęp

System polityczny jest jednym z głównych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej. Pełne zrozumienie aktywności międzynarodowej państwa wymaga wyjaśnienia specyfiki systemu najwyższych organów państwo-

wych oraz mechanizmu decyzyjnego polityki zagranicznej<sup>1</sup>. Jak zauważyła Renata Włoch, „proces podejmowania decyzji w polityce zagranicznej państwa zawsze był owiany większą tajemnicą niż podobny proces w polityce wewnętrznej. W przeciwieństwie do innych dziedzin polityki [...] polityka zagraniczna biegnie swoimi własnymi kanałami, dostrzeganymi tylko przez ekspertów [...]. Ów poziom sekretności działań podejmowanych w ramach polityki zagranicznej wiąże się jednak przede wszystkim z faktem, że polityka zagraniczna działa na styku państwa z systemem międzynarodowym i ma do czynienia z innymi forsującymi własne interesy uczestnikami tego systemu”<sup>2</sup>. Niejasny podział obowiązków między głównych aktorów systemu politycznego może mieć zgubny wpływ na poziom realizacji interesów państwa na arenie międzynarodowej. Krajem, będącym niejako symbolem takich problemów, jest z pewnością V Republika. We Francji, która stała się „kolebką” kohabitacji (*cohabitation* — fr. współzamieszkiwanie), zjawisko to miało zasadniczy wpływ nie tylko na politykę wewnętrzną, ale także zagraniczną. Problem podziału kompetencji między prezydenta a premiera i rząd miał wpływ między innymi na dwuznaczną politykę Francji wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego w latach 1993—1995 (kohabitacja Mitterand — Balladur) czy na politykę na Bliskim Wschodzie pod koniec lat dziewięćdziesiątych (kohabitacja Chirac — Jospin)<sup>3</sup>. Na przełomie XX i XXI wieku we Francji wielokrotnie dochodziło do politycznych sporów o kompetencje w tej dziedzinie, na czym najbardziej cierpiały interesy i wizerunek V Republiki. Brak politycznego konsensu nie pozwalał jej bowiem jasno artykułować swojego stanowiska i co za tym idzie — efektywnie realizować swych celów na arenie międzynarodowej. Dlatego warto zastanowić się nad pytaniem o rzeczywiste kompetencje głównych ośrodków władzy w V Republice w dziedzinie polityki zagranicznej.

Okres funkcjonowania IV Republiki w latach 1945—1958 nie jest dobrze wspomniany przez francuskich konstytucjonalistów. System polityczny państwa francuskiego został oparty na konstytucji z 27 października 1946 roku, która wprowadzała system parlamentarny. W ustawie zasadniczej zakładano funkcjonowanie dwuizbowego parlamentu, Zgromadzenia Narodowego wybranego przez obywateli Francji, i Rady Republiki uznawanej za „izbę refleksji”, niemającej przy tym charakteru przedstawicielskiego. Władza wykonawcza w państwie została podzielona pomiędzy Prezydenta i rząd. Do najważniejszych prerogatyw Prezydenta IV Republiki należały: prawo powoływania premiera, promulgacja ustaw, prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego na

<sup>1</sup> R. Zięba: *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*. Red. R. Zięba. Toruń 2005, s. 24—25.

<sup>2</sup> R. Włoch: *Proces decyzyjny w polityce zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki...*, s. 99—100.

<sup>3</sup> A. Menon: *France, NATO and the Limits of Independence 1981—97. The Politics of Ambivalence*. London 2000, s. 45—47.

wniosek Rady Ministrów, prawo żądania ponownego rozpatrzenia ustaw przez Zgromadzenie, przewodnictwo Komitetu Konstytucyjnego (jego zadaniem była kontrola konstytucyjności ustaw)<sup>4</sup>. Pozycja prezydenta była jednak słaba, realną bowiem władzę w rzeczywistości posiadał premier. Mógł on między innymi wnioskować o rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego lub decydować o organizacji rządu z pominięciem ustawy. System polityczny IV Republiki charakteryzował się jednak dużą niestabilnością, z jednej strony z powodu przewagi parlamentu nad rządem, a z drugiej — ze względu na częste spory partyjne i rozpad koalicji. Do 1958 roku Francją rządziły aż 24 gabinety<sup>5</sup>. Narastające problemy wewnętrzne, związane z nieefektywnym systemem politycznym, łączyły się jednocześnie z problemami zewnętrznymi. Z jednej strony, ich wyrazem było rosnące uzależnienie od Stanów Zjednoczonych, z drugiej natomiast — wojny w koloniach w Indochinach i Afryce Północnej. Klęska pod Dien Bien Phu, fiasko interwencji sueskiej oraz bunt generałów w Algierii w 1958 roku udowodniły, że niestabilne rządy IV Republiki nie są w stanie sprostać wyzwaniom, przed którymi stała ówczesna Francja. W tych warunkach do władzy w czerwcu 1958 roku doszedł Charles de Gaulle, którego zasadniczym celem była reforma konstytucyjna Francji. 3 czerwca 1958 roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ustawę upoważniającą Generała do prac nad nową konstytucją. Prace nad nią trwały dokładnie trzy miesiące, do 3 września 1958 roku, kiedy Zgromadzenie Narodowe przyjęło jej projekt<sup>6</sup>. Referendum konstytucyjne odbyło się 28 września. Społeczeństwo opowiedziało się w nim zdecydowanie za przyjęciem konstytucji, co oficjalnie nastąpiło 4 października 1958 roku.

Wśród głównych zasad wprowadzonych przez nową konstytucję należy wymienić zasadę: suwerenności ludu, arbitrażu prezydenckiego, maksymalnego uniezależnienia rządu od parlamentu, unitarnej struktury państwa, dwuizbowości parlamentu, pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw oraz republikańskiej formy państwa<sup>7</sup>. Konstytucja V Republiki zmieniła przede wszystkim hierarchię władzy pomiędzy parlamentem, rządem a prezydentem. W odróżnieniu od IV Republiki, gdzie prezydent miał najsłabszą pozycję, w konstytucji z 4 października jawił się on jako „zwornik systemu politycznego”<sup>8</sup>. System rządowy ustanowiony przez tę konstytucję jest określany także mianem systemu arbitrażu prezydenckiego, w którym głowa państwa jest postrzegana jako strażnik podstawowych interesów narodu. Wskazuje się tutaj na to, że politykę państwa powinny prowadzić, rząd i parlament, jednak w momentach zagrożenia Prezydent Republiki może przejąć pełnię władzy. Na uwagę zasługuje także

<sup>4</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Francji*. Warszawa 2005, s. 7—8.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 11—13.

<sup>7</sup> *Współczesne systemy polityczne*. Red. B. Dziemidok-Olszewska, M. Żmigrodzki. Warszawa 2007, s. 61—62.

<sup>8</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Francji...*, s. 14.

zasada podziału władzy, która nie jest odzwierciedleniem tradycyjnego modelu trójpodziału władzy — w konstytucji nie ma do niej odniesienia. Paweł Sarnecki wyodrębnił w systemie politycznym V Republiki cztery rodzaje władzy: trzy klasyczne (wykonawcza, ustawodawcza, sędziowska) oraz władza arbitrażu pełniona przez prezydenta oraz Radę Konstytucyjną<sup>9</sup>. Na specyfikę systemu politycznego V Republiki wpływa również zagadnienie źródeł prawa konstytucyjnego. Nie jest nim bowiem tylko Konstytucja z 4 września 1958 roku, ale również Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 roku, preambuła Konstytucji IV Republiki z 27 października 1946, zasady podstawowe uznane przez ustawy Republiki, cele działalności państwa o randze konstytucyjnej oraz Karta Środowiska z 2004 roku. Wszystkie te elementy składają się na tzw. blok konstytucyjny<sup>10</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj obecność Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, która odzwierciedla znaczenie praw człowieka dla państwa francuskiego. Potwierdza to preambuła Konstytucji V Republiki: „Lud francuski proklamuje uroczyście swoje przywiązanie do Praw Człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z 1789 roku, potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z roku 1946”. Warto tutaj przytoczyć również art. 1 Konstytucji: „Francja jest Republiką niepodzielną, laicką, demokratyczną i socjalną. Zapewnia ona równość wobec prawa wszystkim obywatelom bez względu na pochodzenie, rasę lub religię”. Laickość jest więc kolejną cechą, którą V Republika dziedziczy po Rewolucji Francuskiej. Rewolucyjną spuściznę podkreśla również art. 2, w którym czytamy, iż dewizą Republiki jest „Wolność, Równość, Braterstwo” a hymnem — *Marsylianka*.

Uchwalenie Konstytucji V Republiki było z pewnością doniosłym wydarzeniem, które wpłynęło w zasadniczym stopniu na losy Francji w drugiej połowie XX wieku. Chroniczna niestabilność systemu politycznego IV Republiki była jednym z powodów jej problemów na arenie międzynarodowej. Zmiany z 1958 roku pozwoliły na wytworzenie się zdrowszego systemu politycznego, co ułatwiło dokonanie pozytywnego zwrotu we francuskiej polityce zagranicznej w latach sześćdziesiątych<sup>11</sup>. Aby w pełni zrozumieć ten proces, należy jednak odpowiedzieć na pytania: Kto w systemie politycznym V Republiki odpowiada za prowadzenie polityki zagranicznej? Jakie są ich konstytucyjne uprawnienia? Jak ta sfera działalności systemu politycznego Francji wygląda w praktyce? W tym celu opisano role czterech wyodrębnionych przez Marie-Christine Kessler ośrodków, władzy mających wpływ na politykę zagraniczną V Republiki: Prezydenta Republiki, premiera i rządu, ministra spraw zagranicznych oraz Zgromadzenia Narodowego<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa 2007, s. 212—214.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 207.

<sup>11</sup> Zob. N. Baverez: *La France qui tombe*. Ed. Perrin. Paris 2003, s. 65—67.

<sup>12</sup> Zob. M.-C. Kessler: *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris 1999.

## Prezydent Republiki

Prezydent V Republiki jest wybierany na 5-letnią kadencję w wyborach powszechnych bezwzględną większością głosów<sup>13</sup>. Może sprawować swój urząd dwukrotnie. Do najważniejszych uprawnień głowy państwa należą: przewodniczenie Radzie Ministrów, prawo wydawania ordonansów i dekretów, prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, prawo kierowania projektami zmian konstytucyjnych czy żądanie ponownego rozpatrzenia ustawy<sup>14</sup>. W systemie politycznym V Republiki prezydent zajmuje centralną rolę, jeśli chodzi o prowadzenie polityki zagranicznej. Jego podstawowe kompetencje reguluje Konstytucja. Art. 5 stanowi: „[Prezydent — M.L.] jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorialnej i przestrzegania traktatów”. Jak zauważyła M.-C. Kessler, art. 5 nie jest do końca jasny — wątpliwości budzi termin „niepodległość narodowa”, który może być rozumiany na wiele sposobów. W praktyce większość konstytucjonalistów francuskich wyjaśnia go podobnie jak prawo międzynarodowe<sup>15</sup>. Nie ma już natomiast takich wątpliwości, jeśli chodzi o pojęcie „integralność terytorialna” — nakłada ono bowiem na Prezydenta obowiązek czuwania nad respektowaniem terytorium francuskiego, co łączy się z kompetencjami w dziedzinie obronności i polityki zagranicznej. Jego rozwinięciem jest art. 16: „Jeżeli instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonywanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni, oraz gdy regularne funkcjonowanie określonych w Konstytucji władz publicznych zostało przerwane, Prezydent Republiki podejmuje środki, jakich wymagają okoliczności [...]. Środki te powinny wynikać z woli zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym wypełniania ich zadań w jak najkrótszym czasie”. Zapis ten wynika z filozofii systemu politycznego, w którym Prezydent jest gwarantem ustroju i stoi na straży bezpieczeństwa narodu, państwa i jego terytorium. W tym wypadku trzeba zwrócić uwagę na niejasne sformułowanie: „środki, jakich wymagają okoliczności”. Oznacza to, iż cała struktura państwowa (dyplomacja, administracja, wszelkie struktury niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa) przechodzą pod wyłączną kontrolę prezydenta. Zapis ten dotyczy przypadku, w którym Francja zostałaby zaatakowana przez inne państwo. Artykuł 16 nie odnosi się jednak do sytuacji, w której to Francja podejmowałaby jako pierwsza działania zbrojne<sup>16</sup>. Prezydent Republiki jest również zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 15) oraz ma prawo wysyłania ambasadorów i posłów nadzwyczajnych (art. 14). Artykuł 15 nie jest jednak

<sup>13</sup> Do 2000 roku kadencja ta trwała siedem lat.

<sup>14</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa 2007, s. 244—252.

<sup>15</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris 1999, s. 26.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 27—28.

do końca jasny w świetle art. 20 i 21. Artykuł 20 stanowi, iż „[Rząd] Dysponuje administracją i siłami zbrojnymi”. W art. 21 czytamy natomiast: „Premier kieruje działalnością rządu. Ponosi odpowiedzialność za obronę narodową [...]. Z zastrzeżeniem art. 13 sprawuje władzę reglamentacyjną i obsadza stanowiska cywilne i wojskowe”. Jak więc widać, prezydent nie posiada wyłącznych kompetencji w zakresie obronności, lecz jego zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi nie podlega dyskusji — tego zwierzchnictwa przejawem jest między innymi przewodzenie Najwyższej Radzie Obrony oraz Komitetowi Obrony. Prezydent ma też wyłączność w decydowaniu o użyciu broni atomowej<sup>17</sup>. O uprawnieniach prezydenta Republiki traktuje również rozdział VI. Artykuł 52 stanowi: „Prezydent Republiki prowadzi rokowania i ratyfikuje traktaty. Jest on informowany o wszelkich rokowaniach zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej niepodlegającej ratyfikacji”. Zapis ten pozwala nie tylko na negocjowanie i ratyfikowanie umów. Wynikają z niego także kompetencje prezydenta do wycofywania się z realizacji traktatów, czego przejawem były działania gen. de Gaulle’a w 1966 roku, w momencie opuszczania przez Francję struktur wojskowych NATO<sup>18</sup>. Należy więc stwierdzić, iż Konstytucja nakłada na prezydenta obowiązek ochrony racji stanu i podstawowych interesów Francji, co za tym idzie, nadaje mu wiodącą rolę w prowadzeniu polityki zagranicznej i obronnej. Jego główne kompetencje w obu dziedzinach opierają się na art. 5 Konstytucji. Mogą być one realizowane między innymi przez składanie wizyt zagranicznych, wygłaszanie deklaracji o stanowisku Francji czy wydawanie dyrektyw dotyczących polityki zagranicznej wobec rządu<sup>19</sup>.

Konkretne rozwiązania systemowe wprowadzone przez Konstytucję V Republiki są jednak zdecydowanie węższe od realnej władzy, jaką posiada Prezydent w dziedzinie polityki zagranicznej. U jej źródeł, oczywiście obok rozwiązań systemowych, leży wysunięta w 1959 roku przez Jacques’a Chaban-Delmas’a idea „sektora prezydenckiego”, nazywanego także *domaine reservé* (domena, sfera zarezerwowana dla Prezydenta). Według tej koncepcji, uprawnienia prezydenckie zostają podzielone na trzy sektory. *Domaine reservé* miała obejmować: politykę zagraniczną państwa, działalność w ramach nieistniejącej już Wspólnoty Francuskiej oraz sprawy afrykańskie<sup>20</sup>. Oprócz tego należy również wyodrębnić *domaine surveillé* (sfera kontroli — ekonomia i finanse) i *domaine délégué* (sfera delegowana). W ramach „sektora prezydenckiego” głowa państwa ma dominującą pozycję. Co ciekawe, kwestia *domaine reservé* w sensie prawnym właściwie nie istnieje, nie jest bowiem zapisana w żadnym akcie praw-

<sup>17</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne...*, s. 250.

<sup>18</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 29.

<sup>19</sup> D.G. Lavroff: *La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V<sup>e</sup> République*. In: *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République*. Ed. D.G. Lavroff. Bordeaux 1995, s. 81; P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne...*, s. 250.

<sup>20</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 24.



nym V Republiki. W rzeczywistości w ciągu kilkudziesięciu lat praktyki niepodzielność władzy Prezydenta w tej dziedzinie, nie jest co prawda kwestionowana, ale też nie jest pełna. Ze względu na nierozwinięte struktury administracji prezydenckiej w rzeczywistości polityka zagraniczna jest prowadzona w współpracy z rządem i ministrem spraw zagranicznych, dysponującym odpowiednimi środkami do jej realizacji. Mimo to głos Prezydenta w polityce zagranicznej jest decydujący, co ma umocowanie prawne w Konstytucji, która nakłada na niego obowiązek ochrony interesów narodu. Ze względu na brak jasnych przepisów, problem pojawia się w momencie kohabitacji. Gdy prezydent i premier wywodzą się z przeciwnych środowisk politycznych, sfera działalności zewnętrznej państwa często staje się polem sporów. Za ich przykład można uznać okres kohabitacji Jacques'a Chiraca i François Mitteranda. Dochodziło wtedy do spięć, dotyczących między innymi liczby miejsc dla przedstawicieli Francji w trakcie obrad Rady Europejskiej. Co prawda, prezydentowi Mitterandowi udawało się zachować prymat w dziedzinie polityki zagranicznej, jednak na sporach cierpiał wizerunek Francji na świecie<sup>21</sup>. Podobne problemy występowały również w trakcie kohabitacji Lionela Jospina i J. Chiraca w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Często występowało wtedy zjawisko „dwugłosu”, czego przykładem był między innymi spór prezydenta i premiera o zagrożenie zamachami ze strony fanatyków islamskich z Algierii we wrześniu 1997 roku<sup>22</sup>. Prezydent Republiki ma tu jednak pewne pole manewru, które daje mu art. 8 Konstytucji: „Prezydent powołuje Premiera. Decyzję o odwołaniu z funkcji podejmuje w wyniku złożenia przez Premiera dymisji rządu. Na wniosek Premiera powołuje innych członków rządu i ich odwołuje”. Ten niejasny zapis daje Prezydentowi pewien wpływ na kształt rządu. Ma on możliwość odmowy powołania zaproponowanych mu kandydatów na ministrów, w tym spraw zagranicznych i obrony. Przykładowo, w 1993 roku François Mitterand stwierdził, że w wypadku kohabitacji nie zgodzi się na premiera wrogiego wobec integracji europejskiej<sup>23</sup>. Osobną kwestią jest prowadzenie negocjacji, które to prawo zostało przyznane Prezydentowi na mocy art. 52 Konstytucji V Republiki. W rzeczywistości, niemal zawsze negocjacje prowadzone są z udziałem rządu. Prace przygotowawcze do rozpoczęcia negocjacji prowadzone są w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Europejskich. Następnie określone propozycje stanowią przedmiot debaty pomiędzy prezydentem a premierem. Problemy pojawiają się tu oczywiście w momentach kohabitacji, jednak to prezydent zachowuje przewagę wynikającą z zapisów Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że Pałac Elizejski odgrywa główną rolę we wszystkich negocjacjach prowadzonych przez V Republikę. Jak wskazał Charles Cogan, częstokroć to rząd i minister spraw

<sup>21</sup> H. Coudurier: *Le monde selon Chirac*. Paris 1998, s. 26—27.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 241.

<sup>23</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 30.

zagranicznych i europejskich odgrywają kluczową rolę w prowadzeniu negocjacji, czego przykładem była działalność rządu Alaina Juppé w czasie negocjacji z NATO w 1995 roku<sup>24</sup>.

Mówiąc o zadaniach Prezydenta Republiki w dziedzinie polityki zagranicznej i polityki obronnej, należy także zwrócić uwagę na skład prezydenckiego aparatu władzy. W rzeczywistości mimo szerokich kompetencji, jakie nadaje Prezydentowi Konstytucja z 4 września 1958 roku, struktury administracyjne Pałacu Elizejskiego są nadzwyczaj skromne. Najważniejszym z organów urzędu prezydenckiego jest sekretariat generalny. Stanowi on bazę działań prezydenckich i jest odpowiedzialny za stosunki z rządem i poszczególnymi ministrami. W jego skład oprócz sekretarza generalnego wchodzi także doradcy ds. stosunków międzynarodowych, spraw gospodarczych, socjalnych, edukacji i nauki<sup>25</sup>. Największą rolę oprócz samego sekretarza odgrywają tutaj doradcy ds. stosunków międzynarodowych, których głównym zadaniem jest prowadzenie współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Europejskich. Sekretarzami generalnymi z reguły zostają najbliżsi współpracownicy prezydenta. Oprócz Sekretariatu działają także osobne komórki odpowiedzialne za obronność i sprawy afrykańskie, będące rdzeniem *domaine réservé* Prezydenta. Tak skromna struktura administracyjna Pałacu Elizejskiego rodzi oczywiście określone problemy. Przede wszystkim, wąskie grono współpracowników sprawia, że Pałac Elizejski nie jest w stanie sam prowadzić działań na arenie międzynarodowej, lecz wymagana jest kooperacja z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Europejskich, co może być utrudnione w okresach napięć na linii prezydent — rząd. Skromna liczebnie administracja prezydencka może przyczynić się do sytuacji, w której Pałac Elizejski będzie się koncentrował na problemach największej wagi, ignorując te mniej naglące. Ponadto może to wpływać na izolację prezydenta, na którego wpływ ma nieliczna grupa doradców<sup>26</sup>.

## Premier i rząd

Rząd Republiki Francuskiej powoływany jest przez Prezydenta (art. 8), który ma wpływ na wybór osoby premiera i ministrów. Są oni powoływani na czas nieokreślony, a okres funkcjonowania rządu zależy między innymi od stosunków z parlamentem i prezydentem. W wypadku uchwalenia wotum nieufności,

<sup>24</sup> Ch. Cogan: *Diplomatie a la francaise*. Paris 2005, s. 135.

<sup>25</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 31.

<sup>26</sup> S. Cohen: *Mitterand et la sortie de la guerre froide*. In: *Politique d'aujourd'hui*. Paris 1998, s. 473, Cyt. za: M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 35.



prezydent ma wybór — albo odwołać rząd, albo rozwiązać Zgromadzenie Narodowe<sup>27</sup>. Rola premiera i rządu w systemie politycznym V Republiki jest uregulowana w rozdziale III Konstytucji z 4 września 1958 roku oraz w ordonansie z 7 stycznia 1959 roku. Wpływ na kompetencje rządu w dziedzinie polityki zagranicznej mają przede wszystkim art. 20 i 21. w art. 20 stwierdza się: „Rząd określa i prowadzi politykę Narodu. Dysponuje administracją i siłami zbrojnymi [...]”. Co za tym idzie, premier i rząd posiadają kompetencje w odniesieniu do polityki zagranicznej w momencie gdy uwzględnia ona prowadzenie „polityki Narodu”. Jak jednak wskazała B. Dziemidok-Olszewska, realizacja tej funkcji jest zależna od sytuacji politycznej, kiedy bowiem premier i prezydent pochodzą z tej samej opcji politycznej, funkcja ta przejmowana jest przez prezydenta<sup>28</sup>. W art. 21 wyznaczone zostały zadania premiera: „Premier kieruje działalnością rządu. Ponosi odpowiedzialność za obronę narodową. Zapewnia wykonanie ustaw. Z zastrzeżeniem art. 13 sprawuje władzę reglamentacyjną i obsadza stanowiska cywilne i wojskowe [...]. Zastępuje, w określonych przypadkach, Prezydenta Republiki w przewodniczeniu radom i komitetom przewidzianym w art. 15. W drodze wyjątku, może przewodniczyć w zastępstwie Prezydenta Republiki Radzie Ministrów, na podstawie wyraźnego upoważnienia i przy określonym porządku dziennym”. W tym kontekście należy jednak zauważyć, że niemożliwe jest precyzyjne rozróżnienie pomiędzy kompetencjami rządu i premiera, ponieważ do obu odnoszą się te same przepisy konstytucyjne<sup>29</sup>. Kompetencje w dziedzinie polityki zagranicznej nadaje rządowi również art. 52, który mówi: „Jest on [Prezydent — M.L.] informowany o wszelkich rokowaniach zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej niepodlegającej ratyfikacji”. Tak więc rząd ma prawo prowadzić negocjacje zmierzające do zawarcia umów uproszczonych, jednak musi o tym powiadomić prezydenta, który jednak nie ma na te rokowania wpływu.

W praktyce uprawnienia premiera są dużo szersze, niż wskazywałaby na to Konstytucja. Przede wszystkim, premier i rząd mają wyłączne kompetencje w dziedzinie stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych z zagranicą. Rola premiera rośnie jednak znacząco podczas kohabitacji. Jak już wspomniano wcześniej, premier i rząd zyskują wtedy zdecydowanie większy wpływ na prowadzenie polityki zagranicznej — może on wywierać naciski na prezydenta, ale nie jest w stanie prowadzić polityki sam, bez współpracy Pałacu Elizejskiego. Trzeba jednak zauważyć, że każda kohabitacja miała swój specyficzny charakter. Podczas pierwszej z nich (J. Chirac i F. Mitterand) panował ścisły podział ról na arenie międzynarodowej: *domaine réservé* prezydenta (obrona narodowa, stosunki francusko-niemieckie i rozbrojenie), sfera rządowa (Afryka,

<sup>27</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Francji...*, s. 22.

<sup>28</sup> *Współczesne systemy polityczne...*, s. 63—67.

<sup>29</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne...*, s. 241.

Bliski Wschód, stosunki ekonomiczne i handlowe) oraz sfera współpracy obu ośrodków władzy (konflikt bliskowschodni, Wspólnoty Europejskie)<sup>30</sup>. Podział ten wynikał przede wszystkim z ambicji J. Chiraca, który zainteresowany był przede wszystkim regionem Bliskiego Wschodu, gdzie miał zresztą szerokie kontakty. Pomimo sporów (dotyczących m.in. reprezentacji na spotkaniach międzynarodowych), do większych tarć jednak nie dochodziło. Odmienny był charakter drugiej kohabitacji, kiedy rząd Édouarda Balladura zadeklarował, iż to on będzie prowadził politykę zagraniczną, przy zgodzie ze strony prezydenta. Francuska aktywność na Bałkanach i w Rwandzie była tego najlepszym przykładem<sup>31</sup>. W tym wypadku aktywność rządu wynikała również ze złego stanu zdrowia F. Mitteranda, który nie był w stanie pełnić części swych obowiązków na arenie międzynarodowej. Trzecia kohabitacja była natomiast okresem poważniejszych tarć pomiędzy oboma ośrodkami władzy wykonawczej. Wynikało to z odmiennych koncepcji prowadzenia polityki zagranicznej prawicowego J. Chiraca i lewicowego L. Jospina. Napięcia dotyczyły przede wszystkim kwestii integracji europejskiej oraz Bliskiego Wschodu. Chirac był zwolennikiem polityki proarabskiej, natomiast wypowiedzi Jospina często wyrażały krytykę wobec państw muzułmańskich, co nie wpływało korzystnie na interesy Francji w tym regionie<sup>32</sup>. Trzeba zauważyć, że w owym okresie panował określony podział obowiązków. W sprawie konfliktu na Bałkanach głównym autorem francuskiej polityki był J. Chirac wypierany przez Ministra Spraw Zagranicznych. W sprawach dotyczących działalności ONZ dała się zauważyć bliska współpraca Hotelu Matignon i Pałacu Elizejskiego. Z kolei tradycyjna domena działalności prezydenta, czyli sprawy afrykańskie stanowiły sferę odpowiedzialności rządu aż do momentu reformy Ministerstwa Spraw Zagranicznych w 1998 roku, kiedy to obszar ten został objęty współpracą rządu i prezydenta<sup>33</sup>.

## Minister spraw zagranicznych i europejskich

Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich jest organem — mimo częstych reform i przekształceń<sup>34</sup> — dużej wagi dla francuskiej polityki zagra-

<sup>30</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 42.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>32</sup> Zob. H. Gherari: *Les relations franco-israeliennes de 2002 a 2005. Entre passion et raison*. In: *Annuaire Francais de Relations Internationales 2006*. Vol. 7. Bruxelles 2006.

<sup>33</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 44—45.

<sup>34</sup> W 1981 r. MSZ V Republiki przekształcono w Ministerstwo Spraw Zewnętrznych (Ministère des Relations exterieures), w 1998 r. w Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Współpracy (Ministère des Affaires étrangères et Cooperation), a od 2007 r. nadano mu nazwę Mini-

nicznej, co po części zawdzięcza także tradycji historycznej. Zadania ministra spraw zagranicznych i europejskich w dużej mierze zależą od organizacji prac rządu, jednak w praktyce systemu politycznego V Republiki ma cztery tradycyjne i niezmiennie kompetencje. Podstawową jego kompetencją jest reprezentacja państwa na zewnątrz. Jest on jedynym członkiem rządu, obok premiera, który bez odpowiednich pełnomocnictw może być przedstawicielem V Republiki podczas oficjalnych spotkań międzynarodowych. Ma to duże znaczenie w kontekście działalności struktur Unii Europejskiej<sup>35</sup>. Minister posiada także kompetencje dotyczące prowadzenia negocjacji w imieniu Republiki Francuskiej oraz określone uprawnienia decyzyjne w tym zakresie. Do zadań ministra należy również utrzymywanie stałych kontaktów z mediami. Jest on zobowiązany do regularnego organizowania konferencji prasowych, mających na celu wyjaśnianie stanowiska Francji wobec aktualnych problemów międzynarodowych. Minister spraw zagranicznych i europejskich jest także szefem aparatu dyplomatycznego państwa. W 1997 roku składało się na niego: 149 ambasad, 17 stałych przedstawicielstw dyplomatycznych, 4 przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych, 87 konsulatów generalnych i 18 konsulatów<sup>36</sup>.

Podobnie jak w przypadku prezydenta i premiera, rola ministra spraw zagranicznych jest szersza, niż wynika to z rozwiązań systemowych. W dużej mierze na zadania tego organu wpłynęła praktyka rządów Ch. de Gaulle'a. W koncepcji Generała, MSZ powinno ściśle współpracować z Pałacem Elizejskim. Jednakże to prezydent powinien określać filozofię i główne kierunki działania, natomiast zadaniem Quai d'Orsay jest nadawanie wytycznym prezydenta formy dyplomatycznej. W praktyce gen. de Gaulle pozostawiał ministrowi dość dużą autonomię, między innymi miał on decydujący wpływ na nominacje ambasadorów<sup>37</sup>. W ciągu kilkudziesięciu lat funkcjonowania V Republiki wykształciła się praktyka podobna do relacji premier — prezydent. Jak zauważyła M.-C. Kessler, rola ministra spraw zagranicznych zależy w głównej mierze od osobistych relacji z prezydentem. Gdy obaj politycy blisko z sobą współpracują, Ministerstwo Spraw Zagranicznych staje się najważniejszym, obok prezydenta, ośrodkiem kreowania polityki zagranicznej<sup>38</sup>. Problem rodzi się jednak podczas kohabitacji. Wówczas pojawiają się dwie możliwości. Minister spraw zagranicznych podejmuje bliską współpracę z prezydentem, jak to miało miejsce podczas pełnienia tej funkcji przez A. Juppé, lub prezydent i premier chcą wywierać znaczący wpływ na politykę zagraniczną państwa. Wtedy, jak to miało miejsce w okre-

---

sterstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich (Ministère des Affaires étrangères et européennes).

<sup>35</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 76—77.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 79.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 83.

sie rządów J. Chiraca i F. Mitteranda, minister spraw zagranicznych pozostaje postacią drugoplanową.

## Parlament

Według Dmitriego G. Lavroffa, źródeł zaangażowania parlamentu w politykę zagraniczną Francji należy szukać w demokratycznej i parlamentarnej tradycji systemu politycznego tego państwa<sup>39</sup>. Parlament Republiki Francuskiej składa się ze Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Kadencja liczącego 577 deputowanych Zgromadzenia Narodowego wynosi pięć lat. Senat liczy natomiast 331 senatorów wybieranych na 9-letnią kadencję<sup>40</sup>. Deputowani do Zgromadzenia Narodowego są wybierani w wyborach bezpośrednich, natomiast Senat stanowi reprezentację wspólnot terytorialnych V Republiki (art. 24 Konstytucji). Senatorowie wybierani są w wyborach pośrednich przez członków i deputowanych do rad generalnych i municypalnych Francji<sup>41</sup>. Uprawnienia parlamentu w dziedzinie polityki zagranicznej regulują artykuły 35, 53, 54 i pośrednio 88—4 Konstytucji. Artykuł 35 stanowi, iż wypowiedzenie wojny wymaga zgody parlamentu. Należy pamiętać, że odnosi się to do działań ofensywnych, gdyż w momencie zagrożenia integralności terytorium francuskiego, na przykład w wyniku napaści, art. 16 pozwala Prezydentowi Republiki przejąć pełnię władzy. W art. 53 czytamy: „Traktaty pokoju, traktaty handlowe, traktaty lub umowy odnoszące się do organizacji międzynarodowych, jak również obciążające państwo finansowo, zmieniające postanowienia natury ustawowej odnoszące się do statusu jednostki, pociągają za sobą odstąpienie, zamianę lub przyłączenie terytorium, mogą być ratyfikowane lub zatwierdzone tylko na podstawie ustawy”. Potwierdza to orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 9 kwietnia 2003 roku, w której stwierdzono: „Jedyną kompetencją Parlamentu dotyczącą traktatów międzynarodowych przewidzianą w Konstytucji jest autoryzacja lub odrzucenie ratyfikacji lub zatwierdzenia, przewidziana w art. 53”<sup>42</sup>. Trzeba tu jednak dodać, że rząd ma duże pole manewru, gdyż to do niego należy określenie typu umowy międzynarodowej. W praktyce więc, w szczególności jeśli chodzi o umowy o charakterze finansowym, ta kompetencja obu izb parlamentu jest pomijana<sup>43</sup>. Arty-

<sup>39</sup> P. Gaia: *Les actes internationaux devant le Parlement*. In: *La conduite de la politique étrangère...*, s. 28.

<sup>40</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych...*, s. 214—215.

<sup>41</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Francji...*, s. 24.

<sup>42</sup> „Journal officiel”, 14 Avril 2003.

<sup>43</sup> P. Gaia: *Les actes internationaux...*, s. 32—33; M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 63—64.

kuł 54 Konstytucji łączy się bezpośrednio z poprzednim. Daje on przewodniczącym obu izb parlamentu oraz grupie 60 deputowanych i 60 senatorów prawo do wnioskowania do Rady Konstytucyjnej o zbadanie konstytucyjności zawartej umowy międzynarodowej. Konstytucja V Republiki nadaje również parlamentowi pewne uprawnienia, jeśli chodzi o działalność Francji w ramach Unii Europejskiej. Według art. 88—4 rząd zobowiązany jest przedkładać obu izbom parlamentu projekty aktów Wspólnot Europejskich mających charakter prawodawczy. Na tej podstawie Zgromadzenie Narodowe i Senat mają prawo podejmowania rezolucji dotyczących propozycji i projektów Wspólnot Europejskich. Co prawda, rezolucje te nie mają mocy prawnej, ale pozwalają parlamentowi ustosunkować się do konkretnych działań Unii Europejskiej.

Podobnie jak w pozostałych przypadkach, w praktyce rola parlamentu jest większa. W odniesieniu do kompetencji ratyfikacyjnych, obie izby posiadają pośrednio prawo do wniesienia poprawek. Jak zauważył Philippe Bourasse, podczas ratyfikacji traktaty międzynarodowe nie podlegają już zmianom, jednak można ich dokonać w projekcie ustawy ratyfikującej — w ten sposób ratyfikowano traktat amsterdamski<sup>44</sup>. Osobną kwestię stanowi działalność komisji spraw zagranicznych obu izb parlamentu, których głównym zadaniem jest funkcja kontrolna<sup>45</sup>. Komisja spraw zagranicznych Zgromadzenia Narodowego jest organem, który blisko współpracuje z Quai d'Orsay. Komisja ma również prawo do przeprowadzenia rozmów z ministrem spraw zagranicznych i europejskich, premierem oraz z politykami innych państw<sup>46</sup>. Pewne kompetencje w dziedzinie polityki zagranicznej mają również przewodniczący obu izb parlamentu. Jest to przede wszystkim rola protokolarna, polegająca na utrzymywaniu kontaktów z parlamentami innych krajów. Przykładem tego typu działań może być wizyta przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego Jean'a-Louis Debré, który w 2005 roku wraz z grupą deputowanych odbył wizytę do Turcji. Warte uwagi jest również inicjatywa z 2000 roku przewodniczącego Senatu V Republiki Christiana Ponceleta, który był współzałożycielem Światowego Forum Senatów, którego głównym zadaniem jest promocja dwuizbowości<sup>47</sup>. Ważnym uprawnieniem deputowanych obu izb parlamentu jest prawo zapytań. Członkowie Zgromadzenia i Senatu mają prawo do przesłania zapytań pisemnych, do poszczególnych ministrów, dotyczących wyjaśnienia budzących wątpliwości kwestii. W dziedzinie spraw zagranicznych jest to szeroko stosowana praktyka — w 1996 roku deputowani obu izb wysłali aż 1875 zapytań do ministra spraw zagranicznych, ministra spraw europejskich i ministra ds. współpra-

<sup>44</sup> Zob. P. Bourassé: *Le parlement francais et les relations internationales*. In: *Annuaire Francais de Relations Internationales 2006*. Vol. 7. Bruxelles 2006.

<sup>45</sup> W Senacie komisja ta nosi nazwę Komisji Spraw Zagranicznych i Obrony.

<sup>46</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 58.

<sup>47</sup> Zob. P. Bourasse: *Le parlement francais...*

cy<sup>48</sup>. Wśród innych ważnych prerogatyw parlamentu należy wymienić kompetencje związane ze zmianami terytorialnymi V Republiki. Za najlepszy przykład może posłużyć sprawa niepodległości Komorów z 1973 roku. Prezydent Valéry Giscard d'Estaing zdecydowany na dokończenie procesu dekolonizacji podjął w tym roku działania zmierzające do przyznania Komorom pełnej niepodległości. Jednak sprzeciw parlamentu spowodował wyłączenie jednej z wysp archipelagu z tego procesu (Mayotte), co wywołało krytykę ze strony społeczności międzynarodowej<sup>49</sup>.

## Zakończenie

Prezydent jest postacią kluczową w prowadzeniu polityki zagranicznej V Republiki. Jego władza w tej dziedzinie jest często decydująca, szczególnie na kierunku afrykańskim. Słabość struktur administracyjnych urzędu prezydenckiego sprawia jednak, iż musi on realizować swoje uprawnienia w ścisłej współpracy z aparatem rządowym — przede wszystkim Quai d'Orsay. Trzeba także pamiętać, iż w okresach kohabitacji wpływ prezydenta na politykę zagraniczną jest ograniczony, gdyż zależy od stosunków z rządem, co częstokroć bywa szkodliwe nie tylko dla wizerunku Francji, ale także dla efektywności jej polityki zagranicznej. Premier wraz z rządem zajmują ważną pozycję w mechanizmie decyzyjnym polityki zagranicznej V Republiki. Uprawnienia nadane mu przez Konstytucję, przede wszystkim dotyczące „prowadzenia polityki Narodu”, dają realną kontrolę nad polityką zagraniczną Francji. Niejasność niektórych zapisów Konstytucji sprawia jednak, że podobnie, jak w przypadku głowy państwa, rola premiera determinowana jest relacjami na linii Hotel Matignon — Pałac Elizejski. Gdy prezydent i premier wywodzą się z tego samego obozu, polityka zagraniczna jest prowadzona głównie przez prezydenta, z mniejszym lub większym współudziałem premiera. Oczywiście, zachowuje on wtedy kontrolę nad tymi dziedzinami polityki zagranicznej, które dotyczą bezpośrednio działalności rządu (stosunki gospodarcze, kulturowe, naukowe), jednak jego rola jest zdecydowanie mniejsza. Sytuacja zmienia się w czasie kohabitacji. W tym wypadku wiele zależy od niepisanego porozumienia obu ośrodków władzy dotyczącego podziału obowiązków w polityce zagranicznej, podobnie jak to miało miejsce podczas pierwszej kohabitacji. Problem pojawia się wówczas, gdy porozumienie takie jest nieprecyzyjne lub nieprzestrzegane. Dochodzi wtedy do sytuacji, w której dwa ośrodki egzekutywy we Francji zajmują odmienne stanowi-

<sup>48</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 55.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 66—67.



ska względem określonych problemów, co szkodzi interesom i wizerunkowi V Republiki<sup>50</sup>. Pozycja ministra spraw zagranicznych i europejskich w mechanizmie decyzyjnym polityki zagranicznej V Republiki zależy od osobistych stosunków z prezydentem i aktualnej sytuacji politycznej. Pozwala mu to często odgrywać rolę większą niż wskazywałyby na to jego konstytucyjne uprawnienia, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Maurice'a Couve de Murville'a w okresie prezydentury gen. Ch. de Gaulle'a. Z reguły jednak minister spraw zagranicznych i europejskich dysponuje niewielką autonomią i jest jedynie wykonawcą koncepcji polityki zagranicznej V Republiki opracowanej przez Pałac Elizejski i Hotel Matignon. Natomiast rola obu izb parlamentu w mechanizmie decyzyjnym polityki zagranicznej jest niewielka. Co prawda, jak wskazał P. Bourasse, ich uprawnienia w tej dziedzinie ewoluują, przede wszystkim jeśli chodzi o współpracę międzyparlamentarną, jednak nie ma to, jak się wydaje, większego wpływu na charakter aktywności międzynarodowej Francji<sup>51</sup>. Konstytucja, ustawy oraz orzecznictwo Rady Konstytucyjnej przyznają obu izmom dość wąskie kompetencje, które nie różnią się wiele od rozwiązań w innych państwach demokratycznych. Prerogatywy parlamentu w tej dziedzinie mają związek przede wszystkim z ratyfikacją traktatów (częściowo ograniczoną) i kontrolą działań rządu, co przejawia się przede wszystkim w działalności komisji i przez prawo do zapytań<sup>52</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że pomimo podziałów politycznych, które poważnie ograniczają jego rolę, parlament czuwa nad obecnością tradycyjnych elementów w polityce zagranicznej Francji: ochrony praw człowieka, promocji wartości demokratycznych, poszanowania prawa międzynarodowego, niepodległości narodu i prestiżu oraz statusu V Republiki na arenie międzynarodowej<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> N. Baverez: *La France qui tombe*. Paris 2003, s. 65—67.

<sup>51</sup> Zob. P. Bourasse: *Le parlement français...*

<sup>52</sup> D.G. Lavroff: *La pratique de la conduite...*, s. 102—103.

<sup>53</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 70.







## Komunikowanie społeczne



Marek Mazur  
Agnieszka Turska-Kawa

## Kampania prezydencka w USA w 2008 roku Modernizacja i profesjonalizacja kampanii wyborczych

**Abstract:** USA presidential campaign in 2008. Modernization and professionalisation of electoral campaigns

Professionalisation of electoral campaigns, treated as one of aspects of modernization, is characterized by convergence and standardization of practices and concepts used by political organizations. This process is mainly determined by American innovations, most frequently adjusted to suit local institutional and cultural conditions.

The analysis of the professionalisation process of the USA presidential campaign in 2008 proves continuation of the tendencies identified before, with their common denominator of mediatization and political marketing. First of all, the activities were intensified and effectiveness improved in reaching by the political parties / candidates the potential voters belonging to selected groups (targeting) and the shaping of image of the candidates (popcultural trend in positioning).

The most innovative element was the usage of new media, primarily taking advantage of the potential of the Internet. Significant stimulation of the flow of information about the campaign can be attributed to online activities (especially to the phenomenon of social networking sites and activity on YouTube); they have also caused greater involvement especially in the youngest group of voters, which translated into effectiveness of fundraising for campaigns and greater mobilization of the electorate.

**Key words:** professionalisation, modernization, electoral campaigning, elections in USA, Internet in elections.

W warunkach dynamicznie przebiegającego procesu globalizacji demokracji badania kampanii wyborczych zmierzają ku próbom wykazania uniwersalnych, transnarodowych tendencji ewolucyjnych. Podstawowe pytania dotyczą kwestii rodzaju (konwergencja czy dywergencja), skali i kierunku przemian koncepcji i praktyk komunikowania politycznego, głównych mechanizmów je napędzających (np. perspektywa mediocentryczna) oraz barier dla tego procesu. Niezależnie od prezentowanych podejść ważnym punktem odniesienia są amerykańskie kampanie wyborcze.

Na podstawie analizy kampanii prezydenckiej w USA w 2008 roku chcemy włączyć się w nurt rozważań dotyczących modernizacji i profesjonalizacji kampanii wyborczych. To próba uchwycenia dynamiki transformacji w procesie amerykańskiego komunikowania politycznego oraz trendów globalnych zmian profesjonalizacyjnych.

## Modernizacja kampanii wyborczych

Perspektywa modernizacji w teoretycznych analizach kampanii wyborczych najczęściej traktowana jest jako alternatywne rozwiązanie dla procesu amerykańskiej, szczególnie w odniesieniu do przemian na gruncie europejskim. Może to wynikać z chęci wyeliminowania pejoratywnie kojarzonego — z imperializmem kulturowym i ekonomicznym — pojęcia<sup>1</sup> albo stanowi wyraz poszukiwania uniwersalnego wymiaru zmian, w tym podkreślenia wagi czynników endogenicznych w procesie ewolucji kampanii wyborczych<sup>2</sup>. W istocie mowa o tych samych zjawiskach, spór prawdopodobnie dotyczy wyłącznie kierunku przemian. Ważna rola USA w procesach przekształcania się rywalizacji podmiotów politycznych stanowi cechę modernizacji, rozumianej jako „wprowadzanie i dyfuzja innowacji”<sup>3</sup> w działania podmiotów politycznych w kampanii wyborczej, odzwierciedlające „różnorodności warunków, przebiegów i efektów procesów modernizacyjnych w różnych krajach, regionach, społeczeństwach oraz w różnych okresach”<sup>4</sup>. Ujęcie modernizacyjne dogłębniej wyjaśnia innowacyj-

<sup>1</sup> B. Dobek-Ostrowska: *Komunikowanie polityczne i publiczne*. Warszawa 2006, s. 260.

<sup>2</sup> D.C. Hallin, P. Mancini: *Americanization, Globalization, and Secularization. Understanding the Convergence of Media Systems and Political Communication*. In: *Comparing Political Communications. Theories, Cases, and Challenges*. Eds. F. Esser, B. Pfetsch. Cambridge 2004, s. 28.

<sup>3</sup> L.W. Zacher: *Modernizacja. Wielość kontekstów, modeli, dróg, prędkości i efektów*. W: *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*. Red. M. Barański. Katowice 2008, s. 19.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 21.

ny charakter praktyk wyborczych, pojmowanych nie tylko w kategoriach działań rywalizujących stron konfliktu politycznego, zorientowanych na zdobycie poparcia wyborczego, ale także transformacji w ujęciu technologicznym, kulturowym, społeczno-politycznym w odniesieniu do mediów i wyborców<sup>5</sup>.

Wśród najważniejszych przyczyn, a zarazem przejawów modernizacji kampanii wyborczych wymienić można mediatyzację polityki i komunikowania politycznego oraz przebudowę struktur społeczeństw postindustrialnych. Obydwa wymiary, oddziałując na siebie wzajemnie, towarzyszą sobie i generują skutki polityczne, fundamentalne w toku przeobrażania się oblicza kampanii wyborczych.

Proces ewolucji kampanii wyborczych zaczął rozwijać się dynamiczniej po II wojnie światowej. Rewolucyjny rozwój mediów elektronicznych zapoczątkowany w tym czasie — przede wszystkim telewizji — zasadniczo zmienił politykę i formułę komunikowania politycznego. Media masowe szybko zyskały silną pozycję jako instytucja pośrednicząca w artykulacji i agregacji potrzeb obywateli, istotnie wpłynęły na formę mobilizacji elektoratu, w końcu wykazały potencjał politycznego oddziaływania jako względnie niezależny podmiot polityki. Główne skutki mediatyzacji rzeczywistości politycznej ujawniły się w scaleniu rzeczywistości i rzeczywistości medialnej — wzrosło niepomiarne znaczenie tej ostatniej, w silnym wpływie mediów na percepcję i w pewnym stopniu recepcję polityki przez obywateli, wskutek czego stały się istotnym czynnikiem kształtującym zyskującą na znaczeniu w demokracji opinię publiczną, a także w zwiększeniu roli mediów w zakresie kontroli problematyki politycznej (funkcje *agenda setting* i oddziaływanie ram znaczenia) oraz perswazji<sup>6</sup>.

Współcześnie media determinują proces polityczny (*media-centered politics*)<sup>7</sup> i dominują komunikowanie polityczne. W relacjach media — politycy logika mediów wywarła poważny wpływ na logikę polityki. W celu dostosowania się do wymogów mediów elektronicznych językiem polityki zawładnęły mechanizmy wizualizacji i schematyzacji (uproszczeń), do arsenału codziennych środków wyrazu dołączył skandal, informacje negatywne, informacje o życiu prywatnym. Pociągnęło to za sobą znaczącą profesjonalizację w sferze zarządzania komunikowaniem, co przejawiało się w popularyzacji koncepcji i metod *public relations*, podniesieniu rangi strategii wizerunkowej, której cele nie pozostały bez wpływu na istotne procesy decyzyjne w państwie. Najważniejszym kryterium wiadomości politycznych w upodabniających się do siebie

<sup>5</sup> M. Kolczyński: *Strategie komunikowania politycznego*. Katowice 2007, s. 137.

<sup>6</sup> Por. S. Michalczyk: *Spółczesność medialna. Studia z teorii komunikowania masowego*. Katowice 2008, s. 23 i n.; S. Iyengar, J. McGrady: *Środki masowego przekazu i perswazja polityczna*. W: *Perswazja. Perspektywa psychologiczna*. Red. T.C. Brock, M.C. Greek. Przeł. T. Sieczkowski, M. Kowaleczko-Szumowska. Kraków 2007, s. 296 i n.

<sup>7</sup> F. Plasser, G. Plasser: *Global Political Campaigning. A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practises*. Westport CT 2002, s. 78.

komercyjnych mediach jest ich siła przyciągania publiczności. Media ponoszą znaczącą odpowiedzialność za zjawiska personalizacji w polityce, proliferacji politycznych *soft news*, politycznej tabloidyżacji, a także *infotainment*.

W najdalej idących propozycjach, w których bierze się pod uwagę oddziaływanie mediów na podmioty polityczne, mowa o zmianie istoty polityki. Hans Mathias Kepplinger stawia hipotezę o prymacie polityki symbolicznej, rozumianej jako „środki, których celem jest w mniejszym stopniu rozwiązanie problemu, a w większym uspokojenie mediów i ich publiczności”<sup>8</sup>. W takim ujęciu zasadniczym celem polityków jest przypodobanie się publiczności, a realna sfera decyzji politycznych (merytorycznych) schodzi na plan dalszy.

Transformacja sfery społecznej, między innymi postępujące zróżnicowanie społeczne w warunkach równoczesnego rozwoju klasy średniej, indywidualizacja społeczeństwa, osłabienie albo przedefiniowanie dotychczasowych konfliktów (podziałów) socjopolitycznych, mniejszy wpływ, czasami rozpad tradycyjnych instytucji i grup społecznych, sekularyzacja<sup>9</sup> oraz pojawienie się wartości postmaterialnych tworzą nowe otoczenie dla kampanii wyborczych. Na skutek konwergencji globalnej sił ekonomicznych jesteśmy świadkami internacjonalizacji konsumeryzmu: „[...] globalna publiczność w coraz większej mierze myśli i zachowuje się, jak klient we wszystkich obszarach życia”<sup>10</sup>. W efekcie tego znacząco zmniejszyła się lojalność wyborców wobec partii politycznych, co wyraża się w spadku identyfikacji partyjnej oraz wzroście poziomu chwiejności wyborczej. W wyjaśnianiu zachowań wyborczych modele retrospektywne mocno straciły na aktualności, a zwiększyła się rola czynników bieżących, w tym kampanii wyborczych.

Partie już w latach sześćdziesiątych XX wieku strategicznie zareagowały na zmiany, inicjując proces głębokiej transformacji.<sup>11</sup> Współcześnie dają się słyszeć głosy o dominacji cech marketingowego modelu partii politycznej. To organizacja, dla której najważniejszym punktem odniesienia są oczekiwania i potrzeby płynące z rynku, który tworzy wiele zróżnicowanych segmentów wyborców, niepołączonych wspólną ideologią<sup>12</sup>. Modernizacja kampanii wyborczych przebiega zatem wielowymiarowo i dotyczy wszystkich ich uczestników. Ponadto ma charakter globalny i wielokierunkowy.

---

<sup>8</sup> H.M. Kepplinger: *Demontaż polityki w społeczeństwie informacyjnym*. Kraków 2007, s. 132.

<sup>9</sup> D.C. Hallin, P. Mancini: *Americanization...*, s. 29—31.

<sup>10</sup> D.G. Lilleker, J. Lees-Marshment: *Introduction: Rethinking Political Party Behavior*. In: *Political Marketing, A Comparative Perspective*. Eds. D.G. Lilleker, J. Lees-Marshment. Manchester—New York 2005, s. 3.

<sup>11</sup> Zmiany partii zachodnioeuropejskich pierwszy opisał O. Kirchheimer: *The Transformation of the Western European Party System*. In: *Political Parties and Political Development*. Eds. J. LaPalombara, M. Weiner. Princeton, N.J. 1966, s. 177—200.

<sup>12</sup> D.G. Lilleker, J. Lees-Marshment: *Introduction...*, s. 1 i n.

Transfer innowacji odbywa się na poziomie ponadnarodowym, a nawet ponadkontynentalnym. Niemniej przepływ ten warunkowany jest wewnątrznie, niejednokrotnie innowacje wyrastają z przemian wewnętrznych w danym systemie politycznym. Potencjalnie najbardziej wpływowy model ewolucji kampanii wyborczych wyrasta z doświadczeń amerykańskich, co wynika ze stopnia zaawansowania procesu rozwoju mediów, długiej historii i częstotliwości demokratycznych wyborów, specyfiki kulturowej i politycznej w tym kraju<sup>13</sup>. W badaniach potwierdzono zjawisko amerykanizacji, jednocześnie podkreślając obszary niepoddające się procesowi homogenizacji albo bariery spowalniające ten proces, a także dopuszczając odwrotny kierunek przepływu innowacji. Jay G. Blumler i Michael Gurevitch w analizie porównawczej amerykańskiego i brytyjskiego komunikowania politycznego w kampanii wyborczej (*campaign communication*) akcentują odrębności w funkcjonowaniu mediów informacyjnych<sup>14</sup>. Dyfuzja amerykańskich wzorów może przybierać różną formę: bezpośredniego naśladownictwa, selektywnego importu i przysposobienia praktyk amerykańskich, w końcu przystosowania tych praktyk i włączenia ich do zestawu stosowanych już środków.

Wśród najważniejszych czynników endogenicznych ograniczających, rzadziej uniemożliwiających, proces modernizacji są odmienności kulturowe oraz zmienne instytucjonalne, między innymi model rządów, system partyjny, system wyborczy, przede wszystkim regulacje dotyczące finansowania kampanii oraz możliwości emisji płatnej reklamy telewizyjnej.

Podsumowując, przesłanki modernizacji ze względu na charakter globalny determinują głównie konwergencję zachowań podmiotów politycznych w rywalizacji politycznej. Fritz i Gunda Plasser opowiadają się za koncepcją hybrydyzacji, przez którą rozumieją łączenie różnych podejść i technik zapośredniczone przez czynniki kulturowe i instytucjonalne<sup>15</sup>.

Jeden z aspektów modernizacji stanowi profesjonalizacja kampanii wyborczych<sup>16</sup>. Uwaga w tym kontekście skupiona jest na zachowaniach rywalizujących partii (kandydatów), na marginesie zaś pozostają organizacje medialne (dziennikarze) oraz wyborcy. Pippa Norris odwołując się do popularnej klasyfikacji ewolucji kampanii Davida Farrela<sup>17</sup>, definiuje profesjonalizację jako proces

<sup>13</sup> Zob. T. Płudowski: *Komunikacja polityczna w amerykańskich kampaniach wyborczych*. Warszawa 2008, s. 38 i n.; M. Mazur: *Marketing polityczny. Studium porównawcze prezydenckich kampanii wyborczych w USA i Polsce*. Warszawa 2002, s. 51—52.

<sup>14</sup> J.G. Blumler, M. Gurevitch: „Americanization” Reconsidered: U.K. — U.S. Campaign Communication Comparisons Cross Time. In: *Mediated Politics. Communication in the Future Democracy*. W.L. Bennet, R.M. Entman: Cambridge 2005, s. 400.

<sup>15</sup> F. Plasser, G. Plasser: *Global Political Campaigning...*, s. 348.

<sup>16</sup> Trudno wyznaczyć ramy kampanii wyborczych, zwłaszcza wobec popularnej tezy o kampanii permanentnej. Przyjmujemy, że to okres najbardziej intensywnych działań partii / polityków zmierzających bezpośrednio do zdobycia głosów wyborczych.

<sup>17</sup> D.M. Farrel: *Campaign Strategies and Tactics*. In: *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Eds. L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris. Thousand Oaks—

ciągłej tranzykcji od premodernizacyjnego do modernizacyjnego i postmodernizacyjnego etapu działań wyborczych (*electioneering*)<sup>18</sup>. W tym ujęciu koncepcje i praktyki inicjowane oraz upowszechniane w USA najbliższe są modelowi postmodernizacyjnemu i w największej mierze, przez rozwój mediów i rewolucję marketingową, wyznaczają globalne trendy, determinując proces homogenizacji kampanii wyborczych. Różnice w stylach kampanii mają drugorzędne znaczenie i nie stoją w sprzeczności z ogólną marketingową, zmediatyzowaną formułą postępowania.

## Trendy profesjonalizacyjne w amerykańskiej kampanii 2008 roku

Kampania prezydencka w 2008 roku odzwierciedliła cechy przypisywane amerykańskiemu stylowi komunikowania w kampanii<sup>19</sup>. Wśród najważniejszych można wymienić:

- mediatyzację kampanii,
- podejście marketingowe w kampanii,
- spersonalizowanie oferty wyborczej,
- negatywizm w kampanii.

Mediatyzacja kampanii wyborczych ujawnia się w dwóch obszarach. Po pierwsze, to potraktowanie mediów masowych jako istotnego środka mobilizacji wyborczej. Po drugie, to odniesienie się do praktyk *media relations*, których celem jest strategiczne zarządzanie informacją wypływającą od kandydatów, monitoring mediów, wpływ na agendę mediów przez kreowanie pseudowydarzeń, a także uzyskanie pożądanej interpretacji wydarzeń i informacji politycznych (*media spinning*)<sup>20</sup>.

W 2008 roku poważne zmiany zaszły w amerykańskim środowisku kampanii wyborczej ze względu na wzrost znaczenia Internetu jako medium politycznego. Chociaż już wcześniej odsetek internautów w tym kraju był najwyższy

---

London—New Dehli 1996, s. 171. Szczegółowa analiza tego modelu w polskiej literaturze zob. R. Wiszniewski: *Marketing wyborczy*. Warszawa—Wrocław 2000, s. 101 i n.

<sup>18</sup> P. Norris: *A Virtuous Circle: Political Communication in Post Industrial Democracies*. New York 2000, za: F. Plasser, G. Plasser: *Global Political Campaigning...*, s. 241.

<sup>19</sup> Por. F. Plasser, G. Plasser: *Global Political Campaigning...*, s. 83 i n.; W. Shultz: *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*. Kraków 2006, s. 141—142.

<sup>20</sup> Sukces demokracji w tej dziedzinie pośrednio wyraża fakt, że spośród autorów tytułów prasowych większość zadeklarowała poparcie dla B. Obamy: 234 tytuły prasowe (w sumie w sprzedaży 21 mln egzemplarzy), dla J. McCaina 135 tytułów (w sprzedaży 7 mln egzemplarzy). W 2004 r. główni kandydaci uzyskali poparcie prawie równej liczby gazet. Źródło: „Polityka” 2008, nr 45.



w porównaniu z innymi państwami, to w ostatnich latach rozwój tego kanału komunikacji przybrał znacząco na sile. 75% Amerykanów deklaruje dostęp do Internetu, w tym 55% ma w swoim domu szerokopasmowe łącze internetowe<sup>21</sup>. Internet pierwszy raz w historii wyborów zajął drugie miejsce po telewizji (wyprzedzając gazety) jako najpopularniejsze źródło informacji o kampaniach prezydenckich (zob. tabela 1).

Tabela 1

Główne źródło informacji o kampanii prezydenckiej (%)

Kanał przekazu	1996	2000	2004	2007 (grudzień)
Telewizja	73	68	68	60
Prasa	15	15	15	12
Internet	1	4	6	15
Radio	8	8	7	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Internet's Broader Role In Campaign 2008. Social Networking and Online Videos Off*. The Pew Research Centre for the People & the Press [http://people-press.org/report/384/; (23.04.2009)].

Blisko połowa Amerykanów jako zasadnicze źródła wiedzy o działaniach w kampanii prezydenckiej w 2008 roku podaje Internet, e-mail oraz telefon komórkowy. Internet wskazało 40% osób. Blisko co piąta osoba deklaruje, że raz w tygodniu lub częściej sprawdza wiadomości dotyczące działań wyborczych, 6% robi to codziennie. Największy potencjał Internet przejawia wobec ludzi młodych<sup>22</sup>.

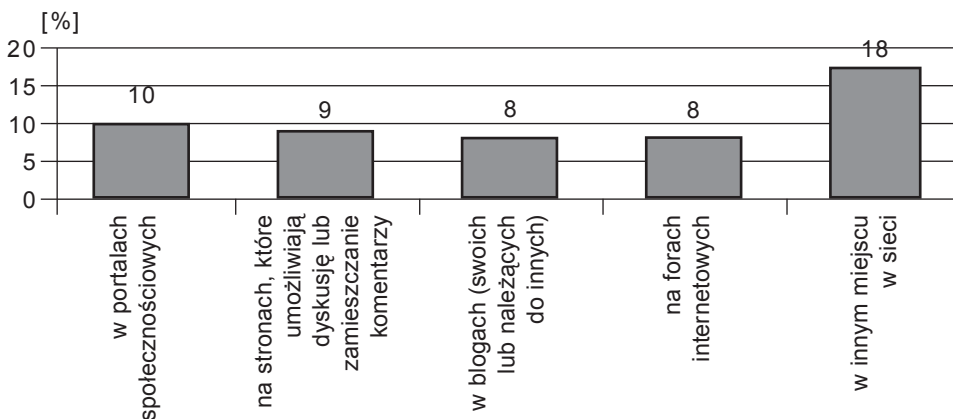
Internet zintensyfikował przepływ informacji<sup>23</sup>, prawdopodobnie wpłynął na partycypację wyborczą dzięki większemu zaangażowaniu potencjalnych

<sup>21</sup> Liczba użytkowników stalego łącza rosła w ostatnich latach: z 42% w 2005 r. i z 47% w 2007 r. Źródło: *55% of adult Americans have home broadband connections*. Pew Internet and & American Life Project. [http://www.pewinternet.org/Press-Releases/2008/55-of-adult-Americans-have-home-broadband-connections.aspx (15.04.2009)].

<sup>22</sup> Szczególny wzrost zwolenników sieci odnotowano wśród młodych ludzi między 18. a 29. rokiem życia. W grudniu 2007 r. 46% z nich wskazało Internet jako zasadnicze lub drugie źródło pozyskiwania informacji o kampanii prezydenckiej, co w porównaniu z 2004 r. stanowi wzrost o 25%. Popularność telewizji wśród młodych ludzi spadła — w grudniu 2007 r. 60% wskazało ją jako pierwsze lub drugie źródło informacji o działaniach wyborczych, co w zestawieniu z 2004 r. stanowi spadek o 15%. Gazety w 2004 r. były znaczące dla 30% młodych ludzi, w 2007 r. odnotowano spadek tej wartości o 6%. Za: *Internet's Broader Role In Campaign 2008. Social Networking and Online Videos Off*. The Pew Research Centre for the People & the Press [http://people-press.org/report/384/ (23.04.2009)].

<sup>23</sup> Jednakże nie zmienił się główny nadawca przekazów. Najpopularniejsze strony internetowe, stanowiące źródło wiadomości o kampanii prezydenckiej, to internetowe strony tradycyjnych stacji telewizyjnych: CNBS, CNN, a także serwisów informacyjnych oferowanych przez wyszukiwarki Yahoo oraz Google. T. Płudowski podkreśla, że „Internet nie zmarginalizował

wyborców. Wielu wyborców spontanicznie (albo pod wpływem działań sztabów wyborczych) włączyło się aktywnie w proces kampanii, współtworząc ją w zakresie działań marketingowych, dzieląc się swymi emocjami z innymi, dołączając do różnorodnych grup wsparcia, przekonując do swoich racji niezdecydowanych. Blisko 1 na 5 internautów brał udział w politycznej debacie *online*, przesyłając swoje refleksje, komentarze, używając blog czy portal społecznościowy (wykres 1).



Wykres 1. Miejsca najintensywniejszego rozprzestrzeniania się komentarzy *online* związanych z kampanią prezydencką 2008

Źródło: The Pew Internet & American Life Project Post-Election Survey, listopad—grudzień 2008.

O psychologicznej sile Internetu świadczyć może fakt, że 28% użytkowników sieci stwierdziło, iż sprawił on, że czuli się bardziej włączeni w toczącą się kampanię, a 22%, że gdyby nie Internet, nie byłoby tak zaangażowani w batalię wyborczą<sup>24</sup>. Być może właśnie dzięki temu zaangażowaniu, które połączyło miliony wyborców, ruch ten nie przestał istnieć z dniem wyborów, ale trwa i rozwija się. Powstaje coraz więcej portali społecznościowych, dopisują się do nich nowe osoby, tworzone są nowe klipy wideo, nowe aplikacje na telefony komórkowe.

Profesjonalizacja przebiega wedle logiki, którą charakteryzuje przesunięcie punktu ciężkości w strategii komunikacyjnej kampanii od pracochłonnych form mobilizacji (tzw. kampania tradycyjna) w kierunku form kapitało-

---

na większą skalę dziennikarzy oraz tradycyjnych mediów jako przekazicieli informacji, oddając głos samym aktorom politycznym. [...] Największa rewolucja w komunikacji online polega na tym, że zmienił się kanał oraz forma przekazu, ale nie dominujący nadawca”. T. Płudowski: *Komunikacja...*, s. 162—163.

<sup>24</sup> *The Internet and the 2008 election*. The Pew Internet and & American Life Project [http://www.pewinternet.org/Press-Releases/2008/The-internet-and-the-2008-election.aspx (15.04.2009)].

chłonnych (głównie reklama telewizyjna). W efekcie, koszty kolejnych kampanii wyborczych osiągają rekordowy poziom. W wyborach 2008 roku kandydaci na prezydenta i do Kongresu oraz grupy interesu wydały na kampanię sumę ponad 5,3 bln USD, więcej o 1,1 bln niż cztery lata wcześniej. Wydatki tylko dwóch głównych kandydatów do urzędu prezydenta przekroczyły ponad 1 bln USD, Barack Obama — 744,9 mln USD, John McCain — 346,6 mln USD<sup>25</sup>. Demokrat zrezygnował w trakcie prawyborów oraz w fazie zasadniczej z subwencji państwowych, dzięki czemu uniknął konieczności podlegania rygorom limitu<sup>26</sup>. Podobnie jak w poprzednich kampaniach gros środków przeznaczono na kampanię telewizyjną. Przed wyborami w 2004 roku wyemitowano łącznie ponad 3 mln spotów, czyli ponad 1 mln więcej niż w poprzedniej kampanii<sup>27</sup>. Biorąc pod uwagę wzrost kosztów kampanii prezydenckiej w 2008 roku, można przyjąć tezę o ponownym zwiększeniu intensywności i skali działań w tym zakresie<sup>28</sup>. Unikatowy charakter kampanii telewizyjnej reprezentuje 28-minutowy spot w formie filmu biograficznego o Obamie wyemitowany 29 października 2008 roku jednocześnie w siedmiu sieciach telewizyjnych w *prime time*.

W 2008 roku pierwszoplanowi kandydaci w wyborach prezydenckich z dużą biegłością posługiwali się instrumentarium marketingu politycznego. W sensie koncepcji marketingowej właściwsze dla opisu polityki amerykańskiej wydają się założenia marketingu relacyjnego, w myśl których perspektywę transakcji w marketingu zastępuje koncepcja wymiany, a politycy permanentnie zmierzają do tworzenia, zarządzania i rozwijania długoterminowej relacji na drodze wzajemnych korzyści i budowania zaufania<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Źródło: *Federal Election Commission*.

<sup>26</sup> Fakt ten dał asumpt do postawienia pytania, czy nie jest to pierwszy symptom rezygnacji kandydatów na urząd prezydenta w przyszłości z funduszy państwowych. O ile w przypadku fazy prawyborów — w 2008 r. przedstawiciele dużych partii po raz drugi w historii amerykańskich wyborów nie podjęli pieniędzy z budżetu państwa — nikt nie kwestionuje tego trendu, o tyle w odniesieniu do subwencji przysługującej w fazie zasadniczej głosy są podzielone. Przeciwnicy nowego modelu finansowania kampanii podnoszą wyjątkowy charakter kandydatury demokracji: sprzyjające otoczenie, unikatowość, niezwykle wyrównana rywalizacja o nominację, status celebryty przed kampanią.

<sup>27</sup> Wisconsin Advertising Project [<http://wiscadproject.wisc.edu/edu/wiscad> (3.06.2009)].

<sup>28</sup> Dostępne są tylko cząstkowe dane na ten temat. Porównując wydatki na reklamę telewizyjną w dniach 28 września do 4 października w 2008 r., dwóch głównych kandydatów na prezydenta i ich partie wydali w sumie 28 mln USD, cztery lata wcześniej w tym samym okresie suma ta wyniosła 18 mln USD. Skalę emisji spotów w wyborach prezydenckich w pewnym stopniu oddaje liczba emisji w kampanii J. McCaina — we wrześniu średnio ok. 2,5 tys. spotów dziennie, poza kilkoma dniami po ogłoszeniu zawieszenia kampanii, kiedy to liczba spotów spadła do poziomu ok. 600 emisji. Do 4 października demokrat wyemitował ponad 50 tys. spotów więcej spotów niż senator z Arizony. Źródło: *Wisconsin Advertising Project*.

<sup>29</sup> S. Henneberg: *Understanding Political Marketing*. In: *The Idea of Political Marketing*. Eds. N.J. O'Shaughnessy, S. Henneberg. London 2002, s. 102—103.

W fazie zasadniczej wyborów strategię głównych rywali w 2008 roku, odtworzone na podstawie analizy reklamy telewizyjnej, platform wyborczych oraz debat telewizyjnych, polegały na realizacji kampanii wizerunkowych ze szczególnym podkreśleniem wymiaru personalnego. Zasadność personalizacji oferty wyborczej z perspektywy polityków potwierdzają badania motywów wyborczych. Respondenci zapytani o to, dlaczego popierają republikanina lub demokratę, przede wszystkim wskazali motywy związane z osobami kandydatów (zob. tabela 1). Choć w innym badaniu na pytanie, co było ważniejsze dla ich decyzji wyborczej: problemy (*issues*) czy cechy personalne, 58% respondentów wskazało pierwszą kategorię, 39% zaś — drugą<sup>30</sup>. Różnica wynika z metodologii. W sondażu Gallupa respondenci odpowiadali własnymi słowami na pytanie otwarte, prawdopodobnie bardziej szczerze i spontanicznie.

Tabela 2  
Motywy wyborcze w przeddzień wyborów prezydenckich 2008 roku (%)

Motywy (siedem pierwszych z najwyższymi odsetkami odpowiadających pośród całej próby)	Wszyscy respondenci	Deklarujący głosowanie na Obamę	Deklarujący głosowanie na McCaina
Chcę zmiany / świeże podejście	20	35	2
Zgadzam się z jego wartościami / poglądami (bez szczegółowego wskazania)	17	17	18
Najlepszy kandydat na to stanowisko	14	16	11
Doświadczony / wykwalifikowany	10	2	20
Nie lubię rywała	8	6	10
Ekonomia / jego plan ekonomiczny	7	8	6
Zawsze popieram tę partię	7	7	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sondażu Gallupa (badania telefoniczne przeprowadzone przez Instytut Gallupa w dniach 27—30 października 2008 r. na próbie 2021 dorosłych Amerykanów) [www.gallup.com].

Politycy próbowali wykorzystać określone w badaniach zasoby własne i zasoby występujące w otoczeniu. W uprzywilejowanej sytuacji znajdował się Barack Obama, zwłaszcza po wystąpieniu pierwszych symptomów kryzysu finansowego i gospodarczego, a także ze względu na negatywne skojarzenia republikanina z administracją George'a Busha<sup>31</sup>.

W reklamach telewizyjnych kwestie personalne zdominowały debatę, zwłaszcza republikanin usiłował w ten sposób wskazać różnice między wizerunkami kandydatów (zob. tabela 3)<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Źródło: *National Election Exit Poll* [www.cnnpolitics.com].

<sup>31</sup> Rządy G.W. Busha opinia publiczna oceniała gorzej niż rządy R. Nixona. Ponad 85% Amerykanów uważało w przeddzień wyborów, że ich kraj podąża w złym kierunku („on the wrong track”). Źródło: [www.realclearpolitics.com (4.06.2009)].

<sup>32</sup> Przeprowadzono analizę zawartości spotów telewizyjnych w fazie *general elections* (od 28 sierpnia do końca kampanii) (40 spotów demokracji oraz 50 spotów republikanina). Anali-

Barack Obama prezentował się przede wszystkim jako spokojny i opanowany kandydat na prezydenta. Przedstawiał siebie jako neutralnego polityka, który z każdą grupą społeczną potrafi znaleźć jakieś wspólne cechy. Rozumie ich problemy, szczególnie klasy średniej, i potrafi na nie zareagować. Często podkreślał swoje amerykańskie korzenie. Jego wiarygodność była budowana na zasadzie kontrastu z McCainem. Ukazywał swojego kontrkandydata jako niegodnego zaufania człowieka, którego wypowiedzi wzajemnie się wykluczają. Podkreślał działalność lobbystyczną najbliższego otoczenia republikanina. Atakował go za popieranie wielkiego biznesu („favors new tax cuts for corporations, but almost nothing for the middle class”), ośmieszał ignorancję w zakresie obsługi komputera („He doesn’t know how to use a computer, can’t send an e-mail”).

John McCain na plan pierwszy wysuwał swoje doświadczenie polityczne, a także życiowe<sup>33</sup> oraz cechy przywódcze (główne hasła kampanii: „Experience and leadership”, „Leadership without paying new taxes”, „Country first”). Kreował także wizerunek polityka niezależnego od partyjnych układów (*maveric*). Większość czasu jednak krytykował Obamę — atakował wiarygodność, walory moralne, niezdecydowanie swojego rywala.

Tabela 3

Treść spotów telewizyjnych w fazie zasadniczej kampanii (%)

Kandydaci	Wizerunek (wymiary) — apel			Ton apelu		
	osobowy	programowy	mieszany	pozytywny	negatywny	mieszany
Barack Obama	52,5	32,5	15	40	35	25
John McCain	48	32	20	32	60	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy zawartości spotów telewizyjnych.

W ujęciu programowym kandydaci najwięcej czasu poświęcili kwestiom ekonomicznym. Badania opinii publicznej jednoznacznie wskazywały, że ekonomia (kryzys) stała się w fazie zasadniczej wyborów prezydenckich najważniejszym z problemów poruszanych w kampanii (zob. tabela 4). Respondenci National Election Exit Poll jako najważniejszy problem w kampanii wskaza-

za miała charakter funkcjonalny. Opis kategorii: apel personalny — istota spotu (w sensie czasu i poruszanych treści) sprowadza się do charakterystyki personalnej; apel programowy — istotę spotu (w sensie czasu i poruszanych treści) stanowią kwestie merytoryczne (programowe, niezależnie od stopnia uszczegółowienia); apel mieszany — trudno wskazać istotę spotu (w sensie czasu i poruszanych treści), przekaz dotyczy wątków personalnych i programowych; ton pozytywny — głównym celem przekazu jest przedstawienie własnych przewag; ton negatywny — głównym celem przekazu jest atak na rywala (w tym: jego program); ton mieszany — w przekazie realizowane są jednocześnie cele wykazania własnych przewag oraz ataku.

<sup>33</sup> McCain w trakcie kampanii wielokrotnie odwoływał się do swoich przeżyć w niewoli w trakcie wojny wietnamskiej.

li: ekonomię (63%), Irak (10%), opiekę zdrowotną (9%), terroryzm (9%), politykę energetyczną (8%). Im bardziej wyborca martwił się kryzysem ekonomicznym, z tym większym prawdopodobieństwem deklarował głosowanie na demokrację<sup>34</sup>.

Tabela 4

Ocena opinii publicznej znaczenia problemów poruszanych  
w kampanii prezydenckiej pięć najwyższej ocenionych problemów (%)

Problem	Niezwykłe ważny	Bardzo ważny	Troszkę / Nie ważny
Ekonomia	55	40	4
Federalny deficyt budżetowy	44	38	18
Terroryzm	42	38	20
Energia (w tym ceny gazu)	41	44	15
Sytuacja w Iraku	41	40	18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sondażu Gallupa [www.gallup.com]. Badanie telefoniczne wykonane w dniach 23–26 października 2008 r. na próbie 1 010 dorosłych Amerykanów

Obama w swoich spotach wyborczych podnosił w głównej mierze kwestie zwiększenia niezależności energetycznej USA oraz wycofania wojsk z Iraku. Dość często zajmował się również problemem powszechnej opieki zdrowotnej oraz edukacji. Krytykował swojego kontrkandydata za kontynuację *the same old politics* Georga Busha oraz poczynione w jej zakresie błędy ekonomiczne. Wskaźniki pogłębiającego się kryzysu ekonomicznego często zestawiano z niedawną wypowiedzią McCaina: „the fundamentals of our economy are strong”, wskazując brak kompetencji republikanina w tej dziedzinie.

Senator z Arizony przede wszystkim opowiadał się za zmniejszeniem podatków lub krytykował program podatkowy Obamy, roztaczał wielce ogólną wizję wyjścia z kryzysu („We can grow our economy, cut tax, make America stronger”). Podnosił kwestię konieczności uniezależnienia USA od dostaw ropy z Bliższego Wschodu. Nieco czasu poświęcił także sprawom zagranicznym, edukacji, problemom imigracji i finansowania armii.

Z analizy wynika, że ton reklam politycznych obydwu kandydatów był w dużej mierze negatywny. W większym zakresie republikanin atakował swojego rywala (60% apelu służyło temu celowi, w przypadku Obamy — 35%). Do podobnych wniosków doszli badacze *Wisconsin Advertising Project* — od 4 czerwca do 4 października 47% spotów McCaina zaliczyli do kategorii negatywnych (całkowicie skupiały się na Obamie), 26% — do pozytywnych (całkowicie skupiały się na własnych cechach lub propozycjach), a 27% miało mieszanym charakter. W tym czasie 39% wszystkich reklam demokracji miało wydźwięk

<sup>34</sup> Źródło: *National Election Exit Poll* [www.cnnpolitics.com (4.06.2009)].



pozytywny (wyłącznie odnosząc się do cech lub programu Obamy), 35% celowało w ataku na republikanina, a 25% zawierało wątki pozytywne i negatywne<sup>35</sup>. Analiza wszystkich spotów do dnia 4 października dowodzi negatywnego tonu 73% spotów senatora z Arizony oraz 61% odnośnie do reklam senatora z Illinois. W takim ujęciu negatywizm w amerykańskiej kampanii wykazuje tendencję wzrostową, skoro w 2004 roku w analogicznym okresie spośród wyemitowanych reklam Busha 64% miało negatywny wydźwięk, a Kerry'ego 34%<sup>36</sup>.

W analizie procesu profesjonalizacji w 2008 roku w USA wskazać można dwa obszary najdalej idących zmian. Dotyczą one targetingu oraz pozycjonowania oferty wyborczej (kształtowania wizerunków kandydatów). Obydwa trendy obserwować można również na przykładzie nowatorskich technik wykorzystania Internetu jako narzędzia marketingu politycznego.

Zmiany w dziedzinie jakości i skali działań targetingowych odnoszą się do stosowania coraz bardziej zróżnicowanej, docelowej formuły w dotarciu do wyborców i prezentacji oferty wyborczej. Dlatego postępującej mediatyzacji kampanii towarzyszy rozwój form marketingu bezpośredniego lub *quasi-bezpośredniego*. W 2008 roku na ogromną skalę wykorzystano telemarketing, rozmowy telefoniczne za pośrednictwem Internetu, pocztę elektroniczną do wyborców, kampanię *door to door*, spotkania z wyborcami, przede wszystkim spełniające kryteria *media events*. Dla demokracji pracowała rekordowa liczba ponad 1 mln wolontariuszy.

Celowanie w kampanii charakteryzowała większa precyzja dzięki pogłębianej analizie społeczno-demograficznej, tendencji do wyboru coraz mniej licznych grup docelowych, mnożeniu nowych kategorii przekazów kampanijnych dostosowywanych do większej liczby zmiennych z profili różnych grup wyborców. Środowisko kampanii w USA wydaje się także coraz mniej przewidywalne, co dodatkowo podnosi rangę działań targetingowych, w tym zasadności docierania do grup wyborców, którzy jak dotąd wydawali się nieprzekonywalni. Liczba tak zwanych *swing states* wzrosła, odnotowano znaczącą zmianę w poziomie identyfikacji partyjnej po stronie republikanów oraz wahania w grupie wyborców niezależnych (*independents*)<sup>37</sup>. Spośród 9 stanów, w któ-

<sup>35</sup> Źródło: *Wisconsin Advertising Project* [<http://wiscadproject.wisc.edu/edu/wiscad> (7.06.2009)].

<sup>36</sup> Źródło: *ibidem*. Obraz z 2004 r. zaciemnia jednak fakt, że znaczną liczbę reklam negatywnych wyemitował wtedy komitet partii demokratycznej, w 2008 r. zaś niemal cały przekaz telewizyjny demokratów na poziomie ogólnokrajowym firmowany był przez Baracka Obamę.

<sup>37</sup> W sondażu Gallupa spośród prawdopodobnych wyborców w przeddzień wyborów w 2008 r. 39% respondentów deklarowało się jako demokraci, 31% — jako wyborcy niezależni, 29% — jako republikanie. W analogicznym okresie cztery lata wcześniej proporcje te kształtowały się odpowiednio: 37%, 24%, 39%. Źródło: [[www.gallup.com](http://www.gallup.com) (7.06.2009)]. W *National Election Exit Poll* w 2008 r. 39% respondentów określało się jako demokraci, 29% — jako wyborcy niezależni, 32% — jako republikanie. W poprzednich wyborach w sondażu tego samego typu zi-

rych wygrali demokraci (po porażce w 2004 roku), 4 z nich od ponad pięćdziesięciu lat głosowały zawsze na republikanów: Kolorado (9)<sup>38</sup>, Indiana (11), Wirginia (13), Północna Karolina (15)<sup>39</sup>.

Sukces demokracji można wiązać z doskonaleniem i efektywnością działań targetingowych. Po pierwsze, Obama prowadził bardziej intensywną kampanię niż republikanin w stanach, w których wygrał cztery lata wcześniej George W. Bush. Po drugie, przeliczył swojego rywala w sensie finansowym. W niektórych *swing states* Obama wydał 4-krotnie więcej pieniędzy niż McCain. W większości 15 stanów, w których reklamowali się w telewizji obydwaj kandydaci, Obama przeznaczył większe środki finansowe<sup>40</sup>. W końcu, sztab Obamy wykazał większą skuteczność w docieraniu do amerykańskich wyborców<sup>41</sup>. Kontakt bezpośredni (osobiście, przez e-mail, telefon, pocztę lub w inny sposób) w ostatnich tygodniach z przekazem kampanijnym Obamy zadeklarowało 34%, a w przypadku McCaina 28% wszystkich wyborców. W badaniu zwolenników kandydatów różnica ta znacząco się pogłębiła — aż 46% potencjalnych wyborców demokracji deklaroowało kontakt z jego kampanią, a tylko 30% potencjalnych wyborców kandydata GOP zetknęła się z przekazem McCaina. Senator z Illinois dotarł z kampanią do 53% mieszkańców tak zwanych *purple states* (stanów niezdecydowanych<sup>42</sup>), a McCain — do 44%. Obama spory sukces odniósł także w grupie wyborców poniżej 30. roku życia — aż 40% z nich deklaroowało kontakt z jego kampanią, McCain trafił tylko do 20% spośród wyborców tej grupy. Największa dysproporcja występuje w grupie Afroamerykanów (jakkolwiek nie powinno to dziwić wobec absolutnej dominacji kandydatury Obamy w tej kategorii) — do 45% z tej grupy dotarł komunikat Obamy, do 12% trafił przekaz McCaina. Sukces targetingu Obamy przyczynił się w pewnym stopniu do jego zwycięstwa w kilku kategoriach (zob. tabela 5).

Kolejny trend profesjonalizacyjny ujawnia się w intensyfikacji działań polityków, których celem jest wpisanie się w wartości, normy i zachowania charakterystyczne dla popkultury. Coraz częściej przybiera to formę kreacji wizerunków podkreślających cechy dotychczas zarezerwowane dla gwiazd popkul-

---

dentyfikowano pośród respondentów 37% demokratów, 26% wyborców niezależnych, 37% republikanów. Źródło: *National Election Exit Poll* [www.cnnpolitics.com (8.06.2009)].

<sup>38</sup> W nawiasach liczba głosów elektorskich.

<sup>39</sup> Pozostałe stany „odzyskane” w porównaniu z wyborami 2004 r.: Nevada (5), Nowy Meksyk (5), Iowa (7), Ohio (20), Floryda (27).

<sup>40</sup> Źródło: *Wisconsin Advertising Project* [http://wiscadproject.wisc.edu/edu/wiscad (9.06.2009)].

<sup>41</sup> Na podstawie sondażu Gallupa [www.gallup.com (7.06.2009)]. Badanie telefoniczne przeprowadzono w dniach 27—28 października 2008 r. w grupie 1014 respondentów.

<sup>42</sup> W sondażu Gallupa zaliczono do tej grupy: Kolorado, Floryda, Iowa, Michigan, Minnesota, Nevada, New Hampshire, Nowy Meksyk, Ohio, Oregon, Pensylwania, Wisconsin.



Tabela 5

Wyniki wyborów prezydenckich w USA w wybranych kategoriach społeczno-demograficznych w 2004 i 2008 roku (%)

Kategoria	Wybory 2008 r.		Wybory 2004 r.	
	B. Obama	J. McCain	G.W. Bush	J. Kerry
Wyborcy poniżej 30 lat	66	32	45	54
Głosujący pierwszy raz	69	30	46	53
Kobiety	56	43	48	53
Mężczyźni	49	48	55	44
Afroamerykanie	95	4	11	88
Latynosi	67	31	44	53
Biali wyborcy	43	55	44	53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *National Election Exit Poll* [www.cnnpolitics.com].

tury (celebrytów — znanych, z tego, że są znani)<sup>43</sup>. Polityczni celebryci chętnie współpracując z mediami, ujawniają informacje na temat własnego prywatnego życia, organizują pseudowydarzenia, które nie mają żadnego bezpośredniego związku z polityką. Głównym motywem tych akcji jest chęć przyciągnięcia uwagi komercyjnych mediów, a także próba poszerzenia elektoratu o wyborców mniej zainteresowanych polityką. W kampanii 2008 roku po raz pierwszy tak spektakularnie w debacie publicznej pojawiła się kwestia politycznego gwiazdorstwa — republikanin próbował zdyskredytować rywala, porównując go do gwiazd muzyki pop<sup>44</sup>. Interesującym wskaźnikiem tej tendencji jest udział kandydatów w programach rozrywkowych oraz udzielanie wywiadów zazwyczaj połączonych z sesjami zdjęciowymi w magazynach rozrywkowych, często typowo kobiecych. Przykładowo, od roku 2000 John McCain wziął udział w ponad 30 rozrywkowych programach telewizyjnych<sup>45</sup>. Innym wyrazem upodabniania się polityków do celebrytów jest próba wnikięcia w świat popkultury bezpośrednio albo zaistnienie polityków w utworach/wytworach kultury masowej. W 2005 roku republikanin zagrał epizod w dość popularnej hollywoodzkiej komedii<sup>46</sup>, a demokracja stał się bohaterem niezwy-

<sup>43</sup> Zob. D. Piontek: *Mediatyzacja polityki w tzw. mediach miękkich wiadomości. Polityczni celebryci jako nowy element komunikowania politycznego*. Referat wygłoszony na konferencji pt.: „Mediatyzacja kampanii politycznych”, Uniwersytet Śląski, Wiśła, 25—27.09.2006.

<sup>44</sup> W jednym ze spotów telewizyjnych przyrównał demokrację do Paris Hilton oraz Britney Spears. Fragment tekstu reklamy: „Obama jest największym celebrytą na świecie, ale czy jest gotów, by rządzić?”

<sup>45</sup> Pojawił się 8 razy w “The Daily Show with Jon Stewart”, 12 razy w “Late Show with David Letterman”, 10 razy w “The Tonight Show with Jay Leno”, 3 razy w “Late Night with Conan O’Brien”. Źródło: [imdb.com (4.06.2009)].

<sup>46</sup> Film pt. *Wedding Crashers* w reżyserii Davida Dibkina.

kle popularnej w roku wyborczym piosenki w wykonaniu latynoskiej piękności, którą szybko okrzyknięto w mediach „Obama girl”<sup>47</sup>. Przez parę tygodni status politycznego celebryty media przypisywały kandydatce republikanów na wiceprezydenta. Dzięki zaskoczeniu oraz kontrowersjom związanym z tą kandydaturą Sary Palin zyskała ogromną popularność w mediach<sup>48</sup>.

Prawdopodobnie najbardziej brzemienne w skutki zmiana w 2008 roku w praktyce kampanii wyborczych dotyczy wykorzystania przez sztaby wyborcze Internetu.

## Rewolucja internetowa w kampanii 2008 roku

Potencjał Internetu w amerykańskich kampaniach został dostrzeżony już w 2000 roku<sup>49</sup> i w roku 2004<sup>50</sup> roku oraz podczas wyborów w innych krajach. Jednakże przed rokiem 2008 Sieć nie odegrała większej roli jako medium w kam-

---

<sup>47</sup> Do dnia wyborów wideoklip *Obama Girl* obejrzało w Internecie prawie 10 mln osób, dziś liczba ta sięga 14 mln odtworzeń (dane na dzień 19.04.2009). Dodatkowo, piosenka okazała się inspiracją dla twórców gadżetów (koszulek, kubków, plakatów) z wizerunkiem kandydata i wdzięczącej się do niego pięknej aktorki. Kandydaci coraz częściej stają się bohaterami rozmaitych utworów, a ich wizerunki zdobią miliony gadżetów.

<sup>48</sup> W trakcie konwencji partii republikańskiej stała się bohaterką 60% informacji na temat polityki (wedle badań The Pew Research Centre). Jej przemówienie na konwencji oglądało 37,2 mln widzów. Dla porównania: finał amerykańskiej wersji programu *Idol* przyciągnął przed telewizory 31,7 mln publiczności. Źródło: E. Schor: *States of Confusion*. „The Guardian”, 15 September 2008 [guardian.co.uk (8.06.2009)].

<sup>49</sup> Już w kampanii Bush — Gore ponad 20% wyborców odwiedzających oficjalne strony kandydatów zaliczało się do wyborców niezdecydowanych, aktywnie poszukujących informacji, ułatwiających podjęcie decyzji wyborczej. W kampanii Bush — Kerry oficjalne strony kandydatów zostały otwarte trzykrotnie więcej razy niż w poprzednich wyborach prezydenckich. Dane za: M. Kolczyński: *Strategie komunikowania politycznego*. Katowice 2007, s. 360.

<sup>50</sup> W prezydenckiej kampanii wyborczej w 2004 r. 37% dorosłych Amerykanów wykorzystywało Internet do uzyskiwania bieżącej informacji o działaniach kandydatów. Za jego pośrednictwem internauci prowadzili dyskusje polityczne czy angażowali się na rzecz działań wyborczych. 18% głosujących wskazało Internet jako zasadnicze źródło wiedzy o kampanii prezydenckiej. Nieco ponad połowa użytkowników sieci (52%) czerpała bieżące informacje o kampanii z Internetu. Jedna trzecia internautów (35%) podejmowała temat wyborów prezydenckich w e-mailach (najczęściej przesyłano sobie dowcipy o kandydatach), 11% zaangażowało się bezpośrednio w działania na rzecz kampanii — przekazywanie drobnych datków, wolontariat. Ponad połowa osób (52%), które pozyskiwały informację polityczną z Internetu, stwierdziła, że pomogło im to w podjęciu decyzji wyborczej. Wśród nich co czwarta osoba (23%) była przekonana, że to właśnie Internet zachęcił ją do głosowania. Za: *The Internet and the 2004 Election*. The Pew Internet and & American Life Project [http://www.pewinternet.org/Press-Releases/2005/The-internet-and-the-2004-election.aspx (15.04.2009)].

panii wyborczej. Już wcześniej zwrócono uwagę na strony World Wide Web, zawierające podstawowe informacje o kandydatach, ich programy, spoty reklamowe oraz przemówienia czy zdjęcia polityków. W kampaniach wykorzystywano też banery reklamowe, elektroniczną pocztę czy materiały wideo. Przedsięwzięcie działań marketingowych w Internecie nie stanowiło zatem nowości samej w sobie. Jednak w 2008 roku rola Sieci ogromnie wzrosła. Wśród najbardziej dynamicznych zmian związanych z wykorzystaniem Internetu w amerykańskich wyborach 2008 roku należy podkreślić cztery kwestie:

- skalę wykorzystania Internetu,
- niekonwencjonalność wykorzystania Internetu — wcześniej znanych form oraz nowych narzędzi (np. politycy w grach komputerowych),
- rozpowszechnienie wideo kampanii,
- kampanię na portalach społecznościowych.

Kampania wyborcza w Stanach Zjednoczonych w 2008 roku była pierwszą, w której w tak szerokim zakresie został wykorzystany Internet. Sean P. Aune, jeden z czołowych dziennikarzy serwisu mashable.com. The social media guide, rozpoznał 65 różnych oficjalnych witryn internetowych, stanowiących źródło informacji w kampanii prezydenckiej. Wśród nich znalazły się: strony internetowe kandydatów, profile na najpopularniejszych serwisach społecznościowych, strony z sondażami i prognozami przedwyborczymi, kanały na YouTube, blogi<sup>51</sup>. Sztaby, w szczególności sztab demokracji, za pośrednictwem Internetu próbowały dotrzeć niemalże do każdego wyborcy, starając się go zainteresować i włączyć w kampanię. Powstały profile kandydatów na portalach mniejszości narodowych i seksualnych, tematycznych, muzycznych czy zawodowych. W sztabie Obamy zgromadzono kilkunastomilionową bazę adresów e-mail zainteresowanych bieżącą informacją internautów, miliony osób dopisało się jako tak zwani „znajomi” do profili społecznych kandydatów (patrz: tabela 7), na kanale YouTube Obamy umieszczono 1800 produkcji, subskrybowało go 30 tys. odbiorców<sup>52</sup>.

W kampanii 2008 roku wykorzystano w sposób nowatorski tradycyjne narzędzia internetowego marketingu, takie jak strony WWW, pocztę elektroniczną czy materiały wideo. Niekonwencjonalny sposób dotarcia do wyborców prezentowała przede wszystkim witryna zwycięzcy wyborów na urząd prezydenta, która przyciągnęła i nadal przyciąga miliony zwolenników<sup>53</sup>. Oficjalna

<sup>51</sup> Zobacz więcej [<http://mashable.com/2008/11/03/election-day/>] (23.04.2009)].

<sup>52</sup> Kanał YouTube Johna McCaina zgromadził 320 produkcji, subskrybowało go 3 tys. odbiorców. Dane na listopad 2008 r.

<sup>53</sup> Oficjalna strona internetowa Johna McCaina [[www.johnmccain.com](http://www.johnmccain.com)] prezentuje się bardzo tradycyjnie w swej strukturze i zamieszczonych treściach. Przede wszystkim sprawia wrażenie niezwykle pragmatycznej. Nie ma tam elementów społecznościowych, rozrywkowych, ale na pierwszym planie znajdują się rzeczowe hasła wyborcze, programy, plany uzdrowienia amerykańskiego rynku pracy, służby zdrowia, oficjalne sondaże, prognozy. Wśród elementów aktywizujących potencjalnych wyborców należy wskazać prowadzony przez republikanina wła-

strona internetowa Baracka Obamy [www.barackobama.com] stanowiła rozbudowany i dopracowany w najmniejszym szczególe sposób pozyskania nie tylko wyborców, ale także funduszy na kampanię oraz pomysłów na jej przeprowadzenie. W wielu miejscach widniał napis „Obama everywhere”, który literalnie oddawał formę konstrukcji platformy<sup>54</sup>.

Na stronie funkcjonował blog Obamy, który był codziennie aktualizowany przez nowe wpisy, zdjęcia czy filmy. Odbiorcy bloga nie byli biernymi czytelnikami — wpisywali swoje historie, komentowali zamieszczane materiały. Często jednego dnia pojawiało się kilkaset komentarzy, czytelnicy nierzadko nawiązywali między sobą interakcje, tocząc dyskusje na tematy społeczne i polityczne czy dzieląc się wrażeniami na temat kampanii. Na stronie działała również telewizja Barack TV, na której można było obejrzeć profesjonalnie przygotowane filmy o kandydacie (jego kampanii) — przemówienia, spotkania wyborcze, historie rodzinne, a także opowieści zwykłych ludzi, o ich pracy, pokonywaniu trudności, sukcesach.

Za pośrednictwem oficjalnej witryny sztab demokracji dotarł do pasjonatów telefonów komórkowych oraz iPhone'ów. Dzięki skorzystaniu z opcji „Join Obama Mobile” odbiorcy mogli otrzymywać bieżącą informację o najważniejszych wydarzeniach w kampanii na swój telefon komórkowy w formie SMS-u<sup>55</sup>. Ponadto rozprawdzana była specjalnie przygotowana aplikacja na iPhone'a, która również stanowiła źródło aktualnej informacji o lokalizacji najbliższych biur wyborczych Obamy, spotkań wyborczych. Użytkownicy mogli także stworzyć własną listę kontaktów, które były automatycznie sortowane według stanów, w których toczy się najbardziej zacięta walka o głosy dla demokracji.

Oficjalna witryna internetowa Obamy odegrała znaczącą rolę w finansowaniu kampanii. Z jednej strony można było przekazać w bardzo prosty sposób

sny, aktualizowany na bieżąco blog, na którym internauci mogli zamieszczać swoje komentarze. Są także spoty wyborcze, wypowiedzi, oficjalne zdjęcia. W ostatnich dniach kampanii pojawiło się więcej elementów atakujących kontrkandydata. Na stronie McCaina przez długi czas po wyborach dostępny był jedynie list z podziękowaniem za oddany głos, skierowany do zwolenników kandydata. Obecnie pod oficjalnym adresem znajduje się zdjęcie McCaina oraz możliwość wpłacenia kwoty pieniężnej. Witryna Obamy nadal funkcjonuje i jest na bieżąco aktualizowana.

<sup>54</sup> Podmiot strony istniał wszędzie — na portalach Facebook, MySpace, YouTube, Flickr, Digg, Twitter, Eventful, BlackPlanet, AsianAve, My Batanga, Lindekin, Faithbase, Eons, Glee, MiGente, DNC Partybuilder. Do każdego z serwisów przekierowanie następowało z oficjalnej strony.

<sup>55</sup> Wiadomości tekstowe przesyłane za pośrednictwem telefonów komórkowych w kampanii 2008 r. stały się znaczącym spontanicznym kanałem przepływu treści wyborczych. Blisko połowa głosujących na Obamę deklarowała, że podczas kampanii przesyłała tą drogą informacje związane z wyborami prezydenckimi, czynił tak niespełna co trzeci zwolennik McCaina. W dniu wyborów 8% elektoratu podzieliło się za pośrednictwem SMSa z bliskimi swoimi emocjami, co czwarta osoba w tej grupie miała mniej niż 29 lat. Źródło: *The Internet's Role in Campaign 2008*. The Pew Internet and & American Life Project [http://www.pewinternet.org/Reports/2009/6-The-Internets-Role-in-Campaign-2008.aspx?r=1 (15.04.2009 r.)].

dowolną sumę pieniędzy, z drugiej — założyć własny profil do pozyskiwania funduszy na działania wyborcze. Zakładając indywidualny portal, użytkownik z góry przewidywał, jaką kwotę może zgromadzić, po czym zachęcał swoich znajomych, przyjaciół, rodzinę do wspierania kampanii. Ta publicznie złożona deklaracja — niewymuszona i samodzielnie podjęta — była swego rodzaju psychologicznym gwarantem pozyskania zarówno funduszy, jak i kolejnych zwolenników<sup>56</sup>. Datki i ich udział w założonym planie prezentował specjalnie skonstruowany „barometr”, który odnotowywał, jak dalece plan został zrealizowany. Dodatkową motywację stanowił ranking osób zbierających.

Działania internetowe twórców strony ukierunkowane były na wyraziste podkreślenie granicy między MY, czyli zwolennicy Obamy, i WY, czyli przeciwnicy — zwolennicy McCaina. Specjalnie skonstruowany wirus mailowy miał unieszkodliwiać anonimowe wiadomości o treściach podważających patriotyzm przyszłego prezydenta. Powstała petycja skierowana do internautów sympatyzujących z Obamą, w której proszono ich o przysyłanie e-maili mogących pomóc w przekonaniu niezdecydowanych osób. Na stronie dostępne były również gotowe scenariusze rozmów, dzięki którym można było przekonać niezdecydowanych wyborców do oddania swojego głosu na senatora z Illinois.

Oficjalna strona internetowa Baracka Obamy była w najdrobniejszym szczególe dopracowana. Trudno się nią było znudzić odwiedzającym internautom, ponieważ w rzeczywistości istniała niewielka możliwość przejrzenia wszystkich jej opcji, skorzystania z możliwości, które oferuje. Każda zakładka otwierała kilka kolejnych i te dalej prowadziły do następnych podstron. Przyjrzenie się wszystkim wymaga czasu, tym bardziej że znaczna część z nich angażowała potencjalnego wyborcę w jakieś działania — obejrzenie filmu, przyjrzenie się portalom znajomych, odczytanie petycji, przyłączenie się do serwisu społecznościowego, wysłuchanie najnowszego klipu wyborczego z udziałem znanych gwiazd muzycznych. Dzięki umożliwieniu ściągnięcia na komputery potencjalnych wyborców plakatów wyborczych, filmów, spotów reklamowych, logo, piosenek, zdjęć<sup>57</sup>, zaangażowaniu się w dyskusje na forach, przyłączeniu się do grup społecznościowych sztab Obamy połączył miliony komputerów, tworząc ogromną sieć zwolenników i sympatyków.

Na profesjonalizm marketingu politycznego w Internecie składał się także precyzyjny targeting — indywidualne podejście do potencjalnego wybor-

---

<sup>56</sup> Zgodnie z mechanizmem reguły konsekwencji jednostki po dokonaniu wyboru starają się dotrzymać danego słowa, dzięki czemu zachowują poczucie bycia uczciwymi i konsekwentnymi. R. Cialdini: *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*. Przeł. B. Wojciszke. Gdańsk 2007.

<sup>57</sup> Na stronie Obamy fotografie nie były prezentowane jednak w tradycyjny sposób, ale w formie pokazu slajdów, mogliśmy ten przegląd samodzielnie zatrzymać, gdy jakieś zdjęcie nas zainteresowało. Ponadto, dzięki funkcji „Share this” można było skorzystać z możliwości przesłania wirtualnego adresu danego zdjęcia do znajomych, tym samym rozprzestrzeniać wizerunek demokracji.

cy. Stworzono mu poczucie wyjątkowości, poczynawszy od momentu wejścia na stronę, gdy każdy miał się zarejestrować, podając stan, z którego pochodzi, miasto i kod pocztowy, a kończąc na indywidualnie zakładanych profilach. E-maile wysyłane do zwolenników Obamy były podpisywane samym imieniem Barack, co wpłynęło również na swoistą bliskość przyszłego prezydenta z wyborcami — podczas dyskusji na forach internetowych, w komentarzach często mówili właśnie o Baracku, a nie Obamie, senatorze, demokracji czy kandydacie na prezydenta.

Szczególną rolę w kampanii 2008 roku można przypisać elektronicznej poczcie<sup>58</sup>. Strony McCaina i Obamy zawierały adresy internetowe kandydatów oraz informacje o możliwości napisania e-maila do interesującego wyborcę polityka. Wyborcy mogli się także rejestrować na oficjalnych stronach kandydatów, a na pozostawiony adres wirtualny przesyłane były bieżące informacje z kampanii czy materiały reklamowe (*e-mail electroneering*). Sztab Obamy zgromadził w swoim rejestrze 13 mln adresów e-mail<sup>59</sup>. Pośród użytkowników internetowej poczty 48% zwolenników Obamy oraz 38% McCaina otrzymywało wiadomości bezpośrednio ze sztabów swoich kandydatów<sup>60</sup>.

Kandydaci na urząd prezydenta perfekcyjnie wykorzystywali także inne powszechnie znane techniki marketingowe. Doskonale posługiwali się pozycjonowaniem w wyszukiwarkach. Był to sposób na wykorzystanie bieżących wydarzeń do zachęcania internautów, by odwiedzili oficjalne strony internetowe Obamy czy McCaina<sup>61</sup>. W działaniach chroniących wizerunek kandydatów sztaby użytkowały SEM (*Search Engine Marketing*)<sup>62</sup>. Przez pewien

---

<sup>58</sup> Użytkowanie internetowej skrzynki pocztowej w 2008 r. było dominującą aktywnością dorosłych internautów w Stanach Zjednoczonych (74,2%; wartość ta wzrosła o 5,2% w stosunku do 2007 r.). Za: *MRI's Fall 2008 and Fall 2007 Survey of the American Consumer* [[http://www.mediamark.com/PDF/MRIPR\\_112008\\_InternetActivities.pdf](http://www.mediamark.com/PDF/MRIPR_112008_InternetActivities.pdf) (10.05.2009)].

<sup>59</sup> Dla porównania, cztery lata wcześniej John Kerry zgromadził 3 mln adresów e-mail, były gubernator Vermont Howard Dean miał listę składającą się z 600 tys. adresów. Za: J. Antonio Vargas: *Obama raised half a billion online*. "Washington Post", 20 October 2008 [[http://voices.washingtonpost.com/44/2008/11/20/obama\\_raised\\_half\\_a\\_billion\\_on.html](http://voices.washingtonpost.com/44/2008/11/20/obama_raised_half_a_billion_on.html) (7.06.2009)].

<sup>60</sup> *The Internet's Role in Campaign 2008*. The Pew Internet and & American Life Project. [<http://www.pewinternet.org/Reports/2009/6-The-Internets-Role-in-Campaign-2008.aspx?r=1> (15.04.2009)].

<sup>61</sup> Przykładowo, po bankructwie banku Lehman Bros, gdy zainteresowana tematem osoba wpisywała w Google frazę „Lehman Bankrupt”, w linkach sponsorowanych po prawej stronie pojawiał się opis, który zachęcał martwiących się o rynek Amerykanów do odwiedzenia strony Baracka Obamy i zapoznania się z jego planami dotyczącymi uzdrowienia gospodarki. Był to okres, kiedy słowo „Lehman” pikowało w trendach Google. Wśród państw Stany Zjednoczone na 4 pozycji, w pierwszej dziesiątce miast znalazło się 7 amerykańskich. Za: [<http://www.google.com/trends?q=lehman> (4.04.2009)].

<sup>62</sup> Przykładowo, po tym, jak w prasie pojawiła się wypowiedź Sarah Palin, sugerująca powiązania Baracka Obamy z terrorystą Williamem Ayersem, reakcja sztabu była natychmiastowa. Po wpisaniu w wyszukiwarkę kluczowych słów („Obama”, „Ayers”, „terrorist”) ukazywał



czas w czołówce najlepiej pozycjonowanych linków w wyszukiwarce po wpisaniu „Barack Obama” pojawiał się link do strony McCaina z opisem: „Obama na Prezydenta? Dlaczego nie dowiedzieć się więcej o kandydacie McCainie?”

Barack Obama stał się pierwszym kandydatem w wyborach prezydenckich, który reklamował się w grach komputerowych, nowej platformie zwiększającej szanse na zdobycie najmłodszych wyborców (zwłaszcza między 18. a 34. rokiem życia)<sup>63</sup>. Już w styczniu 2007 roku w grze Second Life powstała grupa „Obama na prezydenta”, która zorganizowała wirtualny festiwal muzyczny, wspierający czarnoskórego polityka na historycznej drodze do prezydentury. Sztab kandydata demokratów wykupił billboardy w 9 popularnych grach Electronic Arts — giganta rynku gier komputerowych<sup>64</sup>. Produkcje były dostępne jedynie w 10 stanach, w których można było oddać głos przed 4 listopada oraz w tak zwanych *swing states*<sup>65</sup>.

Znaczącym zainteresowaniem w kampanii 2008 roku cieszyły się zamieszczane w Internecie pliki wideo<sup>66</sup>. Jedna czwarta Amerykanów deklaruje, że oglądała w sieci materiały wideo o tematyce wyborczej — przemówienia i wywiady z kandydatami, spoty reklamowe, debaty. Liczba ta w porównaniu z 2004 rokiem potroiła się. W grupie tej najliczniejsi byli młodzi ludzie poniżej 30. roku życia. Materiały wideo *online* najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się wśród najstarszych Amerykanów, jednak nawet wśród nich 7% obejrzało przynajmniej jeden przekaz (tabela 6).

---

się link do strony FightTheSmears, na której dementowano zaistniałe plotki. Link był tak skonstruowany, że nie wchodząc na stronę, można już było dowiedzieć się, że podana informacja jest nieprawdziwa (pojawiała się fraza „Obama-Ayers-Myth”).

<sup>63</sup> Wizerunek demokraty pojawił się w 18 produkcjach Electronic Arts, republikanin nie wykorzystał tego sposobu.

<sup>64</sup> Madden 09, NBA Live 08, Burnout Paradise, Nascar 09, Need For Speed Carbon, Need For Speed Pro Street, NFL on Tour, NHL 09 i Skate. Poza oficjalnymi grammi komputerowymi, w których reklamował się Obama, powstawały również produkcje tworzone przez fanów prezydenta. Jednym z najpopularniejszych przykładów jest analogiczna do powszechnie znanego Super Mario Bros gra Super Obama World. W grze zamiast monet gromadzonych przez tradycyjnego Mario bohater Obama zbiera amerykańskie flagi. Gra dostępna pod adresem: <http://superobamaworld.com/> (15.04.2009 r.).

<sup>65</sup> *The online battles for president*. BBC News, 15 października 2008 [<http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7671626.stm> (15.04.2009 r.)].

<sup>66</sup> Sposobność zamieszczania w Internecie materiałów w formie plików wideo wykorzystywana jest w różny sposób. Po pierwsze, daje możliwość przygotowania materiałów reklamowych mających docelowo stanowić formę promocji w Internecie. Po drugie, daje możliwość zamieszczania materiałów archiwalnych — debat, wystąpień telewizyjnych, które już były prezentowane w innych mediach, a dzięki sieci mogą być wielokrotnie odtwarzane lub oglądane w innym czasie niż w tradycyjnych mediach. Po trzecie, Internet może stanowić narzędzie wykorzystywane do bezpośredniego przekazu z debat czy konwencji „na żywo”.

Tabela 6

Popularność określonych materiałów wideo z uwzględnieniem grup wiekowych

Czy podczas kampanii oglądałeś <i>online</i> ...	W sumie	18—29	30—39	40—49	50—64	+65
... przemowy kandydatów	13	22	17	13	10	5
... wywiady z kandydatami	13	23	18	11	9	3
... wyborcze materiały reklamowe	12	25	9	10	10	4
... debaty z udziałem kandydatów	12	20	16	10	9	2
... przynajmniej jedno z powyższych	24	41	28	20	21	7

Źródło: *Internet's Broader Role In Campaign 2008. Social Networking and Online Videos Off*. The Pew Research Centre for the People & the Press [<http://people-press.org/report/384/>; (23 kwietnia 2009)].

Jak dowodzą badania, osoby oglądające w sieci materiały wideo, wydają się bardziej zaangażowane w przebieg kampanii niż te, które czerpią informacje z innych źródeł. Około 30% wyborców deklaruje, że zamieszczane w Internecie materiały wideo pozwalały im na bieżąco śledzić wydarzenia w kampanii prezydenckiej. 75% z nich twierdzi, że właśnie ten przekaz stworzył im poczucie bycia bliżej toczących się wydarzeń wyborczych<sup>67</sup>. Ważną rolę w kreowaniu tego trendu odegrały działania na platformie YouTube<sup>68</sup>. Politycy zamieszczali tam swoje spoty wyborcze, kierowali specjalne apele do Internautów<sup>69</sup>. Na

<sup>67</sup> W październiku 2008 r. w ramach badań Visual Networking Index oceniano wpływ oglądania zamieszczanych w Internecie materiałów wideo na zaangażowanie Amerykanów w politykę. 62% badanych wskazało na Internet jako źródło otrzymywania regularnych informacji o toczącej się kampanii wyborczej, jedynie telewizja uplasowała się na wyższym miejscu (82%). Co ciekawe, zwolennicy demokratów i republikanów prezentowali w sieci inną aktywność w poszukiwaniu interesujących plików wideo — sympatycy Obamy częściej korzystali z serwisów społecznościowych i tradycyjnych, regularnych serwisów informacyjnych, natomiast popierający McCaina częściej użytkowali wyszukiwarki internetowej. Wśród użytkowników sieci bardziej zaangażowani okazali się zwolennicy demokratów. Za: *Cisco Visual Networking Index Pulse Survey: Online Video and Political Engagement Highlights, Visual Networking Index*. [[http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/ES\\_WP.html](http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/ES_WP.html) (15.04.2009 r.)].

<sup>68</sup> To otwarty serwis internetowy, założony w 2005 r., który umożliwia zamieszczanie wideo klipów, filmów, miniprodukcji, a także wstawianie prezentowanych tam materiałów na swoje profile na portalach MySpace, Facebook czy w innych. Reklamuje się pod hasłem „Broadcast Yourself!”, dosłownie „Wyemituj siebie!” i cieszy się wzrastającą popularnością. Ryan Junee, menedżer platformy, na swoim blogu odnotowuje, że w ciągu minuty przesyłane jest blisko 20 godzin nowych materiałów wideo. Liczba ta w ciągu ostatnich dwóch lat potroiła się [<http://www.youtube.com/blog?month=5&year=2009> (30.05.2009 r.)].

<sup>69</sup> Tuż pod koniec kampanii wyborczej YouTube usunął oficjalne filmy Johna McCaina. Stało się to na żądanie firm, które powoływały się na prawo autorskie użytych przez sztab republikańską produkcji — przede wszystkim do wykorzystanych fragmentów telewizyjnych programów publicystycznych. Sztab McCaina złożył oficjalną skargę, jednak YouTube ma w tej sytuacji obowiązek sprawdzenia legalności plików i jeśli uzna rację senatora, wówczas w ciągu 10—14 dni



platformie tej pojawiło się także mnóstwo filmów nadesłanych przez zwolenników rywalizujących kandydatów. Fakt ten skłania do zastanowienia się nad rolą sztabów wyborczych w tych działaniach. Wielce prawdopodobne jest, że część z tych filmów — pomimo pozornych cech amatorskiej produkcji — zostało profesjonalnie przygotowanych przez sztaby albo przynajmniej powstało z ich inspiracji. W takim kontekście należy mówić o nowej, manipulacyjnej i wątpliwej etycznie formie marketingu politycznego.

Sporym sukcesem, przede wszystkim dla demokracji, zakończyły się działania związane z marketingiem wirusowym<sup>70</sup>. W efekcie Internauci masowo wysyłali sobie linki do klipów zamieszczanych na stronach internetowych, przesyłali zdjęcia, filmy, interesujące informacje, zachęcali do wpisania się do „znajomych” w portalach społecznościowych. Wykorzystanie potencjału Internetu na tak masową skalę umożliwiło sztabowi Baracka Obamy prowadzenie intensywnych działań wyborczych równoległe w 50 stanach.

Bez wątplenia nowością w kampanii 2008 roku było wykorzystanie portali społecznościowych (Facebook<sup>71</sup>, MySpace). Z jednej strony kandydaci sami zakładali swoje konta na popularnych portalach społecznościowych<sup>72</sup>. Jeszcze przed zasadniczą częścią kampanii, na początku 2008 roku, 1 na 10 Amerykanów poniżej 30. roku życia zarejestrował się jako „znajomy” do profilu jednego z kandydatów<sup>73</sup>. Tą drogą internauci mogli także nawiązywać kontakt z innymi sympatykami, ściągać na swój portal zdjęcia, spoty, aplikacje czy inne propozycje sztabów. Barack Obama zakładał także profile na niszowych portalach. Ich zasięg nie był duży, w sumie jednak tworzą one liczny i znaczący *long tail* społecznościowego Internetu. Serwisy AsianAve oraz MyBatanga przeznaczone były dla największych grup emigrantów — społeczności azjatyckiej i latynoskiej. Promocja Obamy została zaznaczona na serwisach gromadzących poko-

---

musi zamieścić je powtórnie. Ten okres w czasie ostatecznych i najważniejszych batalii w trakcie kampanii wyborczej mógł okazać się poważnym utrudnieniem dla sztabu McCaina.

<sup>70</sup> Jest to specyficzny rodzaj działań marketingowych, polegający na zainspirowaniu aktywności odbiorców. Celem tej inspiracji będzie spontaniczne rozpowszechnianie przez odbiorców informacji związanych z przedmiotem marketingu. Podstawą tego typu działań jest fakt, że ludzie ufają swoim znajomym, rodzinie, przyjaciołom. Dzięki temu przekazana w ten sposób informacja jest bardziej wiarygodna.

<sup>71</sup> Barack Obama w działaniach wyborczych *online* zatrudnił Chrisa Hughesa — współzałożyciela portalu społecznościowego Facebook.

<sup>72</sup> Jednym z najbardziej angażujących miejsc stał się serwis społecznościowy My.BarackObama.com, będący ofertą oficjalnej strony internetowej demokracji. Umożliwił on założenie własnego konta, prowadzenie bloga, zamieszczanie zdjęć czy filmów, wyszukiwanie rozmaitych informacji, łączenie się w lokalne grupy. Interesującą ofertą strony była możliwość dotarcia do niezdecydowanych osób, mieszkających w sąsiedztwie, by przekonać ich do oddania głosu w wyborach prezydenckich na Baracka Obamę.

<sup>73</sup> *Internet's Broader Role In Campaign 2008. Social Networking and Online Videos Off.* The Pew Research Centre for the People & the Press [http://people-press.org/report/384/ (23.04.2009 r.)].

lenie *baby boomers* czy mniejszości seksualne. Demokratą aktywny był na serwisie Digg, którego celem jest ocena i dzielenie się informacjami w Internecie, czy na LinkedIn, największym na świecie portalu poruszającym kwestie rozwoju kariery i nawiązywania kontaktów zawodowych. Na większości najpopularniejszych portali Obama<sup>74</sup> okazał się bardziej skuteczny w przyciąganiu zwolenników (tabela 7).

Tabela 7

Liczba zwolenników Baracka Obamy i Johna McCaina zadeklarowanych w portalach MySpace i Facebook

Portal	Osoba	
	Barack Obama	John McCain
MySpace	840 tys. „znajomych”	218 tys. „znajomych”
Facebook	2,5 mln „znajomych”	630 tys. „znajomych”

Źródło: Opracowanie własne. Dane po zakończonej kampanii wyborczej — listopad 2008 r.

Z drugiej strony, potencjalni wyborcy wykorzystywali własne profile w kampanii wyborczej, wspierając tą drogą działania sztabów; 1 na 5 Amerykanów ma swoje konto w jednym z portali społecznościowych. Witryny te to miejsca, które pozwalały potencjalnym wyborcom na największą kreatywność. Były one w pełni tworzone przez autorów — od nazwy, adresu, przez zamieszczane materiały wideo, zdjęcia, aż po komentarze i refleksje o tematyce politycznej. Stanowiły jedne z najpopularniejszych miejsc w Sieci, w których toczył się dyskurs polityczny (patrz: wykres 1.). Portale społecznościowe łączyły znajomych, ale przede wszystkim zwolenników danego kandydata, co umożliwiało wzajemne utwierdzanie się w słuszności swojego poparcia przez dyskusję *online* czy komentarze. Przy czym zwolennicy Obamy byli znacznie bardziej aktywni w tych działaniach (patrz: wykres 2), co pewnie wiąże się z faktem większego poparcia dla demokraty w grupie najmłodszych wyborców.

Podsumowując, Internet odegrał ważną rolę w kampanii wyborczej 2008 roku, zwłaszcza w strategii Baracka Obamy. Wydaje się, że można mówić o rewolucyjnej zmianie, nowej jakości metod i technik, które zasadniczo służyły czterem celom:

**1. Dotarcie do młodych wyborców.** Co trzecia osoba wśród tych, którzy przesyłali sobie treści o tematyce politycznej w trakcie kampanii wyborczej *via* Internet, miała poniżej 25 lat, a ponad połowa — mniej niż 35 lat<sup>75</sup>. Wśród młodych ludzi wzrost zainteresowania Internetem jako źródłem informacji wybor-

<sup>74</sup> „The Washington Post” nazwał Baracka Obamę Królem Portali Społecznościowych. Zobacz: [[http://voices.washingtonpost.com/44/2007/10/06/barack\\_obama\\_social\\_networking.html](http://voices.washingtonpost.com/44/2007/10/06/barack_obama_social_networking.html)] (7.06.2009)].

<sup>75</sup> *The Internet's Role in Campaign 2008*. The Pew Internet and & American Life Project. [<http://www.pewinternet.org/Reports/2009/6-The-Internets-Role-in-Campaign-2008.aspx?r=1>] (8.06.2009)].

czej odnotował najbardziej dynamiczny wzrost. Właśnie w tej grupie największą popularnością cieszyły się nowatorskie działania marketingowe sztabów wyborczych — wykorzystywanie kont społecznościowych, wiadomości tekstowe, aplikacje na iPhone’y, gry komputerowe, blogi (patrz: tabela 8). Część z tych przedsięwzięć może być wykorzystywana zgodnie z koncepcją marketingu relacyjnego do budowania lojalności wobec kandydata/partii w długoterminowej perspektywie.

Tabela 8

Aktywność *online* dorosłych Amerykanów, którzy użytkowali Internet w celach politycznych (związanych z kampanią prezydencką) w 2008 r. — podział na aktywność specyficzną dla młodych użytkowników i aktywność powszechną (%)

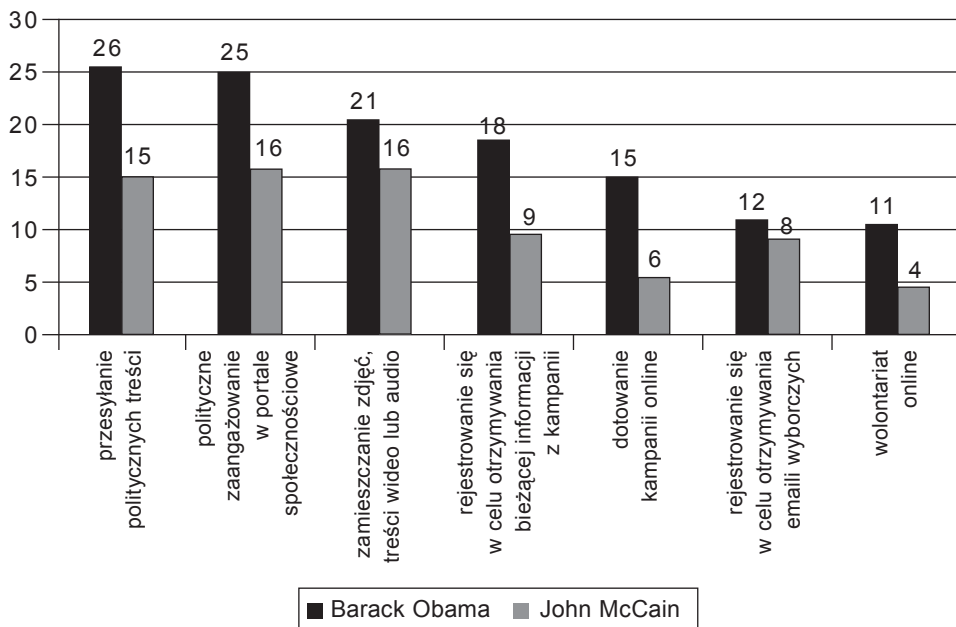
Grupa wiekowa	18—29	30—49	50—64	+65
Użytkownicy politycznych treści <i>online</i>	72	65	51	22
Aktywność <i>online</i> , która angażowała wszystkie grupy wiekowe				
Oglądanie <i>online</i> materiałów wideo o tematyce politycznej	67	62	54	40
Pozyskiwanie oraz dzielenie się newsami o tematyce politycznej lub wyborczej	44	44	41	47
Aktywność <i>online</i> , w której dominowali młodzi ludzie				
Zaangażowanie polityczne za pośrednictwem portali społecznościowych	49	22	7	2
Przesyłanie własnych refleksji i komentarzy związanych z kampanią prezydencką	40	21	17	9
Odbiór określonych treści „na zamówienie” (np. rejestrowanie się w celu otrzymywania e-maili z bieżącą informacją z kampanii)	32	21	19	15

Źródło: The Pew Internet & American Life Project Post-Election Survey, listopad—grudzień 2008

**2. Mobilizacja zwolenników i wyborców (patrz: wykres 2)<sup>76</sup>.** Perfekcyjnie przygotowane przez kandydatów narzędzia w sieci skutecznie zachęcały potencjalnych wyborców do aktywności — nie tylko w Internecie, ale także w rzeczywistym świecie (np. spotkania wyborców). Kandydatowi nominowanemu przez demokratów udało się stworzyć w Internecie ruch zwolenników, zaangażowany, gotowy do dzielenia się swoimi pomysłami, solidaryzowania się, samodzielnego mobilizowania się na różnych płaszczyznach, pozyskujący kolejnych sympatyków. Przynależność do tego ruchu była już swego rodzaju deklaracją oddania głosu na Obamę. Zgodnie z mechanizmem reguły „stopy w drzwiach” wyborcy chętnie angażowali się w drobne przedsięwzięcia, które nie tylko nie

<sup>76</sup> Wśród zwolenników Johna McCaina i republikanów było więcej użytkowników Internetu niż wśród wyborców Baracka Obamy i demokratów (83% v. 76%). Wynika to z faktu, iż zwolennicy McCaina mają szerszy dostęp do edukacji oraz wyższe dochody, a to zasadnicze predyktory dostępu do Internetu. Mimo to, zwolennicy Obamy bardziej angażowali się w polityczną aktywność *online*.

sprawiły im żadnych trudności, ale także były dla nich atrakcyjne, podczas gdy te mniejsze sprawy wiązały ich z kluczową dla kampanii kwestią — oddaniem głosu w wyborach prezydenckich.<sup>77</sup>



Wykres 2. Aktywność wyborcza *online* zwolenników Johna McCaina i Baracka Obamy

Źródło: The Pew Internet & American Life Project Post-Election Survey, listopad—grudzień 2008 r.

**3. Dotowanie kampanii przez internautów (*fundraising*).** W prosty i szybki sposób wyborcy mogli wpłacić dowolną sumę pieniędzy na kampanię. Najbardziej efektywne okazały się drobne kwoty, na które mogła sobie pozwolić większość internautów. 6% Amerykanów dotowało kampanię za pośrednictwem Internetu, w 2004 roku było to 2%<sup>78</sup>. Ponad 3 mln dotujących i 6,5 mln wpłat za pośrednictwem Internetu dało w efekcie sumę ponad 500 mln USD na koncie sztabu Baracka Obamy. 6 mln operacji opiewało na sumę równą lub mniejszą niż 100 USD. Średnia dotacja *online* na konto Obamy wyniosła 80 USD, statystycznie 1 osoba złożyła więcej niż jeden datek<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Więcej o mechanizmie „stopy w drzwiach” zobacz: R. Cialdini: *Wywieranie wpływu...*

<sup>78</sup> *The Internet and the 2008 election*. The Pew Internet and & American Life Project. [<http://www.pewinternet.org/Press-Releases/2008/The-internet-and-the-2008-election.aspx> (23.04.2009)].

<sup>79</sup> J. Antonio Vargas: *Obama raised half a billion online*. “Washington Post”, 20 October 2008 [[http://voices.washingtonpost.com/44/2008/11/20/obama\\_raised\\_half\\_a\\_billion\\_on.html](http://voices.washingtonpost.com/44/2008/11/20/obama_raised_half_a_billion_on.html): (23.04.2009)].

**4. Monitorowanie opinii publicznej.** Interaktywność Internetu stworzyła możliwość bezpośredniego monitorowania reakcji potencjalnych wyborców na działania sztabów, a także mierzenia nastrojów odbiorców treści politycznych. Niemalże natychmiastowa informacja zwrotna w postaci komentarzy do zamieszczanych w Sieci lub innych mediach materiałów, refleksji na blogach, dyskusji na forach umożliwia szybką reakcję sztabu (np. zaniechanie jakiegoś działania). Stanowi także dodatkowe źródło pomysłów dla organizacji politycznych, poprawia rozpoznanie potrzeb i wymagań elektoratu.

## Zakończenie

Profesjonalizację kampanii wyborczych, traktowaną jako jeden z aspektów modernizacji, charakteryzują konwergencja i standaryzacja praktyk i koncepcji wykorzystywanych przez organizacje polityczne. To proces w największej mierze determinowany przez amerykańskie innowacje, najczęściej dostosowywane do lokalnych warunków instytucjonalnych i kulturowych.

Analiza procesu profesjonalizacji kampanii prezydenckiej w USA w 2008 roku dowodzi kontynuacji wcześniej zidentyfikowanych tendencji, których wspólnym mianownikiem są mediatyzacja i marketing polityczny. Przede wszystkim zintensyfikowano działania i poprawiono efektywność w obszarze dotarcia partii/kandydatów do potencjalnych, wybranych grup wyborców (*targeting*)<sup>80</sup> oraz kształtowania wizerunków kandydatów (trend popkulturowy w pozycjonowaniu).

Najbardziej innowacyjny charakter miało wykorzystanie nowych mediów, przede wszystkim potencjału Internetu. Działaniom *online* przypisać można znaczną stymulację przepływu informacji o kampanii wyborczej (szczególnie fenomen portali społecznościowych oraz aktywność na YouTube), większe zaangażowanie zwłaszcza w grupie najmłodszych wyborców, co przełożyło się na efektywność zbiórki pieniędzy na kampanie oraz większą mobilizację elektoratu.

Amerykańska kampania wyborcza z 2008 roku potwierdziła także, że Internet reprezentuje możliwości nawiązania, a także podtrzymywania relacji: organizacja polityczna — wyborcy w dłuższej perspektywie (np. ruch zwolenników B. Obamy). To ważny i interesujący aspekt profesjonalizacji, z jednej

<sup>80</sup> Rosnąca intensywność działań *targetingowych* (także *via* Internet) może przekładać się na wzrastającą w USA frekwencję. W 2008 r. 131,2 mln osób uczestniczyło w wyborach, czyli ok. 9 mln więcej niż w poprzedniej elekcji. Znacząco wyższą frekwencję odnotowano w grupie Afroamerykanów — głosowało 13% spośród nich, w 2004 r. — 11%, a w 2000 r. — 10%. Źródło: *National Election Exit Poll* [www.cnnpolitics.com (8.06.2009)].

---

strony kapitałnie wpisujący się w zyskującą na popularności koncepcję marketingu relacyjnego, z drugiej — stojący w sprzeczności ze zmianami społecznymi, które charakteryzuje raczej odwrót od różnorodnych form aktywności politycznej (spadek lojalności partyjnej, zwiększający się dystans obywateli do polityki).



**Stosunki międzynarodowe  
i integracja europejska**





Agnieszka Stolarczyk

## Elementy ciągłości i zmiany w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w okresie administracji Billa Clintona i George'a Walkera Busha

**Abstract:** The elements of continuity and change in foreign and security policy of the United States of America during the Administration of Bill Clinton and George Walker Busha.

The present article is aimed at the comparative analysis between the two presidents' security strategies. There is no doubt that each presidency was characterized by different priorities, however, there are a few elements that are stable in the American security strategy, as the definition of national interest, recognition of democracy as the best political system in the world and the leading and special role of the U.S. in the contemporaneous relationships. The article tries to present a general overview on the common elements shared by B. Clinton and G.W. Bush and reflects about the main differences between the security policy of their Administrations.

**Key words:** U.S. Foreign Policy, U.S. Security Policy, Bill Clinton, George Walker Bush

W okresie rządów administracji Billa Clintona i Georga Walkera Busha Stany Zjednoczone stanęły w obliczu licznych wyzwań natury bezpieczeństwa zarówno na obszarze własnego państwa, jak i w środowisku międzynarodowym. Był to okres, w którym kolejne administracje musiały na nowo określić rolę Ameryki w pozimnowojennym świecie i zdecydować o charakterze, w jakim będą się układały jej relacje z pozostałymi aktorami międzynarodowej sceny politycznej. Pierwsze lata ostatniej dekady XX wieku udowodniły, że upadek ZSRR nie oznaczał odzyskania stanu pełnego bezpieczeństwa w polityce międzynarodowej, a wręcz przeciwnie, przyczynił się do powstania nowych,

niedocenianych do tej pory zagrożeń i uwidocznili je. Transnarodowa przestępczość, terroryzm, imigracja, AIDS, handel żywym towarem, handel narkotykami, problemy demograficzne i ekologiczne, problem głodu oraz choroby cywilizacyjne to tylko niektóre z nich.

Najważniejszym dla obu administracji wyzwaniem okazało się zapobieganie dalszej proliferacji broni masowego rażenia oraz coraz liczniejszym atakom terrorystycznym. W ciągu szesnastu lat, gdy na fotelu prezydenckim przez osiem lat zasiadał przedstawiciel demokratów Bill Clinton, a przez następnych osiem, przedstawiciel republikanów George Walker Bush, Waszyngton próbował ustunkować się do najistotniejszych wyzwań końca XX i początku XXI wieku. Niniejsze opracowanie ma na celu zwrócenie uwagi na różnice między wizją demokracji Clintona a wizją republikanina Busha juniora w odniesieniu do roli USA w powojennym świecie, a także wykazanie, że w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa tego okresu, bez względu na przynależność partyjną przywódców, istniały także istotne elementy ciągłości.

Punktem wyjścia do określenia charakteru prowadzonej w latach 1993—2008 polityki bezpieczeństwa USA było określenie interesu narodowego kolejnych administracji. To, w jaki sposób ów interes narodowy był zdefiniowany, determinowało sposób rozumienia poszczególnych kwestii bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. W ramach bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznego) głównym celem było zapewnienie obywatelom poczucia braku zagrożenia<sup>1</sup>. Najbardziej istotnymi kwestiami, jakie w tym zakresie były poruszane przez obu prezydentów, okazały się sprawy związane z poprawą sytuacji gospodarczej, obniżeniem stopy bezrobocia, ulepszeniem systemu edukacji, reformą służby zdrowia i opieką społeczną oraz walka z patologiami społecznymi, jak narkomania, AIDS, ubóstwo. Niewątpliwym sukcesem został osiągnięty przez administrację Clintona w dziedzinie wzrostu gospodarczego, obniżenia stopy bezrobocia oraz ogólnego podwyższenia poziomu życia przeciętnego Amerykanina. Z kolei pozostałe kwestie, zwłaszcza nierozwiązany problem reformy ubezpieczeń społecznych i sztandarowe hasło Busha, dotyczące reformy szkolnictwa, nie przyniosły oczekiwanych efektów.

W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego bardzo istotnym wydarzeniem stało się wprowadzenie w życie w październiku 2001 roku tzw. *Patriot Act*, który wbrew temu, co głosiła administracja Busha, przyczynił się z czasem do

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat istoty bezpieczeństwa narodowego (państwowego) zob. K. Łastawski: *Pojęcie i główne wyznaczniki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*. W: *Współczesne bezpieczeństwo*. Red. W. Fehler. Toruń 2005, s. 10—11; R. Zięba: *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*. W: D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Warszawa 1997, s. 3—5; R. Stemplowski: *Horyzont poznawczy i polityczny pojęcia „Bezpieczeństwo państwa”*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*. Red. R. Kuźniar, Z. Lachowski. Warszawa 2003, s. 255—256.

narastania wśród społeczeństwa amerykańskiego poczucia inwigilacji, niepewności i strachu. Uzasadnianie tego przepisu walką USA z terroryzmem jedynie początkowo nie wzbudzało w społeczeństwie większego sprzeciwu, gdyż traktowane było jako niewielka cena, którą trzeba zapłacić za zapewnienie wszystkim obywatelom „ochrony przed terroryzmem”. Wraz z towarzyszącym mu aktem prawnym *Homeland Security Act* z listopada 2002 roku (Ustawa o krajowym bezpieczeństwie)<sup>2</sup> *Patriot Act* ograniczył dostęp społeczeństwa do rządowej informacji, a jednocześnie ułatwił dostęp rządu do danych osobistych obywateli Stanów Zjednoczonych<sup>3</sup>.

Różnice w rozumieniu bezpieczeństwa międzynarodowego przez obu prezydentów są wyraźne, gdy weźmiemy pod uwagę stosunek każdego z nich do roli organizacji i instytucji międzynarodowych (NATO, ONZ) lub innych znaczących aktorów międzynarodowej sceny politycznej (UE, korporacje międzynarodowe). Zarówno B. Clinton, jak i G.W. Bush w okresie sprawowania urzędu Prezydenta USA przechodzili stopniową ewolucję poglądów na rolę instytucji międzynarodowych w świecie<sup>4</sup>. Na początku XXI wieku Stany Zjednoczone pozostawały krajem, który najczęściej wetował rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ, nawet te, które wzywały państwa do przestrzegania prawa międzynarodowego<sup>5</sup>. Moment najsilniejszych tendencji unilateralnych w polityce zagranicznej USA przypadający na okres od 2001 roku do 2006 roku nie pozostał bez wpływu na poczucie bezpieczeństwa międzynarodowego w innych regionach świata. Tym samym poparcie dla polityki USA i „atrakcyjność” tego kraju (*soft power*) znacznie się pogorszyły. Badania opinii publicznej przeprowadzone przez The Pew Global Attitudes Project w niektórych krajach europejskich i arabskich wykazywały spadek poparcia i atrakcyjności USA w postrzeganiu innych państw. W czerwcu 1994 roku dobrą opinię o USA miało 55% Francuzów, 75% Niemców, 78% Włochów. Natomiast w maju 2003 roku podobną opinię miało zaledwie 43% Francuzów, 46% Niemców oraz 60% Włochów. Znacznie gorsze nastroje pod tym względem panowały w państwach arabskich. W 2003 roku życzliwy stosunek do USA prezentowało mniej niż 15% społeczeństwa w Turcji, Indonezji, Pakistanu, Jordanii i mniej niż 27% w Libanie i Maroku<sup>6</sup>. Najczęściej wskazywanymi wadami Amerykanów była zachłanność,

<sup>2</sup> Tekst dokumentu: [[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf) (8.06.2008 r.)].

<sup>3</sup> G. Soros: *Bańka amerykańskiej supremacji*. Przeł. D. Chylińska. Kraków 2004, s. 41—43.

<sup>4</sup> Szerzej: M. Troszyńska: *Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych w latach 2000—2004*. Toruń 2006.

<sup>5</sup> Przykładem może być rezolucja nr 687, która wzywała do zakończenia sankcji, gdy RB ONZ stwierdzi podporządkowanie się Iraku, oraz do wyeliminowania broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia z całego Bliskiego Wschodu. Nie było możliwości, by USA zaakceptował rezolucję, która skłaniałaby Izrael do pozbycia się broni masowego rażenia. N. Chmosky: *Hegemonia albo przetrwanie*. [Przeł. A. Turopolski]. Warszawa 2005, s. 39.

<sup>6</sup> Szerzej: J.S. Nye: *Soft Power*. Przeł. J. Zaborowski. Warszawa 2007, s. 68—75.

gwałtowność, chamstwo i niemoralność. Z kolei za największe zalety uznano pracowitość, szczerłość i pomysłowość (stan na rok 2005)<sup>7</sup>.

Percepcja podstawowych wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego wymagała korzystania z odpowiednich mechanizmów wzmacniania owego bezpieczeństwa. Multilateralizmowi Clintona, nieco upraszczając, towarzyszył koordynacyjny sposób wzmacniania bezpieczeństwa, natomiast unilateralizm Busha w większości przyjmował subordynacyjny (samodzielny) sposób jego wzmacniania. O ile koordynacja może czasami prowadzić do spowolnienia w podejmowaniu koniecznych decyzji (przykład Bośni i Kosowa), o tyle sposób subordynacyjny wydaje się bardziej narażać decydenta na podejmowanie błędnych decyzji. Samodzielny sposób wzmacniania bezpieczeństwa może prowadzić do mispercepcji, czyli błędnego (bezpodstawnego lub wyolbrzymionego) zdefiniowania zagrożenia. To właśnie zarzucali Bushowi w swych pracach między innymi Zbigniew Brzeziński, George Soros i Noam Chomsky. Niepodważalnym na to dowodem była medialna kampania propagandowa wymierzona przeciwko Irakowi po 11 września 2001 roku, którą wspierał Biały Dom. Wizja Saddama Husajna jako dyktatora współpracującego z Al-Kaidą, organizującego zamach na WTC i prowadzącego badania nad bronią masowego rażenia okazała się nieprawdziwa. *Suma summarum*, gdy po inwazji na Irak inspektorzy ONZ stwierdzili, że Irak faktycznie nie posiadał broni masowego rażenia, Bush zmienił umotywowanie inwazji, tłumacząc ją potrzebą interwencji humanitarnej w Iraku.

Złożoność zjawisk na arenie międzynarodowej w okresie rządów B. Clintona i G.W. Busha skłaniała ich do ewolucji poglądów w tym obszarze, a zarazem wpływała na trudność zaklasyfikowania każdego z nich do konkretnej szkoły teoretycznej stosunków międzynarodowych. Biorąc pod uwagę priorytety, którymi kierował się Clinton, jego skłonność do współpracy z innymi aktorami stosunków międzynarodowych oraz wiarę w potrzebę współpracy w ramach organizacji międzynarodowych, można przyjąć, że generalnie linia jego polityki bezpieczeństwa mieściła się w kategoriach paradygmatu idealistycznego<sup>8</sup>. Z kolei sposób uprawiania polityki przez George'a Walkera Busha upoważnia do stwierdzenia, że rozumiał on rzeczywistość międzynarodową jako środowisko, w którym panuje anarchia, ogólny brak bezpieczeństwa, konfliktowość, a pokój ma jedynie charakter tymczasowy. Zwłaszcza w pierwszych latach jego prezydentury nie można było nie zauważyć sceptycznego stosunku Busha do roli organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ czy NATO, oraz preferowania rozmów i decyzji podejmowanych w relacjach bilateralnych. Agresywny i bezkompromisowy sposób prowadzenia polityki zagranicznej przez Busha

<sup>7</sup> A. Kohut: *America Against the World*. New York 2006, s. 32.

<sup>8</sup> Szerzej: S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater: *Teorie stosunków międzynarodowych*. Przeł. P. Frankowski. Warszawa 2006; J. Dyduch, P. Mikiewicz: *Krytyczne wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*. Wrocław 2006; J. Czuputowicz: *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*. Warszawa 2007.

z czasem skłonił wielu komentatorów spraw międzynarodowych do uznania go nie tyle za „prezydenta-realistę” czerpiącego niektóre elementy także z wilsonowskiego idealizmu, ile za przedstawiciela tzw. neokonserwatystów<sup>9</sup>.

Pojęcie neokonserwatyizmu stwarza wiele niejasności. Po pierwsze, problemów nastęrcza odróżnienie neokonserwatyizmu od konserwatyizmu amerykańskiego, który z kolei znacznie różni się od konserwatyizmu europejskiego. Po drugie, neokonserwatyizm w pierwotnym tego słowa znaczeniu dzisiaj znaczy niezupełnie to samo, co neokonserwatyizm z lat trzydziestych i czterdziestych XX wieku. To wtedy, jak się zwykło przyjmować, studenci City College w Nowym Jorku dali początek nowemu nurtowi w myśli amerykańskiej. Należeli do niego między innymi Irving Kristol, Daniel Bell, Irving Howe, Seymour Martin Lipset, Philips Selznick, Natan Glazer, Daniel Patrick Moynihan czy James Q. Wilson<sup>10</sup>. Programowo w swych początkowych etapach neokonserwatyści nie zajmowali się polityką zagraniczną kraju. Stwierdzali jedynie, że właściwą postawą jest patriotyzm, że idea rządu światowego jest nierealna i przerażająca oraz że rządzący powinni nauczyć się odróżniać przyjaciół od wrogów. Z kolei młode pokolenie neokonserwatystów (m.in. William Kristol, Robert Kagan) skupiło swoją uwagę głównie na polityce zagranicznej państwa, prezentując stanowisko znacznie bardziej ekspansywne, interwencjonistyczne i obstające przy upowszechnianiu demokracji. Neokonserwatyści wskazali na niedociągnięcia w polityce bezpieczeństwa prowadzonej przez administrację Busha. Max Boot zaznaczył na przykład, że Bush zrezygnował z głównego postulatu neokonserwatystów, jakim była zmiana reżimu w Korei Północnej i w Iranie.

Neokoni (jak określa się często neokonserwatystów) skrytykowali także Busha za niepoświęcenie wystarczającej uwagi kwestiom budowy struktur narodowych w Afganistanie i Iraku oraz za zbyt mały nakład finansowy na wspomniane operacje. Co więcej, Adam Wolfson, jeden z czołowych neokonserwatystów, wskazywał, że przed wyborami 2000 roku większość neokonów w prawyborach znacznie bardziej popierała Johna McCaina, Bushowi bowiem wytknięto zbyt „realizm” w sprawach międzynarodowych. Warto zwrócić uwagę na to, że wbrew powszechnej opinii najbliżsi współpracownicy Busha również nie byli zaliczani do przedstawicieli tego nurtu w polityce zagranicznej USA. Z perspektywy czasu neokoni przyznali jednakże, że po 11 września polityka Busha była w większości inspirowana neokonserwatyżmem, choć zaznaczyli, że hasło działania wyprzedzającego należało już do głównych założeń liberalnej polityki Locke’a<sup>11</sup>. W tym miejscu warto przytoczyć za Francisem Fukuyamą cztery wyróżnione przez autora zasady (motywy) cechujące amerykańską myśl neokon-

<sup>9</sup> Szerzej: A. Wolfson: *Konserwatyści i neokonserwatyści*. W: *Neokonserwatyizm*. Red. I. Stelzer. Przeł. D. Suwik, A. Warso. Warszawa 2007, s. 251—271.

<sup>10</sup> F. Fukuyama: *Ameryka na rozdrożu. Demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyżmu*. Przeł. R. Staniecki. Poznań 2006, s. 24—67.

<sup>11</sup> Szerzej: A. Wolfson: *Konserwatyści...*

serwatywną. Po pierwsze, jest to przekonanie, że charakter ustrojów ma znaczenie i że w polityce zagranicznej muszą znaleźć odbicie najbardziej podstawowe wartości liberalnych i demokratycznych społeczeństw (natura ustroju wywiera wpływ na postępowanie społeczeństwa). Po drugie, przekonanie, że Ameryka może i powinna wykorzystać potęgę na rzecz realizacji celów moralnych. USA powinny w dalszym ciągu angażować się w sprawy międzynarodowe, a siła jest często niezbędna do osiągnięcia celów moralnych. Po trzecie, nieufność wobec ambitnych projektów inżynierii społecznej. Po czwarte, sceptycyzm wobec prawomocności i skuteczności prawa międzynarodowego oraz instytucji międzynarodowych jako środków zapewnienia bezpieczeństwa czy sprawiedliwości<sup>12</sup>. Autor *Końca historii*, oprócz neokonserwatyizmu, wskazuje na trzy inne podejścia w polityce zagranicznej (bezpieczeństwa) USA: realizm, liberalny internacjonalizm oraz „jacksonowski”<sup>13</sup> nacjonalizm<sup>14</sup>. Jim Garrison wspomina także o tradycji „hamiltonowskiej”, związanej z reprezentowaniem amerykańskiego interesu w rozwoju handlu i wymianie, „jeffersonowskiej” związanej z ochroną demokracji i prawami człowieka oraz „wilsoniańskiej” („wilsonowskiej”) głoszącej wspólne dla całego świata polityczne ideały<sup>15</sup>.

Tym, co łączyło Clintona i Busha, jest tzw. wilsonowski idealizm, mówiący o demokracji jako najlepszym ustroju. Stany Zjednoczone, z racji swojej historii, czują się w obowiązku poszerzać grono państw demokratycznych i „patronować” nowym demokracjom. Zgodnie z założeniami idealizmu, demokracje nie walczą między sobą. Różnica polega jednak na tym, że o ile prezydent Clinton propagował implementację mechanizmów demokratycznych drogą pokojową, o tyle Bush wybrał metodę „krucjaty” na tereny, które tego ustroju nigdy nie znały. W związku z tym prezydenci różnie dobierali instrumenty, które miały służyć realizacji ich polityki bezpieczeństwa. Stosowana przez Busha *hard power* charakteryzowała się wykorzystaniem środków głównie militarnych (Afganistan, Irak)<sup>16</sup>, natomiast administracja Clintona znacznie większą wagę przywiązywała do środków polityczno-prawnych, ekonomicznych (embargo) oraz wykorzystywania *soft power*<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> F. Fukuyama: *Ameryka na rozdrożu...*, s. 53—54.

<sup>13</sup> Andrew Jackson: prezydent USA w latach 1767—1845, jego rządy charakteryzowały się walką z Indianami oraz podbojem Zachodu w latach trzydziestych XIX w. Tradycja „jacksonowska” jest typem „my kontra oni”, natchniona patriotycznym uniesieniem, kultura honoru i dumą wojskową.

<sup>14</sup> F. Fukuyama: *Ameryka na rozdrożu...*, s. 20—21.

<sup>15</sup> J. Garrison: *Ameryka jako imperium. Przywódca świata czy bandycka potęga*. Przeł. A. Grzegorzewska, M. Siadkowski. Warszawa 2005, s. 27—28.

<sup>16</sup> Szerzej: W. Blum: *El Estado Agresor. La guerra de Washington contra el mundo*. Madrid 2006.

<sup>17</sup> Szerzej: J. Zając: *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*. Red. R. Zięba. Toruń 2004, s. 79; E. Cziomer: *Polityka zagraniczna państwa*. W: E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz: *Zarys współczesnych stosunków mię-*



Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla zdefiniowania charakteru polityki bezpieczeństwa przez administracje Clintona i Busha miała sytuacja wewnętrzna kraju oraz sytuacja międzynarodowa w momencie, gdy wymienieni prezydenci obejmowali swój urząd. Skupienie się Clintona na gospodarce w pierwszych latach administracji było spowodowane złymi nastrojami w społeczeństwie oraz niskim wzrostem gospodarczym, który Clinton przejął po Bushu seniorze i Ronaldzie Reaganie. Obejmując fotel prezydencki, J.W. Bush „dostał w prezencie” znaczną nadwyżkę budżetową, bardzo dobrą sytuację gospodarczą, autorytet, którym Ameryka się wówczas cieszyła (mimo nieudanych akcji w Somalii czy użyciu sił zbrojnych bez zgody ONZ w konflikcie wokół Kosowa). Jednak to Bush junior po dziewięciu miesiącach rządzenia musiał stawić czoło temu, co wydarzyło się 11 września 2001 roku. Obecnie można jedynie przypuszczać, jak w takiej sytuacji zachowałby się Clinton, czy nadal optowałby za rozwiązaniami multilateralnymi, czy może, tak jak Bush, zdecydowałby się na indywidualne „rozwiązanie problemu”? Należy mieć na uwadze fakt, że ataki terrorystyczne w dniu 11 września 2001 roku nie były odpowiedzią na zaledwie dziewięć miesięcy rządów Busha, który w tym czasie pozostawał mało aktywny na scenie międzynarodowej. Ataki na WTC i Pentagon były głównie wynikiem wcześniejszych, wieloletnich działań Ameryki na świecie i w czasie administracji Clintona, i w czasie poprzednich prezydentów. Fakt ten skłania do refleksji na temat pytań: Co powoduje, że zarówno rządy demokratów, jak i republikanów spotykają się z niechęcią ze strony innych państw i agresją niektórych ugrupowań terrorystycznych? Czy jest wspólny mianownik działań wszystkich prezydentów USA, który kwestie przynależności partyjnej spycha na dalszy plan?

Znany politolog, Seymour M. Lipset, w jednej ze swoich prac *Wyjątkowość amerykańska — broń obosieczna* próbuje odpowiedzieć na postawione pytania. Wyjaśnia on bowiem, jakie cechy charakteryzują Amerykanów i ich politykę zagraniczną od czasu ogłoszenia niepodległości dnia 4 lipca 1776 roku. Autor stwierdza między innymi, że Ameryka jest najbardziej moralistycznym krajem świata, a ów moralizm wywodzi się w dużej mierze z nurtów w Kościele protestanckim i zobowiązań ideologicznych<sup>18</sup>. Ponadto Amerykanie określają się mianem patriotów i głęboko wierzą, że ich system przewyższa wszystkie inne<sup>19</sup>. Jeszcze w 1996 roku Lipset napisał: „Amerykanie to utopijni moralisci, którzy wspierają zinstytucjonalizowaną cnotę, niszczenie ludzi złych i wyeliminowanie grzesznych instytucji i praktyk. Większość badanych odpowiada, że to sam Bóg jest moralną siłą napędową amerykańskiej demokracji. Wydaje im się, że rozgrywki społeczno-polityczne to moralitety, bitwy między Bogiem a diabłem,

*dzynarodowych*. Warszawa 2005, s. 138—139; J.S. Nye: *Soft Power...*; T. Łoś-Nowak: *Wstęp do teorii stosunków międzynarodowych*. Poznań 1999, s. 140—144.

<sup>18</sup> S.M. Lipset: *Wyjątkowość amerykańska — broń obosieczna*. Przeł. B. Piasecki. Warszawa 2008, s. 39.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 74.

w których osiągnięcie kompromisu jest praktycznie niemożliwe”<sup>20</sup>. Wskazuje przy tym, że moralizm Amerykanów sprawia, iż na wojnę idą oni najczęściej, ponieważ jest to w danej sytuacji moralne i patriotyczne. Wojna traktowana bywa przeważnie jako zmierzenie się z „imperium zła”, przy czym zaskakująca wydaje się tendencja USA do tego, by czarne charaktery, będące po ich stronie, zmieniać w bohaterów pozytywnych<sup>21</sup> (np. relacje Busha z generałem Muszaraferem czy spolegliwy stosunek do łamania praw człowieka w Chinach zwłaszcza w czasach administracji Clintona). W ankiecie przeprowadzonej przez The Pew Research Center w 2004 roku na pytanie o to, czy USA powinny odgrywać rolę światowego mocarstwa (*leadership role*), 14% republikanów i 8% demokratów odpowiedziało, że powinny być jedynym supermocarstwem, 76% demokratów i republikanów odpowiedziało, że rola przywódcy powinna być dzielona z innymi krajami, jedynie 5% republikanów i 10% demokratów uznało, że USA w ogóle nie powinny odgrywać roli przywódczej na świecie<sup>22</sup>. Amerykanie zdają się zatem doceniać rolę sojuszników i znaczenie silnych więzi z innymi demokratycznymi krajami, a jednocześnie wierzą we własną „wyjątkowość”. Większa różnica zdań nastąpiła w odpowiedzi na pytanie: Czy USA powinny pozostać jedyną światową potęgą w dziedzinie militariów? 73% republikanów i 56% demokratów odpowiedziało twierdząco, jedynie 19% republikanów i aż 31% demokratów uznało, że jest to w porządku, jeśli inne kraje staną się równie wpływowe pod tym względem, co USA<sup>23</sup>. James Q. Wilson zwraca z kolei uwagę na wciąż aktualne specyficzne cechy Ameryki, jakie przed ponad stu siedemdziesięciu laty opisał Francuz Alexis de Tocqueville w książce pt. *O demokracji w Ameryce*<sup>24</sup>. Podstawowymi wartościami przyjętymi przez Amerykanów było (i jest nadal) umiłowanie wolności osobistej, egalitaryzm, indywidualizm oraz leseferyzm. Charakterystyczne dla pierwszych osadników, jak i późniejszych mieszkańców Ameryki, było przyznanie prymatu prawu naturalnemu w tym sensie, że prawo stanowione nie mogło być jedynie wolą rządzącego, ale wynikać miało z wyższych racji, które musiały być podzielane zarówno przez społeczeństwo, jak i rząd<sup>25</sup>. Tymi wyższymi racjami są zatem wymienione wartości oparte na filozofii Locka i religii chrześcijańskiej.

Można przyjąć z pewnym uproszczeniem, że do wydarzeń z 11 września doszło w wyniku narastających napięć, mających swoje podłoże od czasów kolonizacji krajów Bliskiego Wschodu przez mocarstwa europejskie, która nastą-

<sup>20</sup> Ibidem, s. 92.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 95—96.

<sup>22</sup> A. Kohut: *America Against...*, s. 217.

<sup>23</sup> Ibidem, 204.

<sup>24</sup> Szerzej: A. de Tocqueville: *O demokracji w Ameryce*. [Przeł. M. Król]. Warszawa 2005.

<sup>25</sup> J.Q. Wilson: *American Exceptionalism*. “The American Spectator” 2006.



piła po upadku imperium osmańskiego w latach dwudziestych XX wieku<sup>26</sup>. Wybuch nienawiści skierowanej do kolonialnych mocarstw europejskich znalazł swoje apogeum w reakcji na powstanie państwa Izrael dnia 14 maja 1948 roku. Nowe państwo, będące dla tamtejszych społeczeństw „obcym ciałem państwowym”, na mocy rezolucji ONZ zajęło połowę dotychczasowego terytorium Palestyny. Ta bezprecedensowa ingerencja mocarstw zachodnich w regionie zdominowanym od stuleci przez religię islamu nie mogła nie spowodować poważnych perturbacji. Od tej pory, mimo że główne mocarstwa kolonialne straciły swe mandaty, a proces dekolonizacji doprowadził pod koniec lat siedemdziesiątych do niepodległości prawie całego świata, kwestia Izraela stała się narastającym zarzewiem konfliktów. Sytuacji bynajmniej nie poprawia fakt, że Izrael pozostaje jednym z państw, które najczęściej łamie rezolucje ONZ i jako jedyne w regionie posiada broń nuklearną. Wojny prowadzone z arabskimi sąsiadami w latach 1947—1948, kryzys sueski z 1956 roku, wojna sześciodniowa z 1967 roku, „wojna na wyczerpanie” w latach 1967—1970, wojna Jom Kippur z 1973 roku, wojna libańska 1982—1985, pierwsza intifada 1987—1991, druga intifada 2000—2004, kryzys izraelsko-libański z 2006 roku, wojna w strefie Gazy na początku 2009 roku pokazują, że sytuacja jest daleka od stabilizacji, a powody do nienawiści wśród społeczności arabskiej nie zmalały. Dlatego też wielu politologów wskazuje, że sytuacji na Bliskim Wschodzie nie uda się ustabilizować, zanim nie rozwiąże się problemu izraelsko-palestyńskiego, ale też, jak sugerowały dotychczasowe doświadczenia dyplomacji amerykańskiej, konfliktu izraelsko-syryjskiego i izraelsko-libańskiego.

Nasuwa się pytanie: Dlaczego nienawiść świata arabskiego została w ostatnich dekadach skierowana przeciwko Stanom Zjednoczonym, które przecież nie mają tradycji kolonizacyjnej w Afryce, tak jak Wielka Brytania, Francja czy Hiszpania? Po II wojnie światowej to jednak Stany Zjednoczone wyszły zwycięsko jako największe mocarstwo, które wzięło pod swoje skrzydła wyniszczone wojną państwa Europy Zachodniej. Dynamiczny rozwój gospodarczy, który był skutkiem olbrzymiego wzbogacenia się USA na produkcji zbrojeniowej w czasie II wojny światowej, doprowadził do sytuacji, w której głos Ameryki okazał się najważniejszy. Wszystkie najbardziej liczące się obecnie organizacje lub instytucje międzynarodowe, jak na przykład Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy, powstały właśnie z inicjatywy USA i nierzadko mają tam

<sup>26</sup> Od 1920 r. Jeruzolima, Transjordania (obecnie Jordania), Palestyna i Irak były koloniami angielskimi, a Liban i Syria — koloniami francuskimi, które odzyskiwały niepodległość w kolejnych latach dekady lat czterdziestych XX w. Poza Bliskim Wschodem do angielskich obszarów mandatowych na kontynencie afrykańskim należały m.in. Egipt, Sudan Anglo-Egipski, Somali Brytyjskie, Kenia, Uganda, Rodezja, Związek Południowej Afryki, Złote Wybrzeże (obecnie Ghana), Sierra Leone i Nigeria. Do kolonii francuskich należała większość Północno-Zachodniej Afryki: Maroko, Algieria, Francuska Afryka Zachodnia, Francuska Afryka Równikowa, Madagaskar, Tunezja. E. Olczak, J. Tazbir: *Wielki atlas historyczny*. Warszawa 2003, s. 82—83.

swoje siedziby. Często też, z racji dominującej w nich pozycji USA wynikającej z największych wkładów finansowych w działalność organizacji, ich funkcjonowanie podporządkowane jest realizowaniu interesów Waszyngtonu. Mimo że takie instytucje, jak MFW czy WTO, opierają swoje funkcjonowanie na deklarowanej zasadzie interesu ogólnego i zapewnieniu sprawiedliwości społecznej, nie od dziś wiadomo, że za WTO stoją zwłaszcza ministrowie handlu najbardziej rozwiniętych gospodarek świata, a za MFW i Bankiem Światowym — ministrowie finansów i skarbu<sup>27</sup>. Do 1989 roku wpływ wzorców amerykańskich w skali globalnej w dziedzinie społeczno-politycznej, gospodarczej i kulturalnej był znacznie ograniczany przez obecną w czasach „zimnej wojny” rywalizację Wschód — Zachód, opartą w polityce amerykańskiej na tak zwanej strategii powstrzymywania. Po 1991 roku Ameryka nie napotykała już większych przeszkód, by swój model życia w różnych jego wymiarach, bardziej lub mniej intencjonalnie, narzucić reszcie świata (tzw. *Pax Americana*).

O ile amerykański sposób życia po 1989 roku okazał się atrakcyjny dla większości społeczeństw z Europy Środkowowschodniej, o tyle w innych regionach zaczął on powodować coraz bardziej wrogie nastroje. Niechęć była widoczna zwłaszcza w świecie arabskim, który nie akceptował konsumpcjonizmu i wzorców kulturowych, jakie amerykańska gospodarka i kultura masowa eksportowały na resztę świata. Wzorce przynieszone z Ameryki stały w sprzeczności z tymi propagowanymi przez świętą księgę Koranu. Rozneglowane w reklamach modelki, wzór wyzwolonej kobiety, obsceniczne i wulgarne sceny prezentowane w filmach amerykańskich — wszystko to stopniowo doprowadziło do tego, że niektórzy mułowie islamscy uznali Amerykę za „wielkiego Szatana” (Palestyńczycy używają także określenia „mały Szatan”, mając na myśli Izrael). Procesy globalizacji, jakie owładnęły światową gospodarką i kulturą, zagroziły zanikiem regionalnych kultur i tradycji. Mimo że globalizacja napędzana była zarówno przez gospodarkę amerykańską, jak i europejską, to jednak znacznie częściej towarzyszyły jej przejawy antyamerykanizmu niż „antyeuropejskości”. To po roku 1989 powstały takie prace, jak *Dżihad kontra McŚwiat* Benjamina Barbera, *McDonaldyzacja społeczeństwa* George’a Ritzera czy *Zderzenie cywilizacji* Samuela Huntingtona, poruszające problem „zamerykanizowania” społeczeństw, kultur i gospodarek świata. Jak pisze Barber, fanatyczna wojna w obronie religii i kultury może zacząć się niewinnie „jako poszukiwanie tożsamości lokalnej, zespołu wspólnych cech służących przeciwstawieniu się zniczulającej i zubożniającej uniformizacji, jaką niesie ze sobą proces uprzemysłowienia i kolonizująca kultura McŚwiata”<sup>28</sup>. Sergio Fabbrini z Uniwersytetu w Trento we Włoszech dodaje, że antyamerykanizm wzmocniony po 20 marca 2003 roku ma swoje podstawy w poczu-

<sup>27</sup> Szerzej: J.E. Stiglitz: *Globalizacja*. Przeł. H. Simbierowicz. Warszawa 2004.

<sup>28</sup> B. Barbe: *Dżihad kontra McŚwiat*. Przeł. H. Jankowska. Warszawa 1997, s. 43.

ciu upokorzenia, bezwartościowości i beznadziejności, które dzielają miliony wyznawców islamu<sup>29</sup>.

Różnice na tle kulturowym nie są jednak jedynym wyjaśnieniem trudności w relacjach USA z państwami arabskimi. Nie bez znaczenia jest fakt, że dużą rolę w amerykańskiej polityce zagranicznej odgrywa lobby żydowskie. Żydzi jako mniejszość religijna stanowią zaledwie 2,5% społeczeństwa<sup>30</sup>. Jednakże analiza zestawienia 400 najbogatszych Amerykanów według magazynu „Forbes” wykazuje, iż wśród pierwszych 160 osób z listy 2/5 to Żydzi, którzy stanowią ogólnie 23% całej listy. Jest to po części powodowane powiązaniem zarówno protestantyzmu, jak i judaizmu z burżuazyjną, rynkową etyką<sup>31</sup>. Na terytorium amerykańskim naród żydowski znalazł swój drugi dom. W przeciwieństwie do rządów krajów europejskich, w Ameryce Żydzi „nigdy nie zostali wyłączeni poza nawias społeczny [...] z powodu odmiennej religii, nie powstały tu nigdy getta, nie doświadczyli pogromów. Dzięki głęboko zakorzenionym podobieństwom między purytanizmem/kalwinizmem i judaizmem, to właśnie w Ameryce Żydzi zostali dopuszczeni do pełnoprawnego udziału w życiu kulturalnym i społecznym państwa [...]”<sup>32</sup> Dużym uznaniem cieszył się pogląd, że jak długo dyplomacja amerykańska będzie adwokatem Izraela w konflikcie izraelsko-palestyńskim, tak długo na Bliskim Wschodzie nie będzie mowy o pokoju. Aby osiągnąć sukces, Ameryka musi nauczyć się bezstronności i profesjonalizmu w prowadzeniu mediacji oraz odzyskać utraconą, zwłaszcza w okresie administracji Busha, wiarygodność. Większość społeczeństw w regionie, czyli 99% Jordańczyków, 96% Palestyńczyków, 94% Marokańczyków uważało, że Waszyngton jest po stronie Izraela. Natomiast 47% Amerykanów uważało, że amerykańska polityka wobec Izraela i Palestyńczyków jest sprawiedliwa, mimo że nawet w Izraelu aż 38% ankietowanych uważało politykę amerykańską za niesprawiedliwą wobec Palestyńczyków<sup>33</sup>.

Przekonanie o potrzebie poszerzenia demokracji oraz sprawowania przez USA przywódczej roli w świecie było podzielane zarówno przez administrację Clintona, jak i Busha juniora. Jednakże występowały między nimi w tych kwestiach także różnice. Ideologia amerykańska (tzw. *credo*) oparta na tradycji i historii kraju, była wspólna dla obu prezydentów. „Głównym przedmiotem zainteresowania Clintona — jak pisze Jim Garrison — było zjednoczenie globalnej gospodarki pod hegemonią Ameryki, lecz rzadko używał władzy, jaką

<sup>29</sup> Szerzej: S. Fabbrini: *Layers of anti-Americanism: Americanization, American unilateralism and anti-Americanism in a European perspective*. „European Journal of American Culture” 2004, No 2.

<sup>30</sup> T. Paleczny: *Współczesne społeczeństwo amerykańskie w perspektywie socjologicznej*. Kraków 2002, s. 128.

<sup>31</sup> S.M. Lipset: *Wyjątkowość...*, s. 219—222.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 224.

<sup>33</sup> A. Kohut: *America Against...*, s. 37—38.

dysponowała Ameryka, próbując działać z sojusznikami”<sup>34</sup>. Z kolei administracja Busha nie widziała powodów, by nie móc okazać światu swojej supremacji, zwłaszcza w dziedzinie technologii zbrojeń. Najważniejsze jest jednak to, że obaj prezydenci bardzo dobrze dostrzegali hegemoniczną przewagę USA nad resztą świata w gospodarce, militariach oraz systemie społeczno-politycznym<sup>35</sup>. Obydwaj nie ukrywali, że w razie konieczności Stany Zjednoczone są w stanie podjąć działania zbrojne, które w przypadku braku poparcia społeczności międzynarodowej będą prowadzone unilateralnie.

W kwestii poszerzania demokracji na uwagę zasługują wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Gallupa w większości krajów muzułmańskich. Wskazywały one, że zaskakująca większość muzułmanów opowiadała się za przyjęciem systemu demokracji z zastrzeżeniem, że będzie on dostosowany do warunków i religii panującej na terytoriach arabskich. Zachodni model demokracji, który nie obejmowałby założeń szariatu, zostałby odrzucony. W Jordanii, Egipcie, Pakistanie, Bangladeszu szariat uważany jest za jedyny prawowity system wartości, na którym powinien być oparty system polityczny, przy czym różnice między opiniami kobiet i mężczyzn okazały się w tej sprawie niewielkie. Przedstawione wyniki teoretycznie nie mogą być zaskoczeniem dla większości Amerykanów. W 2006 roku Instytut Gallupa opublikował bowiem wyniki ankiety, według której 46% Amerykanów stwierdziło, że Biblia powinna być jednym ze źródeł prawomocności prawa, a 9% opowiedziało się za tym, że Biblia powinna stanowić jedyne źródło prawa. Ponadto, 42% Amerykanów uważało, że przywódcy religijni powinni mieć bezpośredni wkład w pisanie konstytucji, podczas gdy 55% stwierdzało, że nie powinni mieć oni żadnego udziału. Podobne wyniki uzyskano w badaniach przeprowadzonych w Iranie<sup>36</sup>.

Tym, co było wspólne dla prezydentury Billa Clintona i George’a W. Busha to między innymi fakt, że obaj rozpoczynali swoje pierwsze kadencje w podobny sposób, czyli odkładając politykę zagraniczną na drugi plan. Clinton pozostał wierny swoim hasłom o roli amerykańskiej gospodarki, aż do 1994 roku, kiedy pod wpływem większości republikańskiej w Kongresie musiał zmodyfikować swój program polityczny. Bush natomiast próbował skupić się na podniesieniu poziomu edukacji. Niektórzy komentatorzy upatrywali w tych planach duży wpływ żony Busha, z wykształcenia bibliotekarki, która w późniejszym czasie zainicjowała wieloletni ogólnokrajowy program promocji korzystania z bibliotek. Skupienie się na gospodarce i edukacji w kampanii wyborczej

<sup>34</sup> J. Garrison: *Ameryka jako imperium...*, s. 24.

<sup>35</sup> Szerzej: P. Frankowski: *Hegemonia Stanów Zjednoczonych Ameryki w warunkach turbulencji*. Toruń 2006, s. 117–136.

<sup>36</sup> J.L. Esposito, D. Mogahed: *Who Speaks for Islam?* [fragmenty dostępne na stronie: <http://www.gallup.com/press/104209/Who-Speaks-Islam-What-Billion-Muslims-Really-Think.aspx> (4.06.2008)].

przyszłych prezydentów niekoniecznie wpływało z ignorancji kandydatów na urząd Prezydenta w sprawach międzynarodowych. Zdawali sobie oni sprawę z wyników sondaży, które pokazywały, że społeczeństwo amerykańskie było w niewielkim stopniu zainteresowane bieżącymi sprawami zagranicy, chyba że bezpośrednio dotyczyły one ich kraju. We wrześniu 2004 roku 2/3 głosujących na Busha było przekonanych, że jest on zwolennikiem ratyfikacji statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, mimo że od kilku lat głosił on swój sprzeciw w tej sprawie. W styczniu 2005 roku 4 na 5 republikanów nadal wierzyło, że Irak posiada broń masowego rażenia pomimo oficjalnej informacji inspektorów ONZ, że takowej broni tam nie znaleziono. Amerykanie ponadto byli przekonani, że większość państw islamskich sympatyzuje z USA i czynnie wspiera ich kraj w kampanii antyterrorystycznej<sup>37</sup>.

W wyniku wyborów do Kongresu w 1994 roku Clinton zmodyfikował nieco swoje stanowisko dotyczące wydatków na zbrojenia, które zaczęto stopniowo zwiększać, oraz charakteru akcji zbrojnych, w jakich mogliby wziąć udział żołnierze amerykańscy. Zarówno Bush, jak i Clinton (druga kadencja) zaznaczali, że wojsko amerykańskie jest stworzone do przeprowadzania szybkich i skutecznych akcji ofensywnych, a nie do akcji stabilizacyjnych. Słowa te znalazły swoje potwierdzenie zwłaszcza w Afganistanie i Iraku, gdzie po zintensyfikowanych nalotach i akcji zbrojnej konieczna była pomoc NATO i ONZ w celu unormowania sytuacji w obu krajach. O stopniowej ewolucji gabinetu Clintona w kierunku działań o charakterze unilateralnym świadczyły zmiany na czołowych stanowiskach związanych z bezpieczeństwem kraju: w drugiej kadencji sekretarzem obrony został republikanin William Cohen, a sekretarzem stanu Madeleine Albright, która często podkreślała szczególną rolę USA w pozimnowojennym świecie i nie stroniła od popierania siłowych rozwiązań konfliktów.

Poszczególni autorzy analizując politykę bezpieczeństwa Busha juniora, bardzo często skupiają się na dwóch bezprecedensowych wydarzeniach, które uwarunkowały dalszy charakter prezydentury Busha: dzień 11 września 2001 roku oraz 20 marca 2003 roku. Oba wiązały się z podjęciem przez gabinet republikanów już w drugiej połowie 2002 roku kontrowersyjnej decyzji o rozpoczęciu działań zbrojnych w Iraku bez mandatu ONZ, która w żaden sposób nie mogła być zakwalifikowana jako zgodna z zapisami artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Niemniej rozpoczęta przez USA w dniu 20 marca 2003 roku interwencja militarna w Iraku była już drugim, po Kosowie, przypadkiem w erze pozimnowojennej, gdy USA postanowiły działać bez zgody ONZ i rozpocząć działania zbrojne na terenie poza obszarem NATO. Różnica między interwencją w Kosowie a w Iraku polegała między innymi na ogólnej zgodzie Europejczyków co do konieczności interwencji na Bałkanach. W przypadku Iraku zdania były znacznie bardziej podzielone. Nie można także zapominać o przesłankach,

<sup>37</sup> A. Kohut: *America Against...*, s. 186—188.



które determinowały obie akcje. Bombardowanie Serbii nie było motywowane niczym innym, jak koniecznością zaprzestania czystek etnicznych na Bałkanach, choć nie można jednoznacznie zaprzeczyć, że służyło także manifestacji amerykańskiej przewagi militarnej oraz odciążeniu uwagi społeczeństwa amerykańskiego od skandalu z Moniką Lewinsky<sup>38</sup>. Natomiast główne motywy inwazji na Irak od samego początku budziły sprzeciw społeczeństw europejskich i w ostateczności okazały się mistyfikacją. Niektórzy sugerowali, że głównym powodem inwazji na Irak była chęć przejęcia kontroli nad złożami ropy naftowej.

W okresie prezydentury Clintona i Busha w relacjach Stanów Zjednoczonych z Europą Zachodnią występowały, oprócz odmiennych, także podobne kwestie sporne. Na przykład przez wiele lat niepokoje Starego Kontynentu budziły amerykańskie projekty budowy systemu obrony antyrakietowej. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj dokument z 1998 roku zawierający długofalowe plany Dowództwa Kosmicznego USA, obejmujące „zdolność uderzenia z kosmosu”, która pozwoliłaby USA zaatakować dowolny kraj i udaremnić podobną możliwość innym państwom. Jak pisze Noam Chomsky: „[...] jest to kolejny, pochodzący z czasów Clintona, zwiastun Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z września 2002 r.”<sup>39</sup> Z kolei Stany Zjednoczone nie wykazywały entuzjazmu w sprawie poszerzającej się współpracy państw europejskich w ramach EPBiO. Bez względu na to, kto zasiadał na fotelu prezydenckim, interes narodowy Ameryki w tym zakresie wydawał się nie znać podziałów partyjnych. Ameryka poczuwała się do obowiązku pozostania największą potęgą militarną, „czuwania” nad swoimi sojusznikami, których indywidualne działania mogłyby podkopać autorytet i siłę sojuszu transatlantyckiego. Zarówno Clinton, jak i Bush byli zwolennikami poszerzania NATO o nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej. Do znacznego pogorszenia stosunków z Europą w ostatnich miesiącach prezydentury Clintona i pierwszych miesiącach prezydentury Busha doprowadziło nieratyfikowanie przez USA Protokołu z Kioto i statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Oficjalnie oba dokumenty odrzucił Bush, jednakże trudno twierdzić, że administracji Clintona bardzo zależało na ich szybkiej ratyfikacji. Ostatecznie rząd Clintona podpisał Protokół, jednak Senat nie wyraził zgody na jego ratyfikację. W sprawie MTK Clinton całkowicie oddał inicjatywę swojemu następcy.

O ile ewolucję linii polityki bezpieczeństwa Clintona można argumentować konkretnymi wydarzeniami na wewnętrznej i międzynarodowej arenie politycznej (zmiany w połowie lat dziewięćdziesiątych na korzyść republikanów w składzie Izby Reprezentantów i Senatu; wydarzenia w Kosowie), o tyle rewo-

<sup>38</sup> [<http://glenngreenwald.blogspot.com/2005/11/reminder-of-gop-attacks-on-clintons.html> (10.05.2009)].

<sup>39</sup> N. Chomsky: *Hegemonia...*, s. 245.

lucja w polityce zagranicznej Busha, jaka nastąpiła po 11 września 2001 roku, budzi wiele pytań. Czy była ona decyzją samego prezydenta, który w wydarzeniach z 11 września odnalazł cel swojej polityki? Czy może Bush ugiął się pod naciskami „neokonserwatywnego”<sup>40</sup> gabinetu? A być może dzień 11 września okazał się, jak niektórzy twierdzą, pretekstem do podjęcia działań, które już dawno były w zamyśle Busha? Walka z „imperium zła” i kategoria „państw zbójeckich” była przecież dziełem poprzednich administracji: Reagana i Clintona. Pytania te pozostają nadal bez jednoznacznej odpowiedzi, jednak większość badaczy podkreśla samodzielność Busha w podejmowaniu najważniejszych decyzji i wskazuje, że jakkolwiek wpływ gabinetu pozostał znaczący, to jednak Busha nie można uznać za marionetkę w rękach wiceprezydenta Dicka Cheney’a czy sekretarza obrony Donalda Rumsfelda<sup>41</sup>.

Wydarzenia z 11 września 2001 roku wpłynęły między innymi na modyfikację polityki bezpieczeństwa Busha na linii Waszyngton — Moskwa i Waszyngton — Pekin. W ten sposób znacznie przybliżyła się ona do wcześniej prowadzonej polityki administracji Clintona, stawiającej na współpracę z Rosją i ChRL, a nie na konfrontację. Mimo że funkcjonujące od czasów George’a Busha „strategiczne partnerstwo” zostało zastąpione w 1995 roku przez luźniejszy związek nazwany „pragmatyczną polityką zaangażowania”, to Rosja nadal odgrywała bardzo ważną rolę w amerykańskiej polityce zagranicznej. Pomimo znacznego osłabienia po „zimnej wojnie” Rosja jako główny sukcesor formalnoprawny ZSRR nadal dysponowała liczącym się potencjałem terytorialnym, demograficznym, surowcowym i militarnym. Po 11 września owe atuty zostały również dostrzeżone przez nowego prezydenta USA, który walkę z terroryzmem uczynił nową płaszczyzną współpracy między Waszyngtonem a Moskwą<sup>42</sup>.

W relacjach amerykańsko-chińskich w okresie rządów Clintona i Busha problem niedemokratycznych rządów, przykłady łamania praw człowieka zazwyczaj ustępowały miejsca interesom wpływowych przedsiębiorców amerykańskich, którzy w Chinach zawierali milionowe kontrakty. Ów relatywizm moralny obecny był zarówno w administracji Clintona, jak i w latach urzędowania Busha. Obaj prezydenci mówili o militarnych gwarancjach dla Tajwanu, a jednocześnie optowali za ideą „jednych Chin”.

---

<sup>40</sup> W powyższym zdaniu termin „neokonserwatyzm” celowo został napisany w cudzysłowie ze względu na fakt, że czołowi przedstawiciele tego nurtu nie znajdowali się w gabinecie Busha juniora.

<sup>41</sup> Szerzej: I.H. Daalder, J.M. Lindsay: *Ameryka bez ograniczeń. Rewolucja Busha w polityce zagranicznej*. Przeł. A. Niedzielski. Warszawa 2005, s. 24—47.

<sup>42</sup> O. Podvorna: *Stosunki Federacji Rosyjskiej ze Stanami Zjednoczonymi*. W: A. Czarnocki, I. Topolski: *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*. Lublin 2006; S. Bieleń: *Polityka zagraniczna Rosji*. W: *Federacja Rosyjska 1991—2001*. Red. J. Adamowski, A. Skrzypek. Warszawa 2001; A. Bryc: *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*. Toruń 2004.

Tym, co należy docenić w polityce zagranicznej administracji Clintona, są między innymi jego konsekwentne wysiłki podejmowane w okresie obu kadencji dotyczące ustabilizowania sytuacji na Bliskim Wschodzie i zażegnania konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Działania te prowadzone były z różnym skutkiem, jednak nie można im zarzucić braku profesjonalizmu, jak to ma miejsce w przypadku administracji Busha, administracja Busha juniora bowiem nie przejawiała większej aktywności na rzecz rozwiązania konfliktu palestyńsko-izraelskiego. Podjęcie tego tematu w ostatnim roku kadencji świadczyło jedynie o tym, że prezydent Bush w kontekście wojny w Iraku chciał poprawić swój wizerunek w opinii światowej.

Zbigniew Brzeziński w swojej książce pod tytułem *Druga szansa* oceniając politykę zagraniczną administracji Billa Clintona uznał, że zasługuje ona na ocenę dostateczną ze względu na duży rozróż między potencjałem posiadanym przez USA a efektywnością polityki amerykańskiej w owym czasie. Clinton najwyższe noty uzyskał w relacjach z Sojuszem Atlantyckim oraz ze względu na działalność z zakresu światowego handlu i walki z ubóstwem. Zaniedbał jednak kwestie zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia. Natomiast Bush junior zasługuje, w ocenie Brzezińskiego, na ocenę niedostateczną ze względu na swój dogmatyczny światopogląd, który zaowocował samobójczą jednostronną polityką. Za największe porażki gabinetu Busha Brzeziński uznał działania na Bliskim Wschodzie, kwestie nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, relacje w ramach Sojuszu Atlantyckiego oraz sprawy ekologii<sup>43</sup>.

Z analizy polityki Stanów Zjednoczonych w okresie administracji B. Clintona i G.W. Busha nasuwa się wniosek, że wiele z istotnych projektów, które chciało zrealizować w polityce zagranicznej, nie zostało zwieńczonych sukcesem. Po pierwsze, nie udało się rozwiązać problemu izraelsko-palestyńskiego, który od wielu dziesięcioleci jest głównym zarzewiem konfliktów w regionie. Dodatkowo niekonsekwencja, stronniczość i opieszałość amerykańskiej dyplomacji doprowadziły w rezultacie do narastania wśród Palestyńczyków frustracji, która objawiła się wybuchem wojny domowej między zwolennikami al-Fatah i Hamasu. Po drugie, walka z terroryzmem nie przyniosła rozstrzygających rezultatów: Osama bin Laden pozostaje nadal na wolności, a na terenie Afganistanu zaczynają odradzać się nowe komórki terrorystyczne talibów. Lata 2007—2008 okazały się najbardziej krwawymi w Afganistanie od czasu upadku reżimu talibów w końcu 2001 roku. W tajnym raporcie Białego Domu ujawnionym w listopadzie w „Washington Post” konkludowano, że wysiłek wojenny w Afganistanie w 2007 roku nie pozwolił osiągnąć celów strategicznych postawionych przez wojsko amerykańskie. W dokumencie Rady Bezpieczeństwa Narodowego stwierdzano, że jakkolwiek wojska USA i NATO odnosiły sukcesy w indywi-

---

<sup>43</sup> Z. Brzeziński: *Druga szansa*. Warszawa 2008; Idem: *Cenzurka od profesora Brzezińskiego*. „Newsweek” 2007, nr 14.



dualnych bitwach przeciw talibom, rebelianci nadal wydają się zdolni do werbowania dużej liczby bojowników. Wspomniano też, że oprócz wielu obcokrajowców (zwłaszcza Pakistańczyków) głównym źródłem nowych rekrutów wydają się niezadowoleni Afgańczycy. Partyzancka taktyka talibów znacznie spowolniła prace nad odbudową infrastruktury w Afganistanie. Władze w Kabulu mówiły, że przeciętni Afgańczycy stają się coraz bardziej rozgniewani setkami cywilnych ofiar spowodowanymi źle wykonanymi nalotami NATO i koalicji pod przewodnictwem USA. Według władz, ta złość ułatwiała talibom werbowanie nowych bojowników<sup>44</sup>. Z kolei interwencja w Iraku oraz skandale dotyczące torturowania więźniów irackich należały do tych posunięć rządu Busha, które najbardziej podważyły autorytet Ameryki. Jak pisał Zbigniew Brzeziński, symbolem Ameryki przestała być już Statua Wolności, a zastąpiło ją więzienie w bazie marynarki wojennej w Guantanamo<sup>45</sup>. Interwencja w Iraku przyniosła śmierć 4 tys. żołnierzy amerykańskich, 100 tys. Irakijczyków, a jej ostateczny koszt Joseph Stiglitz wyliczył na 3 bln USD (wliczając odszkodowania dla kombatantów, z których ponad 40% doznała trwałych obrażeń, rekonstrukcję zniszczonego sprzętu itp.)<sup>46</sup>. Ponadto, kosztowne interwencje w Afganistanie i Iraku znacząco przyczyniły się do recesji amerykańskiej gospodarki, która nie mogła być hamowana nadwyżką budżetową, gdyż takowej USA już nie posiadały, i do światowego kryzysu finansowego, który rozpoczął się w roku 2008 w Stanach Zjednoczonych.

Według doradcy ds. bezpieczeństwa w administracji Jimmiego Cartera w zakresie stosunków z Europą Stany Zjednoczone popełniły błąd tuż po zakończeniu okresu „zimnej wojny”. Nie wykorzystano wówczas ogromnej szansy, przed jaką stanęła Ameryka. USA nie potrafiły wykorzystać swojego zwycięstwa do skupienia w jakiś zinstytucjonalizowany sposób społeczności atlantyckiej wokół wspólnego celu strategicznego w polityce światowej<sup>47</sup>. Po upadku układu bipolarnego przed przywódcami największych państw świata rozciągnął się wachlarz zagrożeń, które w przypadku przyjęcia biernej postawy, mogły jedynie narastać, prowadząc z czasem do licznych ekstremizmów. Należy wziąć pod uwagę, że w państwach, gdzie antyamerykanizm jest szczególnie widoczny, większość populacji to ludzie młodzi między 18. a 30. rokiem życia, którzy często nie znajdują dla siebie żadnych perspektyw w zamieszkałym kraju. Surowcem najbardziej pożądanym nie jest już ropa czy gaz, ale dostęp do czystej wody. Na początku XXI wieku rozdźwięk między najuboższymi a najbogatszymi krajami nadal się powiększa, a praktyki stosowane w najważniejszych organizacjach gospodarczych świata coraz częściej obwiniane są o faworyzowanie interesów grup najbogatszych.

<sup>44</sup> Radio Free Europe Radio Liberty: [<http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/11/31F15334-D540-4074-ACD3-AE06D9CA35C2.html> (2.06.2008)].

<sup>45</sup> Z. Brzeziński: *Druga...*, s. 155.

<sup>46</sup> J. Stiglitz: *Trzy biliony dolarów wyrzucone w błoto*. „Dziennik” z 20 marca 2008 r.

<sup>47</sup> Z. Brzeziński: *Druga szansa...*, s. 156—157.

Definiując udaną politykę zagraniczną, Richard N. Haass wskazywał na jej cztery współgrające z sobą instrumenty: obronę, działalność wywiadowczą, pomoc zagraniczną i dyplomację<sup>48</sup>. Oznaczało to, że konieczność zmiany przez USA jej dotychczasowej polityki bezpieczeństwa nie ma oznaczać wyrzeczenia się pomocy zagranicznej czy dyplomacji w imię permanentnego potwierdzenia swojej supremacji w dziedzinie zbrojeń i techniki wojskowej. Zwiększenie funduszy na pomoc w krajach, dla których jest ona niezbędna, nie może także oznaczać, że USA powinny się wyrzec swojej roli przewodzenia światu. Problemem jest znalezienie „złotego środka”, który pozwoliłby połączyć wszystkie wymienione instrumenty w odpowiednich proporcjach, tak aby Ameryka miała szanse odzyskać część straconego zaufania i autorytetu.

Pomimo wielu krytycznych słów Ameryka nadal pozostaje jedynym krajem, który jest w stanie przewodzić światu w zapobieganiu głównym zagrożeniom związanym z bezpieczeństwem społecznym, ekonomicznym, energetycznym, ekologicznym, ale także militarnym oraz zwalczaniu ich. Nie ma w tym nic złego, że państwo o tak olbrzymim potencjale ekonomicznym i militarnym będzie nadal sprawować światowe przywództwo pod warunkiem, że owe przywództwo będzie dzielone z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Amerykańska polityka bezpieczeństwa musiałaby zatem stać się polityką prowadzoną według zasad multilateralizmu, która byłaby nastawiona na zaangażowanie w akcje prewencyjne o charakterze konstruktywnym<sup>49</sup>, a nie destrukcyjnym. Ponadto, polityka bezpieczeństwa USA nie może być uzależniona od odbywających się co cztery lata wyborów prezydenckich czy zmieniającej się co dwa lata większości w Izbie Reprezentantów. Stany Zjednoczone potrzebują znacznie szerszej perspektywy i spojrzenia na wyzwania stojące przed Ameryką w następnych kilkudziesięciu latach. To prawda, że dynamicznie rozwijająca się rzeczywistość nie pozwala wszystkiego zaplanować (dobrym przykładem jest szok opinii światowej, jaki wywołał zamach z 11 września 2001 r. czy upadek banku Lehman Brothers dający symboliczny początek światowemu kryzysowi ekonomicznemu we wrześniu 2008 r.), jednakże najpoważniejsze wyzwania obecnych czasów będą — jak się wydaje — aktualne jeszcze przez najbliższe dziesięciolecie. Problem światowego głodu i ubóstwa, który często jest pożywką dla nadal tworzonych organizacji terrorystycznych, nie zniknie bez kompleksowego planu, sporządzonego we współpracy najważniejszych aktorów międzynarodowego życia politycznego, ekonomicznego i społecznego.

Francis Fukuyama zaproponował, by dotychczasowe podejścia w amerykańskiej polityce zagranicznej ustąpiły miejsca „realistycznemu wilsonizmowi”.

<sup>48</sup> R.N. Haass: *Rozważny szeryf. Stany Zjednoczone po zimnej wojnie*. Przeł. A. Niedzielski. Warszawa 2004, s. 135—136.

<sup>49</sup> G. Soros: *Banika...*, s. 110.

Paradoksalnie, ten nowy nurt czerpałby głównie z neokonserwatyizmu i realizmu. Z neokonserwatyizmu przejąłby on przekonanie, że rząd USA i wspólnota międzynarodowa w większym stopniu powinny się troszczyć o sytuację wewnętrzną innych państw, a nie tylko o ich zewnętrzne poczynania. Ponadto, jak mówią neokonserwatyści, należy mieć sceptyczny stosunek do wszelkich planów inżynierii społecznej, która jest nadzwyczaj trudnym i złożonym procesem. „Realistyczny wilsonizm” w przeciwieństwie do neokonserwatyizmu poważnie traktuje instytucje międzynarodowe, wychodząc z założenia, że „aby władza była skuteczna, musi być postrzegana jako prawomocna, a trwała prawomocność wymaga znacznie większego zinstytucjonalizowania stosunków między narodami”<sup>50</sup>. Z realizmu została z kolei zaczerpnięta koncepcja siły, która jest niezbędna w stosunkach międzynarodowych. Siła państwa jest potrzebna w budowie demokracji na świecie, jednak nie w takim rozumieniu, jakie prezentował Bush junior. Szerzenie demokracji może się przecież odbywać innymi sposobami, głównie przez zwrócenie większej uwagi na problematykę rozwoju<sup>51</sup>.

Nieuzasadnione wydaje się twierdzenie, jakoby supremacja Ameryki została w najbliższym czasie zastąpiona przez inne, wywodzące się z odmiennego kręgu kulturowego, mocarstwo. Rosja, pomimo nadal znacznego potencjału militarnego, jest słaba gospodarczo i pozostaje rozdarta między chęcią bliższej współpracy z UE a odnawiającymi się co pewien czas aspiracjami azjatyckiego regionalnego mocarstwa stosującego „demokrację regulowaną”. Chiny, pomimo niewątpliwego sukcesu w dziedzinie gospodarki światowej oraz znacznego zwiększenia liczby broni i wojska, pozostają krajem niedemokratycznym, gdzie łamie się podstawowe prawa człowieka, a wolność słowa pozostaje pobożnym życzeniem. Ponadto, zarówno w Chinach, jak i Indiach udział w gospodarce światowej tych państw nie znajduje przełożenia na stan dobrobytu mieszkańców tych państw. W obu krajach średni dochód na 1 mieszkańca jest stosunkowo niski: niższy niż średni dochód na 1 mieszkańca w Rosji, Kazachstanie, Południowej Afryce, Brazylii, Argentynie, Meksyku czy Libii. Według Human Development Index, Chiny zajmują 81., a Indie 128. miejsce na 177 przebadanych krajów (Stany Zjednoczone zajęły 12. miejsce)<sup>52</sup>. Trudno wyobrazić sobie, by świat mógł przyjąć takie przywództwo. Z kolei kontynent Ameryki Łacińskiej, mimo zauważalnej poprawy sytuacji społecznej i gospodarczej w większości państw, nadal boryka się z biedą i problemem handlu narkotykami.

Jak pisze Jim Garrison, „wspólnota międzynarodowa potrzebuje przywództwa, które jest czułe na społeczne i kulturowe różnice oraz na warunki politycz-

<sup>50</sup> F. Fukuyama: *Ameryka na rozdrożu...*, s. 22.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 20—23.

<sup>52</sup> [<http://hdr.undp.org/en/> (1.06.2008)].

ne i ekonomiczne. Potrzebuje przywództwa, które rozwinie instytucje integrujące, konieczne do połączenia tych skomplikowanych czynników dla sprawiedliwego zarządzania światowym systemem. Różnorodność można zintegrować tylko przez cierpliwość i kompromis. Wszystkie głosy muszą zostać wysłuchane, a konsensus zbudowany w kontekście wzajemnego szacunku i międzynarodowych norm i procedur<sup>53</sup>. W podobnym stylu wypowiedział się amerykański konserwatywny publicysta i polityk, Patrick J. Buchanan, który początek problemów, jakie przyniosła amerykańska supremacja na świecie, widzi w militarnej obecności USA między innymi w Iraku i Arabii Saudyjskiej. Brak poszanowania różnic kulturowych, chęć narzucenia własnych wzorców, obecność wojsk amerykańskich na świętej ziemi w Mekce i Medynie podsyca jedynie muzułmański ekstremizm. Jak twierdzi Buchanan, ataki terrorystyczne są symptomami, za którymi stoją konkretne cele polityczne. Dlatego też Buchanan radzi, by wojska amerykańskie zostały wycofane z każdego kraju Zatoki Perskiej i Środkowej Azji, w którym nie są one mile widziane, oraz z każdego państwa, gdzie żywotne interesy Ameryki nie są wystawione na niebezpieczeństwo<sup>54</sup>. Problemem pozostaje jednak to, co konkretni przywódcy rozumieją pod pojęciem „żywotnych interesów Ameryki”.

W wyniku listopadowych wyborów w 2008 roku 44. prezydentem Stanów Zjednoczonych został wybrany lider Partii Demokratycznej, Barack Hussein Obama. Pierwszy w historii czarnoskóry prezydent USA uzyskał 365 mandatów w 538-mandatowym Kolegium Elektorskim i w ten sposób pokonał reprezentanta republikanów, Johna McCaina, weterana wojny w Wietnamie. Tym samym, przed nowym prezydentem Stanów Zjednoczonych stało odpowiedzialne i trudne zadanie poprowadzenia nowego kursu Ameryki, zainicjowanie wielostronnego dialogu z najważniejszymi państwami regionalnymi oraz wypracowanie rozwiązań, zgodnie z zasadami kooperacji i dialogu, w kwestiach najbardziej pilnych (np. podpisanie Protokołu z Kioto lub ratyfikacja MTK). Do końca nie było wiadomo, jakie będą pierwsze kroki nowego prezydenta w relacjach z Rosją czy Chinami, jakie znaczenie nada konfliktowi izraelsko-palestyńskiemu oraz w jaki sposób wpłynie na zmianę w relacjach transatlantycznych.

Reprezentant demokratów w jednym z artykułów opublikowanych przez „Foreign Affairs” (lipiec/sierpień 2007) opowiedział się za wycofaniem wojsk z Iraku do końca marca 2008 roku, za rozmowami z Iranem oraz za wstrzymaniem produkcji broni atomowej nowej generacji, co zgadzało się z linią centrowych demokratów. Odciął się zarazem od pacyfizmu i izolacjonizmu głoszonego przez lewicę partii, podkreślając konieczność zwiększenia liczeb-

<sup>53</sup> J. Garrison: *Ameryka jako imperium...*, s. 33.

<sup>54</sup> P.J. Buchanan: *Prawica na manowcach, czyli jak konserwatyści zniweczyli reaganowską rewolucję i zawłaszczyli prezydenturę Busha*. Przeł. J. Morka. Wrocław 2005, s. 235—236.

ności armii, zaangażowania Ameryki na świecie i interweniowania wszędzie tam, gdzie wymaga tego jej bezpieczeństwo i interesy. Obama jednak zdefiniował je inaczej niż republikanie<sup>55</sup>. Kandydat partii demokratycznej nie mówi wprost o „eksporcie demokracji”, a raczej o eksporcie sprawiedliwości i równych szans. Jak pisał korespondent PAP, „w programie Obamy przebrzmiewają echa teorii Benjamin R. Barbera o globalnej demokracji i globalnej współzależności. Pomoc i współpraca z biednym Południem to nie tyle bezinteresowna dobroczynność, ale nakaz wynikający ze zbiorowego instynktu samozachowawczego Ameryki i całego Zachodu”<sup>56</sup>. Niektórzy komentatorzy wskazywali, że występujący w życiu Obamy dualizm (związany z jego kolorem skóry, wyznaniem, miejscem zamieszkania) stanowi dobre podłoże do przynajmniej częściowego zasypania przepaści między Zachodem a antyamerykańsko nastawionymi krajami świata islamu.

Zwycięstwo Baracka Obamy w kampanii wyborczej spowodowało euforię wśród wielu ludzi na całym świecie („obamomanię”)<sup>57</sup>, którzy zmęczeni dotychczasowym przywództwem George’a W. Busha pragnęli rozpoczęcia „nowej ery dyplomacji”. Wielu komentatorów sugerowało, że mimo niewątpliwej zmiany w charakterze prowadzenia polityki zagranicznej nowy prezydent USA nie zrezygnuje z fundamentów amerykańskiego interesu narodowego, na których opierali się jego poprzednicy. W pierwszym orędziu do narodu w styczniu 2009 roku Obama odwołał się do stałych elementów amerykańskiej racji stanu, między innymi do wyjątkowej historii USA, centralnej roli Boga, powtarzającej się walki, którą tym razem Amerykanie muszą stoczyć na własnej ziemi („Our nation is at war against a far-reaching network of violence and hatred.”) oraz do tradycyjnych wartości, jakimi są wolność i równość („the God-given promise that all are equal, all are free”)<sup>58</sup>. Bez wątpienia, nowym elementem było podkreślenie roli przedstawicieli innych wyznań oraz ludzi z każdego zakątka świata w poprawie relacji międzynarodowych. W dokumencie zatytułowanym *Barack Obama and Joe Biden’s Plan to Secure America and Restore our Standing* Obama razem z wiceprezydentem Joe’em Bidenem przedstawili główne punkty odbudowy i rozwoju amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W dokumencie podkreślono szczególne znaczenie problemu irańskiego i potrzebę kontynuowania wzmożonych wysiłków USA na rzecz nieproliferaacji broni masowego rażenia. Dodatkowo wskazano w nim na potrzebę poprawy stanu amerykańskiej dyplomacji oraz zintensyfikowanie dialogu z partnerami. Ów dialog powinien być głównym środkiem współczesnej dyplomacji, zarów-

<sup>55</sup> T. Zalewski: *Demokrata Obambi*. „Polityka” [<http://archiwum.polityka.pl/art/demokrata-obami,358473.html>] (12.01.2011)].

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> J. Irzabek: *Obamomania w Berlinie* [<http://www.polityka.pl/obamomania-w-berlinie/Text01,1651,257463,18/>] (10.08.2009)].

<sup>58</sup> *Inaugural Address* [<http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>] (02.05.2009)].

no w stosunkach bilateralnych, jak i multilateralnych, na przykład w ramach NATO<sup>59</sup>.

Po pierwszych miesiącach funkcjonowania administracji B. Obamy można przyjąć, że 44. prezydent Stanów Zjednoczonych jest zwolennikiem idealistycznej (liberalnej) wizji ładu międzynarodowego, w którym główną rolę odgrywa dialog oraz multilateralne organizacje międzynarodowe, takie jak NATO czy ONZ<sup>60</sup>. W wystąpieniach dotyczących polityki zagranicznej USA Obama podkreśla, że do tej pory najważniejszym wyzwaniem było przekonanie świata, że Ameryka chce słuchać, prowadzić rozmowy i potrafi współpracować na równych warunkach z innymi państwami (zwłaszcza z Europą) z poszanowaniem ich odmienności. Nie chodzi przy tym o to, by USA wyrzekła się swojego przywództwa, a o to, by uczynić je „przywództwem pozytywnym”, a nie „negatywnym”<sup>61</sup>. Niemniej jednak, należy mieć na uwadze, że najtrudniejsze i najbardziej kontrowersyjne decyzje stoją wciąż przed administracją Baracka Obamy. Dotyczą one rozwoju relacji z Rosją i Chinami, rozwiązania konfliktu na Bliskim Wschodzie, dalszej obecności wojsk amerykańskich w Iraku, konfliktu w Afganistanie i pogarszającej się sytuacji w tym regionie, problemu nadal funkcjonującej bazy Guantanamo, realizacji nowego projektu obrony przeciwrakietowej oraz rozmów dotyczących nieprolifracji broni jądrowej z Koreą Północną i Iranem. Jak pokazał przykład prezydencji Billa Clintona i George’a Walkera Busha, charakter prowadzonej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa administracji amerykańskiej kształtuje się równolegle ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową. Dopiero z perspektywy czasu możliwa jest bardziej zobiektywizowana jej ocena.

<sup>59</sup> [[http://www.barackobama.com/issues/iraq/index\\_campaign.php](http://www.barackobama.com/issues/iraq/index_campaign.php) (20.04.2009)].

<sup>60</sup> D. Blair: *Barack Obama's Vision of American Foreign Policy* [<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/barackobama/> (22.04.2009)].

<sup>61</sup> Z. Brzeziński: *Wybór. Dominacja czy przywództwo*. Kraków 2004, s. 243—244.



Anna Orlikowska

## Ochrona praw człowieka w Karcie praw podstawowych

**Abstract:** Defend of human rights in the Charter of fundamental rights

The Debate on EU reforming must address the ability to meet the expectations of its citizens within social and economic progress, internal and external security and solving global problems.

Fundamental principles of the European Union should emphasize the fundamental defend rights principle. This principle demonstrates the importance of civil structure in an integration process. It is one of the foundations of democratic principles of the Union.

The passage of the Treaty including the Charter of fundamental rights certainly changes the perspective of looking at people of European integration. The Charter is to consolidate the fundamental rights, already declared in the various documents as well in the Court of Justice, and to extend them, thus enhancing the protection of individual rights in the Community scheme.

The Charter can be considered as a compilation of existing laws on human rights. Supporters of the Charter not only emphasize its broad spectrum of rights, but also appreciate the latest developments in medical science and others. In fact, the Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union neither modifies powers and tasks defined in the Treaties, what may limit its power.

It is important that by changing the Chart's status it can be directly applied in the courts of the Union as well as national courts, what significantly increases the level of protection of fundamental rights.

**Key words:** Charter of fundamental rights, fundamental rights, defend of human rights, democratic principle of EU

Rok 2007 może okazać się przełomowy dla myślenia o demokracji w Unii Europejskiej. Podstawą takiego twierdzenia jest między innymi fakt uzgodnienia nowej wersji traktatu reformującego Unię, jak również podjęcie decyzji



w sprawie Karty praw podstawowych. Karta bowiem jest jednym z najważniejszych elementów decydujących o statusie obywateli i jednostek w Unii.

Prawa człowieka to „wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją”<sup>1</sup>. Warto podkreślić, iż realizacji tych praw jednostki mogą domagać się od społeczeństw, w których żyją. Prawa te przynależą wszystkim ludziom zamieszkującym dane terytorium i mają uniwersalny podstawowy, fundamentalny, choć nie absolutny, charakter.

Od ponad trzydziestu lat Europejski Trybunał Sprawiedliwości uważa prawa fundamentalne za zasady generalne w prawie wspólnotowym<sup>2</sup>. Ze względu na brak zapisu niektórych z nich w dokumentach wiążących Trybunał stworzył podstawy do ich stosowania przez interpretację z norm o normach, biorąc przede wszystkim pod uwagę wspólne państwom członkowskim tradycje konstytucyjne oraz praktykę ochrony praw człowieka na kontynencie europejskim. Trybunał wielokrotnie odwoływał się w swych orzeczeniach do tego pojęcia, uznając, że ich ochrona jest jego ważnym zadaniem<sup>3</sup>. Prawa podstawowe objęte zostały (na mocy artykułu 46 TUE<sup>4</sup>) ochroną sądową i tym samym Europejski Trybunał Sprawiedliwości uzyskał w tych sprawach jurysdykcję. Oznacza to w praktyce, że również osoby fizyczne mogą składać do Trybunału skargę na działania organów Wspólnot naruszające ich prawa. Obywatele rzadko jednak z tej możliwości korzystali. Jedną z przyczyn było rozproszenie zapisów o ochronie poszcze-

---

<sup>1</sup> *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 8: *Human Rights and the Individual and International Law, International Economic Relations*. Amsterdam—New York—Oxford 1985, s. 268, cyt. za: W. Osiatyński: *Wprowadzenie do praw człowieka* [<http://witryna.fucio.pl/panas/osiatynski.pdf>] (04.06.2009)].

<sup>2</sup> Sprawa 29/69, *Stauder*, ECR 1969, i sprawa 11/70, ECR 1970.

<sup>3</sup> Na początku lat sześćdziesiątych XX w. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoich orzeczeniach wyraźnie stwierdzał, że prawa człowieka to sprawa innych organizacji międzynarodowych w Europie. Stanowisko to zmienił dopiero pod koniec lat sześćdziesiątych XX w. — wywiad z dr Janą Planavová-Latanowicz [<http://www.sm.pl/polis/37/16.html>]. Jedną z pierwszych spraw była sprawa *Stauder kontra Ulm*. Ubogi weteran II wojny światowej otrzymywał w ramach pomocy społecznej kartki uprawniające do zakupu taniego masła. Możliwość świadczenia tego rodzaju pomocy społecznej opierała się na prawie wspólnotowym. Stauder wstydził się, że korzysta z takiej pomocy, a w sklepie musiał za każdym razem wykazać swoją tożsamość. Zwrócił się najpierw do sądu niemieckiego, który skierował sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Pytanie było następujące: Czy przepis wspólnotowy, który uprawnia państwa członkowskie do świadczenia tego rodzaju pomocy społecznej może być postrzegany jako sprzeczny z ochroną praw człowieka? Był to pierwszy przypadek, kiedy Europejski Trybunał Sprawiedliwości powiedział w orzeczeniu, że istnieją prawa podstawowe, które muszą być chronione również na poziomie Wspólnot Europejskich. Por.: J. Planavová-Latanowicz: *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Ochrona Praw Podstawowych*. Warszawa 2000.

<sup>4</sup> Traktat ustanawiający Unię Europejską, cyt. za: [<http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty>] (04.06.2009)].

gólnych praw w różnych dokumentach (wspólnotowych, Konwencji o ochronie praw człowieka, Karcie socjalnej itd.). Co więcej, zakres ochrony w poszczególnych państwach członkowskich nie jest jednolity. Mimo że wszystkie państwa członkowskie Unii są członkami Rady Europy, to nie wszystkie ratyfikowały w pełnym zakresie traktaty i protokoły uchwalone przez Radę<sup>5</sup>.

Trybunał stwierdzał w swoich orzeczeniach między innymi, że nie tylko instytucje unijne są zobowiązane do przestrzegania praw człowieka, ale również państwa członkowskie, a środki ochrony tych praw znajdują się także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości<sup>6</sup>. Kiedy Trybunał utrwalił zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym<sup>7</sup>, rozstrzygnięcia wymagało pytanie o tryb rozstrzygania skargi o naruszenie praw człowieka przez instytucje wspólnotowe. Problem istniał, gdyż nie były do tego upoważnione sądy krajowe, a Trybunał Sprawiedliwości nie dysponował traktatowym katalogiem tych praw. Problem był o tyle ważki, że sądy krajowe, szczególnie z Włoch i Niemiec, podnosiły wątpliwości wiążące się z wagą, jaką w tych krajach przywiązywano do praw podstawowych gwarantowanych przez wewnętrzny porządek konstytucyjny. Trybunały konstytucyjne tych państw wskazywały, iż pozostają kompetentne w rozstrzyganiu relacji między prawem krajowym i wspólnotowym w zakresie sprawowania kontroli konstytucyjności przepisów prawa wspólnotowego naruszających przepisy gwarantujące porządek prawny lub niezbywalne prawa człowieka. Znaczącym orzeczeniem w tej kwestii była sprawa *Solange I.*, w której w orzeczeniu rozstrzygającym Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gwarancje praw podstawowych są nienaruszalną cechą ustawy zasadniczej, a Wspólnota nie posiada katalogu praw podstawowych porównywalnego do katalogu zapisanego w ustawie zasadniczej. W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości odwołując się do zasad ogólnych prawa wspólnotowego, zaczął tworzyć wspólnotowy wzorzec kontroli z pominięciem wzorców kontroli funkcjonujących w państwach członkowskich. Jednym z najważniejszych orzeczeń w tej kwestii było orzeczenie w sprawie *Stauder*<sup>8</sup>, w którym Trybunał orzekał na podstawie interpretacji prawa wspólnotowego o naruszeniu praw podstawowych zawartych w zasadach ogólnych prawa wspólnotowego. W celu wzmocnienia autonomicznej konstrukcji prawa wspólnotowego Trybunał posłużył się pośrednią metodą, wskazując, iż „cały system ochrony praw podstawowych czerpie inspirację z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich,

<sup>5</sup> Por. opinia Lesława A. Pagi wyrażona w czasie dyskusji cyt. za [[http://www.sprawymiedzynarodowe.pl/novosci/karta/karta\\_praw\\_podstawowych.html](http://www.sprawymiedzynarodowe.pl/novosci/karta/karta_praw_podstawowych.html)] (04.06.2009)].

<sup>6</sup> Orzeczenie z 13 lipca 1989, sprawa 5/88, *Wachauf*, ECR 1989, 2609, i z 18 czerwca 1991, C-260/89, *ERT*, ECR 1991, I-2925; również orzeczenie z 13 kwietnia 2000, C-292/97, *Karslön*, ECR 2000, I-2737, para. 37; a także orzeczenie w sprawie C-299/95, *Kremzow*, ECR 1997, I-2629; C-309/96, *Annibaldi*, ECR 1997, I-7493.

<sup>7</sup> Orzeczenie z 1964 r., sprawa 6/64, *Costa v ENEL*, ECR 1964.

<sup>8</sup> Orzeczenie z 12 listopada 1969 r., sprawa 29/69, ECR 1969.

z zastrzeżeniem, że ochronę należy zapewnić w ramach struktury i z uwzględnieniem celów Wspólnoty”<sup>9</sup>. Interpretacja płynąca z tego orzeczenia wskazywała na przeniesienie problemu ochrony praw podstawowych na inny poziom — znalezienie wspólnego wzorca wśród państw członkowskich. Na podstawie kolejnego orzeczenia Trybunał wskazał kolejne źródło ochrony praw człowieka we Wspólnotach: umowy międzynarodowe, których celem jest ochrona praw człowieka<sup>10</sup>.

Do systemu praw człowieka należy obecnie także Karta praw podstawowych uroczyste ogłoszona w Nicei w dniach 6—8 grudnia zawierająca wszystkie kategorie praw: osobiste, polityczne, socjalne, kulturalne i ekonomiczne. Karta podlegała także zmianom — została znowelizowana na potrzeby inkorporacji do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Mieliśmy więc do czynienia z dwoma wersjami Karty różniącymi się w zapisie niektórych praw<sup>11</sup>.

Stworzenie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej miało ogromne znaczenie dla Unii, dla jej państw członkowskich, również przyszłych<sup>12</sup>, a także dla wszystkich obywateli Unii. Obrona praw podstawowych powinna być podstawową zasadą Unii Europejskiej, świadczy ona bowiem o znaczeniu obywateli dla struktury integracyjnej. Może stanowić i stanowi jeden z fundamentów zasad demokratycznych Unii. Karta praw podstawowych miała sygnalizować, iż Unia przestała być wyłącznie organizacją o celach gospodarczych, niestety deklaracyjny charakter Karty wskazywał przez długi czas, iż Unia i jej przywódcy nie byli gotowi do zaakceptowania jednolitego, chronionego przez europejskie sądy systemu praw człowieka w ramach struktury integracyjnej. Karta stosowana bezpośrednio mogłaby także być wzorcem kontroli w kwestii zgodności z nią wszystkich aktów unijnych. Podkreśla się, iż powstanie Karty i jej bezpośrednie egzekwowanie jest obowiązkiem ciężącym na państwach stronach Europejskiej konwencji praw człowieka — członkach Unii Europejskiej. Jak wskazuje Europejska komisja praw człowieka, „przekazanie uprawnień organizacji międzynarodowej nie jest sprzeczne z Konwencją, pod warunkiem

<sup>9</sup> Orzeczenie z 17 grudnia 1970 r., sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* 2, ECR 1970.

<sup>10</sup> Orzeczenie z 14 maja 1974 r., sprawa 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities*, ECR 1973.

<sup>11</sup> Por. tekst Karty w wersji pierwotnej [<http://ekai.pl/europa/?print=1&MID=3798> lub tekst Charte 4422/00 Convent 45 (04.06.2009)]; [[http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent45\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent45_en.pdf) (04.06.2009)] oraz tekst zawarty w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

<sup>12</sup> Pogląd taki wyraziła również H. Suchocka, stwierdzając, że „dyskusja na temat Karty Praw Podstawowych nie może zostać zamknięta tylko w gronie państw unijnych, które „wiedzą lepiej”, jaka konstytucja jest Europie potrzebna”. Por. H. Suchocka: *Jaka konstytucja dla Europy? Problem konstytucji europejskiej z punktu widzenia kraju przygotowującego się do przystąpienia do Unii Europejskiej*. Hamburg 2000, s. 21.

kiem, że w tej organizacji podstawowe prawa korzystają z równorzędnej ochrony<sup>13</sup>.

Komisja Europejska poparła ideę przygotowania Karty już w końcu lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. W latach osiemdziesiątych podjęto dyskusję na temat konstytucji europejskiej, która zawierałaby między innymi prawa podstawowe<sup>14</sup>. Pierwszym dokumentem wspólnotowego prawa traktatowego, w którym pojęcie praw podstawowych zostało umieszczone, był Jednolity Akt Europejski<sup>15</sup>. Na początku lat dziewięćdziesiątych dyskusja ożywiła się w kontekście pytań o kształt Unii Europejskiej, związanych z przygotowaniem i późniejszą ratyfikacją Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 roku. Deklaracja zapisania praw w formie wiążącego dokumentu została ogłoszona podczas szczytu w Amsterdamie oraz prawnie sformułowana w artykule 6 Traktatu o Unii Europejskiej. „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich<sup>16</sup>”, po którym następuje zapis niezmienionego paragrafu 2: „Unia szanuje prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego<sup>17</sup>”.

Podczas szczytu Europejskiego w Kolonii w 1999 roku uznano, że nadszedł czas, aby zredagować Kartę praw podstawowych stanowiącą zbiór praw cywilnych, politycznych, gospodarczych i społecznych obywateli europejskich:

---

<sup>13</sup> *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Nie można dopuścić do powstania elitarne-go klubu*, „Rzeczpospolita” z 24 lipca 2000.

<sup>14</sup> Por. tekst Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej — European Parliament Resolution Concerning the Substance of the Preliminary Draft Treaty Establishing the European Union (14 września 1983).

<sup>15</sup> Por. np. fragment preambuły JAE: „ZDECYDOWANI wspólnie popierać demokrację, zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną”; art. 21 „W Traktacie EWG dodaje się następujące postanowienia: »Artykuł 118a Państwa Członkowskie przykładają szczególną wagę do wspierania ulepszeń, zwłaszcza w dziedzinie środowiska pracy, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz uznają za swój cel harmonizację warunków w tym zakresie, jednocześnie zachowując ulepszenia już wprowadzone [...]«” lub art. 25 „W części III Traktatu EWG dodaje się tytuł VII w brzmieniu: »Tytuł VII, Środowisko naturalne, Artykuł 130r: 1. Działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego mają następujące cele: — zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego; — przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego; — zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych«. Cyt. za: [[http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty \(04.06.2009\)](http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty (04.06.2009))].

<sup>16</sup> Traktat amsterdamski, część I, artykuł 1, pkt 8, cyt. za: [[http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty \(04.06.2009\)](http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty (04.06.2009))].

<sup>17</sup> *Ibidem*.

„Poszanowanie praw podstawowych jest jedną z zasad leżących u podstaw Unii Europejskiej oraz nieodzownym warunkiem jej praworządności”<sup>18</sup>.

W tym celu powołano forum, nazwane od 2000 roku Konwentem, złożone z 15 przedstawicieli szefów rządów i państw, 30 przedstawicieli parlamentów krajowych państw UE, 16 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i 1 przedstawiciela Komisji Europejskiej. Konwentowi przewodził były prezydent Niemiec Roman Herzog, a delegacji Parlamentu Europejskiego — Íñigo Méndez de Vigo. Celem Konwentu było wzmocnienie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej nie przez poszerzenie ich katalogu, lecz przez uczynienie ich bardziej widocznymi<sup>19</sup>.

Szczyt w Kolonii 3—4 lipca 1999 roku jednoznacznie ujawnił potrzebę ujednoczenia podstawowych praw obowiązujących w UE zapisania ich w jednym dokumencie. Miało to na celu ujawnienie obywatelom UE nadrzędnej i doniosłej wartości Karty. Jak podkreśla Mathew Heim, każdy dokument unijny, który czyni prawa człowieka bardziej zrozumiałymi dla przeciętnego obywatela i prawnika, ma znaczenie, szczególnie jeśli towarzyszy mu prowadzony na wielką skalę program rozpowszechniania wiedzy o tychże prawach<sup>20</sup>. Podczas spotkań w Kolonii i w Tampere dyskutowano także nad wnioskiem Rady Europejskiej, która proponowała, by sformułować nowe, niezapisane dotąd prawa. W projekcie rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącym Karty określano ją jako „fundamentalny krok w stronę zapewnienia UE demokratycznej konstytucji”<sup>21</sup>. Konwent przyjął oficjalny tekst Karty dnia 2 października 2000 roku. Nieformalny szczyt w Biarritz zatwierdził go 13 października, a Parlament Europejski uroczystie proklamował 7 grudnia 2000 roku. Proklamowanie Karty miało miejsce w czasie szczytu nicejskiego i stało się kolejnym elementem w rozwoju Unii. Kolejna próba umocnienia znaczenia Karty miała miejsce w ramach prac Konwentu zajmującego się przygotowaniem przyszłej Konstytucji dla Europy. Projekt Konstytucji uzgodniony podczas prac Konwentu zapewnił ważne miejsce w niej praw podstawowych. Uchwalenie Karty stanowiło krok w kierunku integracji politycznej i było powodowane potrzebą nadania Unii charakteru organizacji wykraczającej poza elementy ekonomiczne, organizacji, która przywiązuje dużą rolę do ochrony praw człowieka jako ważnej wspólnej warto-

---

<sup>18</sup> Por. 46 punkt Presidency Conclusions 3—4 lipca 1999 r. w Kolonii [[http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_en.htm) (04.06.2009)] oraz Tampere European Council 15—16 października 1999 r. Presidency Conclusions [[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) (04.06.2009)].

<sup>19</sup> E. Pietras: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. „Biuletyn Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2003, nr 15 (119), s. 1.

<sup>20</sup> Cyt. za: M. Heim: *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej — ogład prawny* [<http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/149219.html> (04.06.2009)].

<sup>21</sup> Parlament Europejski próbował ustalić listę wspólnotowych praw podstawowych już parę lat temu. Por. Rezolucję Parlamentu z 5 kwietnia 1989 r.



ści państw członkowskich<sup>22</sup>. Karta ma w zamierzeniu twórców pomóc ludziom łatwiej i chętniej identyfikować się z Unią. W tym sensie jest ona pewną odpowiedzią na „deficyt demokracji”, odnotowywany w ostatnich latach w Unii.

Ważną kwestią jest zagadnienie charakteru prawnego Karty. Oficjalnie żaden kraj członkowski nie sprzeciwił się decyzji Rady Europejskiej z Kolonii w sprawie rozpoczęcia prac nad projektem Karty. Różnice w podejściach pojawiły się dopiero na forum Konwentu podczas dyskusji o konkretnych przepisach (Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania nie chciały w Karcie zbyt szeroko sformułowanych praw socjalnych) oraz odnośnie do charakteru prawnego Karty (Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia i Szwecja, na czele z Wielką Brytanią, były przeciwne nadaniu Karcie mocy prawnie wiążącej). Początkowo także przywódcy państw członkowskich opowiadali się za formą deklaracji (Tony Blair twierdził w listopadzie 2000 r., iż Karta jest jedynie oświadczeniem wskazującym na kierunek polityki unijnej), byli wszakże tacy, którzy uważali, że Karta powinna mieć charakter wiążący (Gerhard Schroeder czy Carlo Campi, którzy byli zdania, iż powinna zostać inkorporowana do przyszłej konstytucji). Parlamentarzyści europejscy pragnęli włączyć Kartę do tekstu Traktatu z Nicei, nadając jej tym samym moc prawnie wiążącą państwa członkowskie. Według oceny przewodniczącej Parlamentu Europejskiego Nicole Fontanie, „każde inne rozwiązanie, przyjmujące jedynie formę deklaracji, mogłoby tylko osłabić wizerunek Unii”<sup>23</sup>. Mimo to szczyt europejski w Nicei nie potrafił wykroczyć poza formę „uroczystej deklaracji”, a Karta została jedynie załączona do nowego traktatu jako aneks bez mocy wiążącej. Karta ma charakter prawa miękkiego (*soft law*), a tym samym nie wywołuje bezpośredniego skutku prawnego, nie mogąc być samodzielną podstawą dochodzenia praw i roszczeń przed sądami i innymi organami. Dzięki formie uroczystej proklamacji należy jednak uznać, że Karta jest wiążącą przynajmniej dla organów, które ją przyjęły.

Adaptacja wiążącej Karty rozwiązałaby problem przystąpienia Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uzyskałby swobodę w tworzeniu własnych interpretacji w dziedzinie praw człowieka, a tym samym zwiększania dorobku Unii na tym polu. Problem jest istotny ze względu na stosunki ETS z Trybunałem w Strasburgu, który w wyroku w sprawie *Matthews kontra Wielka Brytania*<sup>24</sup> zasygnalizował, iż zapewni jurysdykcję nad aktami wchodzącymi w sferę działalności Wspólnot Europejskich, do obszarów, których nie pokrywa prawodawstwo UE<sup>25</sup>, co oznaczało między

<sup>22</sup> „Wspólnoty Europejskie były jednak postrzegane głównie jako narzędzie integracji gospodarczej. Prawa człowieka odsunięto na plan dalszy”. Cyt. za: wywiad z dr Janą Planavową-Latanowicz [<http://www.sm.pl/polis/37/16.html> (04.06.2009)].

<sup>23</sup> Por. [[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam-pres\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam-pres_en.htm) (04.06.2009)].

<sup>24</sup> ECtHR, Decyzja z dnia 18 lutego 1999 r. Nr 24833/94, *Matthews v. United Kingdom*.

<sup>25</sup> Cyt. za: M. Heim: Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej — ogląd prawny [<http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/149219.html> (04.06.2009)].

innymi, że państwo członkowskie Unii Europejskiej odpowiada za naruszenia Europejskiej konwencji praw człowieka przez instytucje wspólnotowe. Przyjęcie bowiem metody sądowego kształtowania praw podstawowych stwarzało niebezpieczeństwo ukształtowania odmiennego sensu praw przez obydwie Trybunały. Europejski Trybunał Sprawiedliwości dokonując wykładni przepisów prawa wspólnotowego<sup>26</sup>, często odwoływał się do interpretacji zawartej w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka<sup>27</sup>, by uniknąć możliwych rozbieżności. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie uznał jednak nigdy, że Wspólnoty czy Unia związane są Europejską konwencją praw człowieka na zasadzie sukcesji. Podkreślenia wymaga, że Konwencja nie jest aktem Unii Europejskiej, nie uwzględnia też pięćdziesięciu lat, w ciągu których dokonała się znacząca ewolucja społeczeństwa europejskiego. Postęp techniczny i społeczny, jaki nastąpił w tym okresie, wymagał natomiast podjęcia nowych działań na rzecz ochrony obywateli, w szczególności w dziedzinie technologii informacyjnych, biotechnologii, walki z dyskryminacją, pluralizmu mediów, dobrych praktyk administracyjnych itp.

Uczestnicy szczytu w Brukseli zajmując się Traktatem Konstytucyjnym, ponownie podjęli temat charakteru prawnego Karty. Temat ten podzielił państwa członkowskie, stwarzając wrażenie niemożności ustalenia wspólnego stanowiska. Wielka Brytania wśród swoich najważniejszych postulatów wskazała postulat niewłączania do traktatu europejskiej Karty praw podstawowych. Karta bowiem, pomimo powszechnej akceptacji praw w niej zawartych, nie była do przyjęcia dla władz Wielkiej Brytanii w zakresie kilku norm. Przede wszystkim władze brytyjskie nie chciały zaakceptować prawa związków zawodowych do strajku, gdyż w rozumieniu rządu niweczyłoby ono niektóre reformy prawa pracy przeprowadzone w latach osiemdziesiątych przez rząd Margaret Thatcher<sup>28</sup>.

Zapisy mandatu negocjacyjnego informowały, iż Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przyszyły Traktat nie inkorporuje, ale uzna jej wartość

---

<sup>26</sup> Na podstawie orzeczenia z 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-117/01, *K.B. v. National Health Service Pensions Agency, Secretary of State for Health*, OJ C 47, 21.02.2004: Trybunał może wskazać sądowi krajowemu sytuacje, w których określona wykładnia prawa wspólnotowego wyklucza stanowienie przepisów krajowych naruszających postanowienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

<sup>27</sup> Orzeczenie z dnia 26 czerwca 1997 r., *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*. Reference for a preliminary ruling: Handelsgericht Wien — Austria. Measures having equivalent effect — Distribution of periodicals — Prize competitions — National prohibition, sprawa C-368/95 Raport Sądu Europejskiego 1997 str. I-03689, Orzeczenie z 17 lutego 1998 r., *Lisa Jacqueline Grant v. South—West Trains Ltd*. Reference for a preliminary ruling: Industrial Tribunal, Southampton — United Kingdom. Equal treatment of men and women — Refusal of travel concessions to cohabitantes of the same sex. Sprawa C-249/96, Raport Sądu Europejskiego 1998, s. I-00621.

<sup>28</sup> J. Pawlicki: *Niech Blair umiera w UE*. „Gazeta Wyborcza” z 20 czerwca 2007.



na równi z traktatami. Mandat stanowił, iż Karta będzie miała moc powszechnie obowiązującą, choć według zapisów nie rozszerzy kompetencji Unii poza zawarte w traktatach. Należy tu podkreślić, że Karta Praw Podstawowych nie ustanawia nowych praw, a jedynie powtarza i systematyzuje sformułowane już-prawa traktowe<sup>29</sup> i konwencyjne o charakterze europejskim, ale także z systemu Narodów Zjednoczonych<sup>30</sup>. Na mocy mandatu Unia ma możliwość podjęcia decyzji o przystąpieniu do Europejskiej konwencji praw człowieka<sup>31</sup>, choć prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa<sup>32</sup>.

Podczas debaty nad mandatem, poprzedzającej szczyt lizboński, pojawiły się kontrowersje między innymi na tle braku określonej daty początkowej obowiązywania praw podstawowych w samej Karcie czy Traktacie, jak również w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W rezultacie w Lizbonie dwa państwa: Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Rzeczpospolita Polska przystąpiły do wynegocjowanego wcześniej protokołu będącego uznaniem tego, że „nic, co zawarte jest w tytule IV Karty (Solidarność), nie stwarza praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej”. Na mocy tego protokołu Karta nie powoduje rozszerzenia możliwości ETS ani żadnego sądu do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne w tych państwach są niezgodne z podstawowymi prawami i zasadami w niej potwierdzonymi. Protokół nie zawiera jednak zapisów o wyłączeniu przystąpienia Polski i Wielkiej Brytanii do Karty, daje im jednak czas na analizę funkcjonowania jej zapisów.

Czy uchwalenie Karty było potrzebne? Pewien katalog podstawowych praw zawiera już Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 roku, który wyznacza

---

<sup>29</sup> Por. orzeczenie z 22 lutego 2005 r. w sprawie C-141/02 *P Commission v. max.mobil Telekommunikation Sernice*, w orzeczeniu którego Trybunał stwierdził, że argumentacja Komisji powołująca się na brak powszechnej mocy obowiązującej Karty jest błędna, gdyż Karta jedynie potwierdza prawa podstawowe Unii Europejskiej (orzeczenie w sprawie C-301/87 *France v. Commission* [1990] ECR I-307).

<sup>30</sup> Karta jest właściwie zbiorem funkcjonujących w ramach innych aktów prawa międzynarodowego przepisów. Niepowtórzone zostały jedynie przepisy dotyczące obowiązywania Karty.

<sup>31</sup> Por. *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej — Włączenie Karty Praw Podstawowych do Traktatów. Przystąpienie Unii do Konwencji Praw Człowieka, dla Kontentu Europejskiego*. W: *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*. Red. J. Barcz. Warszawa 2005, s. 106—125. W traktacie WE zostanie dodatkowo dodany zapis w artykule regulującym temat procedury zawierania umów międzynarodowych mówiący, że umowa o przystąpieniu Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ECHR) zostanie zawarta przez Radę jednomyślnie i będzie wymagać ratyfikacji przez państwa członkowskie.

<sup>32</sup> Decyzja musi być podjęta jednomyślnie przez wszystkie państwa członkowskie, ale także zgodę muszą wyrazić wszystkie strony Konwencji.

obowiązujące standardy, a Karta niewiele doń wnosi. Czy decydujące mogłyby okazać się natomiast względy ochrony sądowej? Europejski Trybunał Sprawiedliwości był ostrożny w interpretacji wspomnianego już artykułu 6 Traktatu o UE, stosując raczej wykładnię zawężającą ze względu na głosy sądów narodowych. Pomimo to w sprawach z zakresu Europejskiej konwencji, których tematykę można by uznać za obszar prawodawstwa Wspólnot, powołuje się je ze względów praktycznych za wchodzące w zakres tego prawodawstwa, zarówno przed ETS, jak i sądami narodowymi. Należy pamiętać, że pełna inkorporacja unijnej Karty plasowałaby ją na równi z EKPC, jeśli chodzi o ochronę praw jednostki; w konsekwencji można wyobrazić sobie rozbieżność interpretacji tych praw<sup>33</sup> albo zwykłe zamieszanie w sądach krajowych. Chociaż twórcy uchwalonej Karty dążą do uniknięcia potencjalnych sporów jurysdykcyjnych, to może nie wystarczyć, aby zapobiec konfliktowym sytuacjom. W ramach prac Grupy Roboczej Konwentu ds. Karty „odnośnie art. 52 § 3 Karty warte przytoczenia są zbieżne stwierdzenia sędziego Fischbacha z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz sędziego Skourisa z Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w czasie przesłuchania 17 września<sup>34</sup>. W oparciu o »Wyjaśnienia« dotyczące Karty Grupa potwierdza wspólne rozumienie znaczenia tego postanowienia: prawa w Karcie odpowiadające prawom, o których mówi EKPC, mają taki sam zakres oraz znaczenie jak te ustanowione przez EKPC; w sposób szczególny chodzi tu o szczególne postanowienia EKPC pozwalające na ograniczanie zakresu stosowania tych praw<sup>35</sup>. Drugie zdanie art. 52 § 3 Karty służy wyjaśnieniu, iż artykuł ten nie uniemożliwia stosowania już osiągniętego a bardziej rozległego stopnia ochrony lub takiego stopnia ochrony, jaki w przyszłości może zostać przewidziany przez legislację unijną i w niektórych artykułach Karty, które — mimo, że bazują na EKPC — wykraczają poza jej zakres, ponieważ w dorobku prawnym Unii osiągnięto już wyższy poziom ochrony (np. art. 47 dotyczący skutecznej ochrony prawnej lub art. 50 dotyczący prawa nie bycia karanym dwukrotnie za to samo przestępstwo). Tak więc prawa gwarantowane w Karcie odzwierciedlają wyższe poziomy ochrony zapewnianej przez istniejące prawo unijne<sup>36</sup>.

Pomimo luk istniejących w mechanizmach ochrony praw człowieka w ramach Wspólnot (jak na przykład: czas trwania procedur, brak dostępu do

<sup>33</sup> Szczególnie jest to możliwe, gdy brakuje interpretacji ETPCz. Przykładem odmiennej interpretacji jest sprawa *Hoest* — orzeczenie w sprawach 46/87 z dnia 21 września 1989 r. (Rec.1989, p.2859). (SVX/00133 FIX/00145) i 227/88 z dnia 26/03/1987, (Rec.1987, p.1549) *Hoest AG v. Commision*, ECR 1989.

<sup>34</sup> Dok. CONV 295/02.

<sup>35</sup> Por. Orzeczenie Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Bosphorus Airways v. Irlandia*, Application 45036/98, w którym ETPCz stwierdził, iż ochrona praw podstawowych w prawie wspólnotowym jest równorzędna systemowi konwencyjnemu.

<sup>36</sup> Sprawozdanie z prac grupy roboczej ds. Praw Podstawowych.

dokumentów, zasady rewizji sądowej) nie można stwierdzać, że standardy te są niskie lub niewystarczające<sup>37</sup>. Warto również zwrócić uwagę na prawa społeczne i ekonomiczne, które były wprowadzane raczej do celów integracji gospodarczej niż ze względu na potrzebę zapewnienia zabezpieczeń.

Podkreślenia wymagają także wnioski Komisji des Sages<sup>38</sup>, która akcentowała w raporcie końcowym, że „wielkie gesty” nie są konieczne, natomiast istnieje potrzeba usunięcia niekonsekwencji pomiędzy unijną wewnętrzną i zewnętrzną polityką w dziedzinie praw człowieka<sup>39</sup>. Zastrzeżenia w sprawie uchwalenia Karty wyrażał również od początku świat biznesu, który podkreślał konieczność zapisu praw jedynie fundamentalnych i tylko w formie deklaratywnej. James Wilson<sup>40</sup>, jako przedstawiciel przedsiębiorców, wskazywał na ograniczenia, jakie wprowadziłoby szersze określenie między innymi praw socjalnych ze względu na ich koszt szacowany przez pryzmat rozszerzenia Unii. W dyskusji można było także usłyszeć głosy popierające charakter wiążący Karty<sup>41</sup>. Zwolennicy takiego rozwiązania wskazują na zakres władzy, jaką posiada Unia Europejska, oraz na konieczność ochrony jednostki przed nadużyciami tej władzy. Dyskusja na temat Karty była kontynuowana na szczycie w Laaken, gdzie postawiona na dwa możliwe rozwiązania: włączenie Karty do traktatów albo przystąpienie UE do Europejskiej konwencji praw człowieka<sup>42</sup>.

W ramach prac Konwentu zauważano, że kwestia statusu Karty praw podstawowych nie została nadal zamknięta. Jedni twierdzą, że Karta powinna zostać taka, jaka jest; w takim kształcie, w jakim została wynegocjowana i przyjęta w Nicei. Otwieranie dyskusji nad treścią karty praw podstawowych mogłoby doprowadzić do zablokowania całego procesu postniemiejskiego<sup>43</sup>. Zauważono, że konwencja jest na tym etapie najlepszą z możliwych form prawnych, mimo że jej uchwalenie i uznanie w takim kształcie jest właśnie ograniczonością zasięgu i brakiem konsensu co do statusu Karty. Natomiast kwestia przystąpienia Unii do EKPC znalazła szerokie grono zwolenników<sup>44</sup>. Główne argumenty poli-

<sup>37</sup> Cyt za: M. Heim: *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej — ogląd prawny* [http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/149219.html (04.06.2009)].

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Cyt. za: Komentarz Jamesa Wilsona do artykułu Giampiero Alhadeff'a, [http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/1414200.html (04.06.2009)].

<sup>41</sup> Np. A. Duff MEP: *Poparcie dla idei prawnie wiążącej Europejskiej Karty Podstawowych Praw* [http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/1416203.html (04.06.2009)].

<sup>42</sup> W 1994 r. ETS orzekł, że Wspólnota Europejska nie ma kompetencji w zakresie przystąpienia do EKPC, choć można założyć, że poprawka traktatowa nadałaby jej taką kompetencję.

<sup>43</sup> Wypowiedź ministra Truszczyńskiego cyt. za: [http://www.sprawymiedzynarodowe.pl/nowosci/karta (04.06.2009)].

<sup>44</sup> *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej — Włączenie Karty Praw Podstawowych do Traktatów. Przystąpienie Unii do Konwencji Praw Człowieka, dla Konwentu Europejskiego*. W: *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym...*, s. 106—125.

tyczne i prawne przemawiające za przystąpieniem Unii do EKPC uznane przez Grupę roboczą przedstawiają się następująco:

- w chwili, gdy Unia dokonuje potwierdzenia wyznawanych przez siebie wartości za pośrednictwem swojej Karty, przystąpienie Unii do EKPC dałoby mocny sygnał polityczny świadczący o spójności pomiędzy Unią a Europą *sensu largo*, której granice wyznacza członkostwo w Radzie Europy i paneuropejski system ochrony praw człowieka;
- przystąpienie do EKPC dałoby obywatelom (Unii) analogiczną ochronę w odniesieniu do aktów prawa unijnego do tej, jaką obecnie posiadają wobec państw członkowskich; wiąże się to z kwestią wiarygodności, tym bardziej że państwa członkowskie przeniosły istotne kompetencje na Unię oraz że przystąpienie do EKPC stało się warunkiem członkostwa nowych państw w Unii;
- przystąpienie stałoby się idealnym narzędziem zapewniającym harmonijny rozwój orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Praw Człowieka w kwestiach praw człowieka; dla niektórych argument ten wydał się nabierać większej mocy w świetle włączenia Karty do traktatów; w związku z tym należy również zwrócić uwagę na problemy wynikające z obecnego braku uczestnictwa Unii w strasburskim systemie sądowym w sprawach, w których Trybunał w Strasburgu jest pośrednio zobowiązany do wydawania orzeczeń odnoszących się do prawa unijnego, podczas gdy Unia nie ma możliwości obrony przed tym Trybunałem ani nie może mieć w Trybunale sędziego, który zapewniłby odpowiednią ekspertyzę w zakresie prawa unijnego<sup>45</sup>.

Należy zauważyć, że członkowie grupy podkreślali całkowitą autonomię prawa unijnego i wyłączność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie respektowania prawa unijnego a Trybunał Praw Człowieka uznali za Sąd specjalny.

Debata o zreformowaniu Unii musi odnieść się do możliwości w zakresie spełnienia oczekiwań jej obywateli co do społecznego i ekonomicznego postępu, wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa i rozwiązywania problemów globalnych. Sama Karta w swych zapisach proponowanych przez projektodawców Konstytucji obejmuje bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Określono w niej prawa cywilne, obywatelskie, polityczne, społeczne, gospodarcze oraz kulturalne. Przykładowo można wskazać na prawo do życia (choć niektórzy krytycy wskazują, że jest to prawo niedookreślone i może wywoływać pewne dylematy dotyczące problemu np. eutanazji), prawo do wolności i bezpieczeństwa, równości, własności oraz przede wszystkim godności osoby ludzkiej. W związku z tym ważna była również dyskusja, czy Karta może lub powinna zostać włączona do traktatów<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Cyt. za: *Sprawozdanie grupy roboczej ds. Karty Praw Podstawowych*.

<sup>46</sup> Dokument Konwentu z dnia 18 czerwca 2002 r. (Conv.116/02).

Na forum grupy roboczej podkreślano, że optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby dokument końcowy był jednym i jedynym dokumentem obowiązującym w Unii, zastępującym dotychczasowe Traktaty — o Unii Europejskiej i o Wspólnotach Europejskich. Sytuacja wielości traktatów nie sprzyjała i nie sprzyja zrozumieniu organizacji i funkcjonowaniu struktur europejskich. Karta miała stać się rozdziałem (tytułem) nowego traktatu. Tego rodzaju regulacja byłaby jasna, przejrzysta i bardziej zrozumiała, co zbliżyłoby prawo Unii do jej obywateli w kluczowej dla nich kwestii ochrony praw podstawowych. Ułatwiłoby to szerszą identyfikację przeciętnych mieszkańców zjednoczonej Europy z celami integracji.

Według Janusza Trzczińskiego, członka Grupy Roboczej, Karta jest ze względu na sformułowane w niej treści, aktem normatywnym. Analiza poszczególnych postanowień Karty może doprowadzić do wniosku, że spełniają one rygory norm prawnych przyjęte w teorii stanowienia prawa. Podczas prac Grupy Roboczej podkreślano, że Karta stanie się obowiązująca prawnie, jeśli zostanie włączona jako część do przyszłego traktatu<sup>47</sup> (stało się to wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego). Stwierdzenia te nie oznaczały, według Trzczińskiego, że Unia jest przygotowana na to, by realizować prawa zapisane w Karcie.

Dalej podkreślano, że logicznym następstwem inkorporacji Karty jest usunięcie art. 6(2) TUE, gdyż zbyt częste stanie się odwoływanie do Konwencji lub tradycji konstytucyjnych państw członkowskich w dziedzinie praw podstawowych. Karta jako część traktatu „skonsumuje” źródła wskazane w art. 6(2) i wzmocni gwarancje ochrony praw podstawowych w porównaniu ze stanem dotychczasowym. Regulacje znajdujące się w art. 6 ust. 2 TUE odwołujące się do Europejskiej Konwencji (ECHR) i tradycji konstytucyjnych zostaną zastąpione przez art. 52 Karty, w szczególności jego ust. 3 oraz przez art. 53 Karty<sup>48</sup>. Postulowano również, by Preambuła do Karty, po odpowiednim dostosowaniu redakcyjnym, mogła stać się częścią Preambuły do traktatu ze względu na zawarty w niej (uniwersalny system wartości i odesłania do podstawowych dokumentów chroniących prawa i wolności jednostki<sup>49</sup>). Janusz Trzcziński proponował uważne rozważenie wprowadzenia bezpośredniej skargi konstytucyjnej do Trybunału Sprawiedliwości w celu ochrony praw podstawowych. „Przedtem należy uważnie przyrzeć się doświadczeniom państw członkowskich w tym zakresie oraz możliwościom tkwiącym w dotychczasowym wspólnotowym sys-

<sup>47</sup> Cyt. za: [[http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/DA7358F912596904C1256CAB\\_002612BF\\_04.06.2009](http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/DA7358F912596904C1256CAB_002612BF_04.06.2009)] wystąpienie J. Trzczińskiego na forum Grupy Roboczej II „Karta Praw Podstawowych”. Temat wystąpienia: „Sposób i konsekwencje włączenia Karty Praw Podstawowych do Traktatów”.

<sup>48</sup> W zaproponowanym projekcie zapisy te znajdują się w Tytule I, artykule II Wartości Unii.

<sup>49</sup> Na podstawie tekstu Projektu Traktatu Konstytucyjnego Europy można stwierdzić, że Konwent nie przyjął propozycji.

temie skargowym (art. 230—4 TWE) oraz instytucji orzeczeń wstępnych (art. 234 TWE)<sup>50</sup> — postulował.

Ostatecznie traktat reformujący modyfikował art. 6 TUE. Modyfikacja dotyczyła krzyżowego odesłania norm praw fundamentalnych. Artykuł w nowym brzmieniu zawierał w sobie gwarancję, iż Karta nie stanowi dodatkowych kompetencji dla Unii i jednocześnie odsyła do przepisów interpretacyjnych — horyzontalnych Karty (art. 51—54). Ze swej strony nowa Karta będzie również zawierać odesłanie do art. 6 TUE.

Przygotowany i odrzucony Traktat konstytucyjny w art. I — 9<sup>51</sup> potwierdził gotowość przystąpienia Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka, stanowiąc, że prawa podstawowe Konwencji i wynikające z tradycji konstytucyjnej państw są zasadami ogólnymi prawa. Równoległe po stronie Rady Europy dokonywał się proces dostosowawczy, umożliwiający przystąpienie Unii do Konwencji. Przyjęty w maju 2004 roku Protokół nr 14 do Konwencji wraz z rekomendacjami świadczy o pełnej gotowości Rady Europy włączenia Unii Europejskiej jako strony konwencji<sup>52</sup>. Mandat udzielony Unii do przystąpienia do Konwencji nie jest jeszcze przystąpieniem. Sam akt przystąpienia będzie wymagał podjęcia szczegółowych działań i decyzji między innymi w zakresie wyznaczenia sędziego w ETPC, ustanowienia reprezentantów Unii w Komitecie Ministrów RE, zakresu skargi przeciwko Unii itp. Decyzja o przystąpieniu na mocy obecnego art. 300 TWE musi być podjęta przez Radę jednomyślnie i będzie wymagała ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. W wyniku zastosowania procedury organicznej stroną konwencji będzie UE, ale umowa będzie wiązać wszystkie państwa członkowskie. Przedstawiona procedura służy umocnieniu demokratycznej legitymizacji podjętych decyzji, a także tożsamości prawnej Unii.

Systematycznie rzecz ujmując, prawa umieszczono w 7 rozdziałach i 54 artykułach poprzedzonych preambułą<sup>53</sup>. Karta jest więc niewielkiej objętości dokumentem, co wpływa na często zbyt ogólny charakter regulacji. Klauzule generalne i odesłania do ustawodawstwa krajowego komplikują stosowanie Karty przy braku określonego minimalnego standardu ich stosowania. Tytuły poszczególnych rozdziałów pokazują kilkakrotnie niekonsekwencje w rozwiązaniach systemowych.

<sup>50</sup> Cyt. za: [<http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/DA7358F912596904C1256CAB002612BF>] wystąpienie J. Trzczińskiego.

<sup>51</sup> Numeracja artykułów Karty rozpoczynających się od „I [...]” pochodzi z Projektu traktatu konstytucyjnego Europy.

<sup>52</sup> L. Wildhaber, L. Garlicki: *Torując drogę dalekosiężnej wizji Europejskiej ochrony praw człowieka w XXI w. II Szczyt Rady Europy i Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Polska i Rada Europy 1990—2005*. Red. H. Machińska. Biuro Informacji Rady Europy.

<sup>53</sup> Analiza treści Karty została dokonana na podstawie zapisów Projektu traktatu konstytucyjnego Europy.



Zakres przedmiotowy Karty pokrywa się z ochroną praw człowieka, których źródłem jest godność osoby ludzkiej. Z praw i wolności ujętych w Karcie korzystać mogą wszyscy, którzy znajdują się pod jurysdykcją państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Prawa dotyczą głównie osób fizycznych, choć niektóre (np. prawo dostępu do dokumentów) są adresowane również do osób prawnych. Prawa polityczne są zastrzeżone tylko i wyłącznie dla obywateli Unii Europejskiej, co stanowi pewne uzasadnione ograniczenie powszechności. Niezależne natomiast od obywatelstwa są prawa przyznane dzieciom, osobom niepełnosprawnym, konsumentom i pracownikom.

Postanowienia Karty do tej pory adresowane były wyłącznie do organów i instytucji Unii oraz do państw członkowskich — tylko jednak w zakresie, w jakim stosują prawo Unii<sup>54</sup> (art. II—111 Karty). Dotyczyło to więc przede wszystkim Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Komisji<sup>55</sup>, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a także instytucji powołanych na mocy umowy międzyrządowej. Adresatem norm są także obywatele zobowiązani do przestrzegania wolności i praw drugiego człowieka. Mamy tutaj nie tylko wertykalne, ale i horyzontalne określenie ochrony praw wolności człowieka<sup>56</sup>. W wyniku nadania Karcie statusu równego traktatom, Karta będzie obowiązywać państwa członkowskie w ogólności, a nie tylko w szczególnych przypadkach. Karta zmieniając swój status, będzie mogła być bezpośrednio stosowana przed sądami Unii, jak również przed sądami krajowymi. Dotyczy to w szczególności praw, zasady bowiem powinny być implementowane w ustawodawstwo krajowe, a zanim to nastąpi, można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni aktów i kontroli ich legalności<sup>57</sup>. Niestety, w żadnym dokumencie nie określono wyraźnie, które z praw są prawami, a które jedynie zasadami. Pewnym niedoskonałym ograniczeniem dowolności interpretacyjnej są wytyczne do interpretacji. Nie mają one jednak charakteru obowiązującego.

Karta potwierdza, uwzględniając zasadę kompetencji, zadania Unii oraz zasadę pomocniczości, prawa wynikające z zapisów konstytucyjnych państw członkowskich, jak również ich zobowiązania międzynarodowe (Europejską konwencję praw człowieka, karty społeczne oraz orzecznictwo ETS i Euro-

<sup>54</sup> Por. Orzeczenie z 13.06 1989, Case 5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609; orzeczenie z 18 lipca 1991 r., ERT [1991] ECR I-2925.

<sup>55</sup> W wewnętrznym memorandum z 2001 r. skierowanym do pracowników Komisji przewodniczący Komisji Romano Prodi stwierdził, iż przyszłe działania Komisji powinny być zgodne z Kartą.

<sup>56</sup> A. Zoll: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a problem tożsamości europejskiej*. „Forum Iuridicum” 2002, T. 1, s. 59—71.

<sup>57</sup> Postanowienia niniejszej Karty zawierające zasady mogą być wprowadzone w życie przez akty ustawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, jeśli stanowią wykonanie prawa Unii, w wykonywaniu ich odpowiednich uprawnień.



pejskiego Trybunału Praw Człowieka). Karta powinna być interpretowana z uwzględnieniem wyjaśnień Konwentu pracującego nad Kartą<sup>58</sup>.

Kartę można uznać za kompilację istniejących aktów prawnych z zakresu praw człowieka. W art. II — 111 pkt. 2 wyraźnie zaznaczono, iż Karta nie ustanawia żadnego nowego uprawnienia ani zadania dla Wspólnoty lub Unii, ani też nie zmienia uprawnień i zadań określonych w traktatach, co wyraźnie ogranicza jej moc i znaczenie. Na ograniczony charakter Karty wskazuje także art. II — 111 pkt. 1, w którym stwierdza się, iż Karta znajduje swoje zastosowanie do instytucji i organów Unii, z właściwym uwzględnieniem zasady subsydiarności, oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim będą one stosowały prawo Unii. Artykuł ten odmówił Karcie możliwości podważenia praw człowieka uznanych przez prawo Unii lub prawo międzynarodowe czy konstytucje państw członkowskich.

Analizując postanowienia Karty praw podstawowych, warto wskazać na zapisy preambuły, która niesie z sobą pewne kierunki interpretacyjne. Stwierdza więc Preambuła w pierwszym zdaniu: „Narody Europy w procesie tworzenia między sobą coraz ściślejszej unii, są zdecydowane dzielić pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach”<sup>59</sup>.

Preambuła do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oraz do Karty praw podstawowych odwołuje się do wartości stanowiących fundament demokratycznego społeczeństwa. Wykracza ona poza prawa podstawowe, wskazując na kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy, prawa człowieka, wolność, demokrację, równość oraz państwo prawa. Preambuła Karty wskazuje natomiast duchowo-religijne<sup>60</sup> i moralne dziedzictwo, godność osoby ludzkiej, wolność, równość, solidarność, demokrację i państwo prawne<sup>61</sup>. Karta praw podstawowych oraz Deklaracja 12 odnosząca się do wyjaśnień dotyczących Karty stanowiły dalsze wzmocnienie aksjologii UE. Warto zwrócić uwagę na zawarte w tej Deklaracji wyjaśnienia, które choć nie mają charakteru prawnego, to jednak są podstawą wykładni Karty. W nowym, uzgodnionym w Lizbonie brzmieniu Traktatu, do którego Karta nie będzie inkorporowana, o Karcie stanowi nieobowiązująca powszechnie Deklaracja 29. Zawiera ona jedynie informację o charakterze prawnym Karty,

<sup>58</sup> Fragment Preambuły Karty praw podstawowych Unii Projektu traktatu konstytucyjnego Europy, Urząd Oficjalnych Publikacji Europejskich, Luksemburg 2003, s. 55.

<sup>59</sup> Cyt. za: 2000/C 364/01 [tłumaczenie własne].

<sup>60</sup> Francja odmówiła podpisania Karty, jeśli znalazłaby w niej zapis o religijnym dziedzictwie, rozbieżności można znaleźć w tekstach oficjalnych, gdyż w tekście niemieckim występuje dziedzictwo religijno-moralne i duchowe, w angielskim np. tylko moralno-duchowe.

<sup>61</sup> Cyt. za: Preambuła do Karty: „Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego”. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 14 grudnia 2007 r., C303/1.

co znacząco wpłynie na możliwości interpretacyjne. Uzgodniono także dodanie do Preambuły TUE akapitu przeniesionego z TK, który nawiązuje do źródeł wartości leżących u podstaw niezbywalnych praw człowieka, wolności, demokracji, równości oraz państwa prawnego. Odwołanie dokonuje się za pomocą takich pojęć, jak kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy.

Zasadniczy problem polega na znalezieniu wspólnego katalogu powszechnie akceptowanych wartości. Jedną z propozycji przedstawił W. Sadurski, proponując, by katalog ten obejmował: uznanie znaczenia rozumu w życiu publicznym<sup>62</sup>, wolność indywidualną, tolerancję, poszanowanie dla inności i uznanie, że sam fakt moralnej dezaprobaty ze strony większości społeczeństwa nie jest wystarczającą podstawą do wprowadzenia restrykcji prawnych, demokrację i przeświadczenie, że samostanowienie indywidualnie przekłada się w życiu społeczności na zasadę rządów większości i w konstytucyjnie określonych ramach dyktowanych przez poszanowanie praw indywidualnych i równości wobec prawa.

Tytuł I systematyzuje zagadnienie godności ludzkiej. W jego ramach zapisane są prawa do życia, do integralności osoby, do obrony przed torturami i poniżającym traktowaniem oraz zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej. Warto podkreślić ograniczenia wprowadzone dla badań w dziedzinie medycyny i biologii, które mogą być prowadzone jedynie po swobodnej i świadomej decyzji osoby zainteresowanej. Postępem, szczególnie w aspekcie kierunku ustawodawstwa niektórych państw członkowskich (np. Holandii), jest zakaz prowadzenia praktyk eugenicznych (w ograniczonym w stosunku do pierwotnego brzmienia zakresie do praktyk, których celem jest selekcja osób) czy klonowania reprodukcyjnego istot ludzkich. Nowym zapisem w stosunku do tekstu Karty uchwalonego w Nicei jest zakaz handlu ludźmi.

Najważniejszy może w Karcie art. II — 61 stanowi, że godność ludzka jest nienaruszalna, musi być szanowana i chroniona. Interpretacja Konwentu wskazuje, iż godność jest nie tylko fundamentalnym prawem, lecz faktyczną podstawą innych praw, tak jak wskazano w preambule do Powszechnej deklaracji praw człowieka. Godność ludzka została tu postawiona na równi z wolnością, równością i solidarnością. Godność zajmuje więc najważniejsze miejsce we wspólnotowym systemie praw człowieka, z niej wywodzą się inne prawa i żadne nie mogą być z nią sprzeczne. Andrzej Zoll w swoim referacie dotyczącym tożsamości europejskiej, a w tym także Karty praw podstawowych, twierdzi natomiast, iż „lepiej miejsce godności ludzkiej oddaje art. 30 polskiej Konstytucji z 1997 roku, którego zapis brzmi, iż »godność człowieka jest przyrodzona i niezbywalna i stanowi źródło wszelkiej wolności i prawa«. Ten przyrodzony cha-

---

<sup>62</sup> W. Sadurski: *Czy istnieją wspólne europejskie wartości konstytucyjne*. W: *Idea Europy*. Red. H. Machińska. Biuro Informacji Rady Europy 2004, s. 28—35.

rakter godności człowieka, stanowiący źródło wolności praw, pozwala godność postawić ponad określonymi przez prawodawcę prawami i wolnością człowieka. Godność staje się wtedy wzorcem pozwalającym na weryfikowanie tego, co stworzył prawodawca, i pozwala badać w lepszym stopniu niż to zrobiono w Karcie, czy poszczególne regulacje zgodne są z godnością, czy godności się przeciwstawiają<sup>63</sup>.

W Preambule Karty stwierdza się, że „korzystanie z określonych w niej praw rodzi odpowiedzialność i nakłada obowiązek wobec innych osób wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń”. To ważne zdanie wskazuje, iż każde prawo musi korespondować z odpowiedzialnością. Można pokusić się o stwierdzenie, że jest to jeden z najważniejszych zapisów w Karcie. Warto zwrócić uwagę też na polski akcent w tym kontekście, który miał miejsce w Gdańsku, gdzie została podpisana przez międzynarodową grupę intelektualistów Karta Powinności Człowieka. Karta ta w sposób rozbudowany zawierała to, co KPP opisała jednym zdaniem.

Zapisy dotyczące życia są ważne, choć nie rozstrzygały w pierwotnej wersji kilku współcześnie istotnych problemów. Do nich należały zagadnienia aborcji i eutanazji, a także zakaz stosowania praktyk eugenicznych i klonowania istoty ludzkiej. Prawo do życia jest potwierdzeniem praw zapisanych w artykule 2 (1) EKPC oraz art. 1 Szóstego Protokołu Dodatkowego. Artykuł 3 zaś dotyczy integralności osoby ludzkiej i jest odzwierciedleniem Konwencji praw człowieka i biomedycyny<sup>64</sup>.

Recepcja Karty nasuwa też pewne wątpliwości. Przykładowo, w art. 5 stwierdza się, że nikt nie będzie zmuszany do świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej. Przepis ten kopiuje prawo z art. 4 (3) EKPC. Jak wskazuje komentarz do Karty, zapis należy interpretować zgodnie z zapisami Konwencji, a nie literalnie, co oznacza, że praca przymusowa może być w pewnych, wskazanych wyłączeniem konwencyjnym przypadkach, nakazana. Komentarz nie stanowi jednak integralnej części Kart, a w art. II — 112 pkt. 3 stwierdza się: Jeżeli przepis Karty pokrywa się z Konwencją praw człowieka, należy rozumieć go tak, jak rozumie go Konwencja. Karta może jednak gwarantować większą

<sup>63</sup> A. Zoll: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a problem tożsamości europejskiej*. „Forum Iuridicum” 2002, T. 1 s. 60.

<sup>64</sup> Tzw. Konwencji biomedycznej, wypracowanej w ramach Rady Europy, a podpisanej 4 kwietnia 1997 r. w Oviedo w Hiszpanii. Zgodnie z art. 5 ww. Konwencji biomedycznej nie można przeprowadzić interwencji medycznej bez swobodnej i świadomej zgody osoby zainteresowanej. Konwencja precyzuje, jaki zakres informacji powinna otrzymać osoba zainteresowana (tj. informacje o celu i naturze interwencji, jak również konsekwencjach i ryzyku). Ponadto, należy zauważyć, iż art. 5 Konwencji dotyczy również ochrony osób poddawanych badaniom naukowym oraz zgody na pobranie narządów i tkanek od żyjących dawców w celu dokonania przeszczepu. Konwencja biomedyczna reguluje także kwestie dotyczące wycofania zgody, ochrony osób niezdolnych do wyrażenia zgody, ochrony osób z zaburzeniami psychicznymi oraz nagłe przypadki. Konwencja nie odnosi się natomiast do kwestii eutanazji.

ochronę<sup>65</sup>. Gdyby stosować jedynie literalną wykładnię, niektóre kary z polskiego kodeksu karnego byłyby sprzeczne z KPP. Trzeba więc zastosować wykładnię systemową i odnieść się także do fragmentów pozaprawnych w Karcie, czyli do jej komentarza i traktować go jako wykładnię autentyczną. Podobna sytuacja odnosi się także na przykład do wolności wypowiedzi (art. II — 71 Karty korespondujący z art. 11 EKPC). W tym kontekście należy przypomnieć wypowiedź A. Zolla, że w treści Karty nie znalazło się zastrzeżenie, że wszystko, co jest sprzeczne z godnością człowieka, nie może być tutaj brane pod uwagę<sup>66</sup>.

Tytuł II reguluje prawa wolności, wskazując przede wszystkim na to, że każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa. W tytule tym zagwarantowane są również prawa tajemnicy komunikowania się, ochrony prywatności oraz ochrony danych osobowych. Ważne miejsce zajmuje również wolność myśli, sumienia i religii (nie — jak poprzednio — wyznania), a przede wszystkim jej zmiany, uzewnętrzniania przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach<sup>67</sup>. Przepis ten został uszczegółowiony i dookreślony granicami. Ogólne zapisy dotyczą także fundamentalnych praw ochrony wolności mediów (dodanych w Projekcie) i prawa do informacji. Tytuł ten zawiera również uregulowania dotyczące partii politycznych, których funkcjonowanie może znacznie przyczynić się do zmniejszenia poczucia deficytu demokracji w strukturach Unii. Według zapisu artykułu II — 72 pkt. 2 to właśnie rolę partii na poziomie europejskim jest wyrażanie woli politycznej obywateli. Podkreślić należy, że w pierwotnej wersji Karty przepis dotyczący partii politycznych był autonomiczny (art. 24) i znajdował się w części Karty dotyczącej praw obywatelskich. Umieszczenie w Projekcie Konstytucji tego zapisu w obrębie prawa gromadzenia się i stowarzyszania wskazuje na istotną zmianę w płaszczyźnie postrzegania problemu instytucjonalizacji polityki unijnej przez partie polityczne.

Prawo do nauki bezpłatnej i obowiązkowej stanowi ważny zapis Karty, ale już możliwość tworzenia własnych placówek oświatowych stanowi element prawodawstwa narodowego, które Unia szanuje. Podkreśla się ważną dla rozwoju wspólnego rynku szansę na równą pracę i płacę obywateli na terenie państw członkowskich. Rozbudowaną formę ma prawo własności, choć pokrywa się w dużej mierze z uregulowaniami prawnymi państw członkowskich. Prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźstwa zostaje poszerzone o zakaz wydaleń zbiorowych oraz zakaz ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może zostać zasto-

<sup>65</sup> Por. Konwent Europejski: Raporty końcowe grup roboczych, s. 101.

<sup>66</sup> A. Zoll: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej...*, s. 61.

<sup>67</sup> Fragment Karty praw podstawowych Unii Projektu traktatu konstytucyjnego Europy, Urząd Oficjalnych Publikacji Europejskich, Luksemburg 2003, art. II 71 pkt 1.

sowana kara śmierci, tortury lub inne nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie<sup>68</sup>.

Wart szczególniejszej uwagi jest także art. II — 69 stanowiący, że „gwarantuje się prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Odpowiedni przepis art. 12 Europejskiej konwencji praw człowieka stanowi: „Mężczyźni i kobiety mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodzin zgodnie z prawem krajowym regulującym korzystanie z tego prawa. W Karcie praw podstawowych zniknęło zastrzeżenie, że małżeństwo i założenie rodziny jest prawem osób o odmiennej płci, czyli art. II — 69 Karty niewątpliwie dopuszcza małżeństwa i założenie rodziny przez osoby tej samej płci, jeśli tak stanowiąc będzie prawo krajowe.

Tytuł III traktuje o równości, szczególnie wobec prawa. Zakazuje się w nim dyskryminacji oraz podkreśla rolę różnorodności. Status kobiety, mężczyzny i dziecka został określony w sposób nieodbiegający od standardów państw członkowskich i podstawowych konwencji dotyczących praw człowieka. Istotne są również zapisane prawa osób w podeszłym wieku (do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym<sup>69</sup>), a także prawa integracji osób niepełnosprawnych (do korzystania ze środków mających zapewnić im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności<sup>70</sup>).

Tytuł IV, dotyczący solidarności, obejmuje prawa pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (tylko w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie unijnym oraz prawach i zwyczajach państw członkowskich), prawo do rokowań i działań zbiorowych, w tym także strajku (w przypadku konfliktów interesów, w celu obrony interesów własnych, bez pierwotnego ograniczenia do interesów ekonomicznych i społecznych), prawo dostępu do pośrednictwa pracy, ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (tylko, gdy szczegółowe przepisy Unii i państw członkowskich to przewidują), do sprawiedliwych i należytych warunków pracy (tzn. takich, które nie powodują naruszenia zdrowia pracownika, zapewniają mu bezpieczeństwo i poszanowanie godności<sup>71</sup>), w tym do określonego maksymalnego czasu pracy. W Tytule IV uregulowano również kwestie minimalnego wieku zatrudnianych do pracy (zakaz pracy dzieci), który został zdefiniowany jako minimalny wiek zakończenia obowiązku szkolnego, chyba że uregulowania dotyczące pracy młodocianych są bardziej korzystne<sup>72</sup>. Zatrudnionym młodocianym zapewnia się również szczególne

<sup>68</sup> Ibidem, por. art. II 79 pkt 1 i 2.

<sup>69</sup> Ibidem, art. II 85 Karty praw podstawowych Unii Projektu traktatu konstytucyjnego Europy, s. 64.

<sup>70</sup> Ibidem, art. II 86.

<sup>71</sup> Ibidem, art. II 91 pkt 1.

<sup>72</sup> Zrezygnowano z dotychczasowego zapisu mówiącego o prawach, które zapewniają przygotowanie do zawodu poprzez szkolenie zawodowe oraz z uwzględnieniem wyłączeń ograniczonych do pewnych lekkich prac.

warunki dostosowane do ich wieku oraz chroni przed wykorzystywaniem ekonomicznym oraz pracą dla nich niebezpieczną ze względu na bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, moralne, zagrażającą ich rozwojowi czy utrudniającą edukację.

Unia podkreśla szacunek dla rodziny, szczególnie macierzyństwa, które chroni przed zwolnieniem z pracy. Szanowane są również uprawnienia do zabezpieczeń społecznych w przypadkach choroby, wypadków przy pracy, zależności lub podeszłego wieku czy utraty pracy. Podkreśla się prawo do korzystania z zabezpieczenia społecznego określonego w prawie unijnym. Projektodawcy zapisali również deklarację celowej działalności na rzecz zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa przez prawo do pomocy społecznej oraz mieszkaniowej w celu zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków<sup>73</sup>. W dalszych artykułach Tytułu IV podkreśla się zagadnienia ochrony zdrowia, środowiska, konsumentów (przez realizację polityki Unii zapewnia się już, a nie dopiero w przyszłości, wysoki ich poziom) oraz prawo do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii.

Tytuł V reguluje prawa obywatelskie, w tym prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (artykuł ten zawiera również podstawowe zasady wyborcze: powszechność, bezpośredniość, wolność i tajność), prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, prawo do dobrej administracji, obejmujące prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia sprawy w rozsądnym terminie. W ramach prawa do dobrej administracji, w projekcie wymienia się prawo do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację<sup>74</sup>, dostępu do akt własnej sprawy z zastrzeżeniem poszanowania interesów (uprawnionych) do poufności oraz tajemnicy handlowej i zawodowej (tajemnica zawodowa stanowi rozszerzenie ograniczenia dostępu do akt w porównaniu do pierwotnej treści Karty)<sup>75</sup>, oraz obowiązek administracji uzasadnienia swojej decyzji<sup>76</sup>. Uprawnienia osób poszerzono także o możliwość domagania się od Unii naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub pracowników instytucji unijnych, co ma szczególne znaczenie dla odpowiedzialności cywilnej Unii w stosunku do obywateli. W Tytule tym zawarto również prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo do zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (a nie przedstawiania mu sprawy, co zmienia proporcje działania rzecznika w stosunku do skarżącego się obywatela). W ramach praw obywatelskich zapisano także prawo do opieki konsularnej i dyplomatycznej (na podstawie zapisu art. 12 TUE).

<sup>73</sup> Ibidem, art. 2 94 pkt 3 nie mówi się tu już natomiast o konieczności ustanowienia przepisu, jak stanowi zapis w tekście uchwalonym w Nicei.

<sup>74</sup> Ibidem, art. 2 101 pkt 2 lit. a.

<sup>75</sup> Ibidem, art. 2 101 pkt 2 lit. b.

<sup>76</sup> Ibidem, art. 2 101 pkt 2 lit. c.



Zapisy Tytułu VII dotyczące sprawiedliwości zostały zebrane z tekstu prawie całej Karty w pierwotnym kształcie. Tytuł ten uprawnia podmioty do stosowania skutecznego środka prawnego przed sądem, jeśli prawa i wolności gwarantowane przez ustawodawstwo Unii podmiotu zostały naruszone. Gwarantuje się również sprawiedliwy i jawny proces sądowy w rozsądnym terminie. Sprawę może rozpatrywać niezawisły i bezstronny, ustanowiony na podstawie ustawy sąd. Zabezpiecza się również prawo do pomocy prawnej osobom nieposiadającym wystarczających środków, jeżeli ta pomoc jest konieczna w celu zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z uznanymi zasadami procesu karnego każdy oskarżony ma prawo do obrony, a nikt nie może zostać uznany za winnego, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona. Szczegółowo reguluje się również zasady obowiązywania ustaw i określania wymierzania kary w sytuacji zmiany przepisów. Potwierdzona została zasada *nullum crime sine lege, lex retro non agit* oraz zasada *non bis in idem*.

Tytuł VIII zawiera postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty. W artykule II—111 stwierdza się między innymi, że Karta nie rozszerza, nie zmienia ani nie ustanawia zakresu stosowania prawa Unii poza kompetencje Unii. W Karcie określono również zasady stanowienia ograniczeń praw i wolności określonych Kartą. Ograniczenia takie muszą być wprowadzone prawnie oraz nie mogą naruszać istoty praw przyznanych konstytucją. Muszą spełniać warunek konieczności i celu ogólnego lub wynikać z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób. Zmieniono w zapisie, w stosunku do pierwotnego tekstu, warunki merytoryczne wprowadzenia ograniczeń<sup>77</sup>. Zmienia się również perspektywa odniesienia do Konwencji o ochronie praw człowieka i obywatela (w zapisie projektodawców Unia może jedynie poszerzyć prawa, w pierwotnym tekście nie mogła przekroczyć ograniczeń dozwolonych przez Konwencję).

W artykule II — 112 podkreśla się ważność i znaczenie ustawodawstwa oraz praktyk krajowych w zakresie ochrony praw określonych przez Kartę, co niestety zmniejsza samodzielność i nadrzędność zapisów Karty. Potwierdza to również zapis mówiący, że powoływać się na zasady zawarte w Karcie przed sądami można jedynie w celu wykładni i orzekania o legalności aktów ustawodawczych i wykonawczych przyjmowanych przez instytucje i organy Unii oraz aktów stanowionych przez państwa członkowskie<sup>78</sup>.

Zwolennicy Karty akcentują nie tylko szeroki katalog praw, które zawiera, ile to, że uwzględnia najnowsze wyniki rozwoju nauk medycznych i innych. Karta zawiera zapisy na przykład o „poszanowaniu integralności fizycznej i psy-

<sup>77</sup> Por. zapis pierwotny Karty: „Jakiegokolwiek ograniczenie praw uznanych w niniejszej Karcie musi wynikać z przepisu właściwej władzy ustawodawczej. Rzeczywista treść tych praw i wolności musi być szanowana. Każde ograniczenie, podlegając zasadzie proporcjonalności, musi mieścić się w granicach koniecznych dla ochrony uprawnionych interesów w społeczeństwie demokratycznym”.

<sup>78</sup> Ibidem, por. artykuł II—112 pkt 5.



chicznej” osób, jak też o „zakazie prowadzenia praktyk eugenicznych”, „zakazie wykorzystywania ciała ludzkiego i jego organów jako źródła zysku”, „zakazie reproduktywnego klonowania istot ludzkich”. W zapisach tych więc uwzględnia się ochronę praw, których inne konwencje i dokumenty nie zawierają.

Przeciwnicy Karty wskazują jednak na to, że uzupełnienia są niewielkie i Karta w małym stopniu zmienia dotychczasowy system ochrony praw podstawowych obowiązujących w państwach członkowskich Unii. W znacznym stopniu powieli standardy zaczerpnięte z innych międzynarodowych dokumentów ochrony praw człowieka. Odwołuje się — co zapisano w preambule — do praw wynikających z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, z traktatów założycielskich Wspólnot i Traktatu o Unii Europejskiej, z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, kart społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Cele Karty określa jej preambuła, w której stwierdza się: „W obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego oraz rozwoju naukowego i technologicznego niezbędne jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i uczynienie ich bardziej widocznymi”. Karta ma więc skonsolidować podstawowe prawa, deklarowane już wcześniej w różnych dokumentach i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, oraz rozszerzyć je i w ten sposób wzmocnić ochronę praw jednostki w systemie wspólnotowym. Uchwalenie traktatu zawierającego Kartę praw podstawowych może nie stanowić nowego rozdziału w historii ochrony praw człowieka na kontynencie europejskim, ale na pewno zmieni pryzmat patrzenia obywateli na integrację europejską.

Pomimo faktu, iż Karta długo nie posiadała powszechnie wiążącego charakteru, była uwzględniana przez judykaturę Unii<sup>79</sup>. W orzeczeniu Sądu Pierwszej Instancji z 15 stycznia 2003 roku w połączonych sprawach T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01, Sąd stwierdził, iż prawo do skutecznego środka prawnego służącego ochronie praw gwarantowane jest przez art. 47 Karty i choć Karta nie jest obowiązującym powszechnie dokumentem, wskazuje na wagę zapisanych w niej praw<sup>80</sup>. W orzeczeniu z 10 grudnia 2002 roku w sprawie 491/01 *British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd*, Sąd stwierdził, iż prawo indywidualnej własności jest chronione przez pierwszy paragraf art. 1 I Protokołu do Europejskiej konwencji praw człowieka,

<sup>79</sup> Między innymi orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z 3 maja 2002 r. w sprawie T-177/01 (ECR 2002), orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z 20 lutego 2001 r. w sprawie T/112/98 (ECR 2001).

<sup>80</sup> [<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T377/00&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (04.06.2009)].

a także art. 17 Karty praw podstawowych<sup>81</sup>. Od grudnia 2000 roku także rzecznicy generalni coraz częściej powołują się na Kartę. Proces ten wspierają sądy w krajach członkowskich<sup>82</sup>. Od 2004 roku Karta była powoływana wielokrotnie jako uzasadnienie praw w opiniach<sup>83</sup> i orzeczeniach<sup>84</sup>.

W orzeczeniu z 22 lutego 2005 roku w sprawie C-141/02 P *Commission v. max.mobil Telekommunikation Service* Trybunał stwierdził, że argumentacja Komisji powołująca się w tamtym czasie na brak powszechnej mocy obowiązującej Karty była błędna, gdyż Karta jedynie potwierdza prawa podstawowe Unii Europejskiej<sup>85</sup>. Tendencja ta może spowodować, iż Karta pomimo niechęci państw do włączenia jej do wiążącego prawa pierwotnego stanie się powszechnie obowiązującą przez odwołania się do niej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Ostatecznie w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej* Trybunał powołał Kartę (art. 38 i art. 58) w celu potwierdzenia, że prawo do życia rodzinnego jest prawem chronionym w prawie wspólnotowym.

---

<sup>81</sup> [<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C491/01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (04.06.2009)].

<sup>82</sup> 30 listopada 2000 r. (tzn. jeszcze przed przyjęciem Karty) Hiszpański Sąd Konstytucyjny odwołał się w trakcie orzekania do art. 8 Karty.

<sup>83</sup> Przykładowo, w opinii z 14 października 2004 r. w połączonych sprawach C-387/02, C-391/02 i C-403/02.

<sup>84</sup> Przykładowo, orzeczenie z 12 maja 2005 r. w sprawie C-347/03.

<sup>85</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-301/87 *France v. Commission* [1990] ECR I-307.

Agnieszka Grzesiok-Horosz

## Kognicja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich dotyczących ochrony własności

**Abstract:** Cognition of European Courts of Human Rights in the cases of Polish affairs concerning the protection of property

The popularity of the Human Rights Convention in Poland creates one of the highest number of judgments concerning Poland. The European Court of Human Rights was set up in Strasbourg to deal with alleged violations of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Protocol No 1 of the Convention was ratified by Poland on 10<sup>th</sup> October 1994, and its first article guarantees the right to the peaceful enjoyment of one's possessions. This article contains three distinct rules. The first rule is a general nature and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property; the second rule covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions. The third rule recognizes that the contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest. The Court's case law has also often emphasised the fact that possessions within the meaning of Article 1 can signify existing ownership or claims that can be said to constitute a legitimate expectation of effective enjoyment of property rights.

This essay deals with matters connected with the past when properties of many people were arbitrarily seized or confiscated and left beyond the Bug River. Also owners of nationalised property, taken over with a view to agricultural land reform did not obtain equivalent compensation in Poland and that is the reason why former owners claim for compensation at the international forum.

**Key words:** The European Courts of Human Rights, a violation of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, property, possessions, compensation.

## Uwagi wstępne

Polska zajmuje jedno z pierwszych, niechlubnych miejsc pod względem liczby skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Stanowią one przede wszystkim odzwierciedlenie ogólnych tendencji w orzecznictwie strasburskim dotyczącym ochrony praw człowieka, w tym prawa własności, i właśnie one będą stanowiły przedmiot prowadzonych rozważań.

W opracowaniu przedstawione zostaną zwłaszcza sprawy, które odnoszą się do specyficznych polskich warunków historyczno-politycznych. Zagadnieniem związanym z nierozstrzygniętą kwestią restytucji majątku znacjonalizowanego, wywłaszczonego bez podstaw prawnych, jak również pozostawionego poza obecnymi granicami Polski, są sprawy zawisłe przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, wytaczane przeciwko Polsce z powodu naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zauważalna jest tendencja do poszukiwania obrony przed własnym państwem na forum międzynarodowym, poprzez skargi dotyczące naruszenia własności, złożone do Trybunału przez obywateli polskich, którzy w kraju bezskutecznie dochodzili swych roszczeń reprzywatyzacyjnych<sup>1</sup>.

Ilustracją spraw polskich będą poglądy doktryny oraz ogólne tendencje orzecznictwa strasburskiego, zwłaszcza w sprawach ochrony własności. Przedstawiony zostanie przedmiot ochrony konwencyjnej, jej zakres czasowy, następnie postępowanie w celu ustalenia naruszenia postanowień Konwencji i zadośćuczynienie z tego tytułu.

Warto przy okazji wskazać, iż bardzo często skarżący, oprócz naruszenia własności, podnoszą także naruszenie art. 6 Konwencji, gwarantującego prawo do rzetelnego postępowania przed sądami krajowymi, którego przedmiotem jest orzekanie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Ta problematyka pozostanie jednak poza obszarem prowadzonych rozważań.

---

<sup>1</sup> Zob. L. Garlicki: *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (Aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)*. W: *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*. Red. J. Góral. Warszawa 2007, s. 385 i nast.; J. Chlebny: *Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 9, s. 39 i nast.; M.A. Nowicki: *Wokół Konwencji Europejskiej*. Zakamycze 2002, s. 347 i nast.; J.P. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy w związku z naruszeniem art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. „Rejent” 2007, nr 5, s. 99 i nast.; I. Nakielska: *Problematyka ochrony własności w skargach wnoszonych przeciwko Polsce na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Radca Prawny” 2002, nr 2, s. 103 i nast.

## Ochrona własności w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

### Kompetencja *ratione temporis*

Podstawą normatywną ochrony praw człowieka są postanowienia Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, uchwalonej 4 listopada 1950 roku. Ochrona prawa do własności została wprowadzona Protokołem nr 1 z 20 marca 1952 roku, Polska zaś jest zobowiązana do przestrzegania postanowień Protokołu Konwencji od dnia jego ratyfikacji, tj. 10 października 1994 roku<sup>2</sup>.

Zgodnie z zasadą *ratione temporis* państwo może być pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenia, które miały miejsce po wyrażeniu zgody na związanie się przepisami Konwencji. Właściwość Trybunału jest ograniczona do tych zdarzeń i faktów, które miały miejsce po wejściu w życie Konwencji czy w przypadku naruszeń własności — Protokołu nr 1. Trybunałowi strasburskiemu nie przysługuje bowiem kompetencja temporalna do rozpoznawania spraw dotyczących pozbawienia własności, jeżeli miało ono miejsce przed ratyfikacją Protokołu nr 1<sup>3</sup>.

Nie wyprzedzając toku dalszych rozważań, wspomnieć już w tym miejscu trzeba, iż zasadę *ratione temporis* Trybunał złamał po raz pierwszy, podejmując decyzję o dopuszczalności rozstrzygnięcia w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*<sup>4</sup>. Co do zasady, takie jest stanowisko Trybunału wobec wszelkich wyłączeń, w tym dokonanych przez władze komunistyczne po II wojnie światowej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które ratyfikowały Protokół nr 1. Na określenie właściwości czasowej spotkać można w literaturze następujący opis: „[...] gruba kreska, poza którą pozostają fakty i akty z przeszłości”<sup>5</sup>. W wielu sprawach dotyczących szeroko rozumianej reprivatyzacji stwierdzono niedopuszczalność skargi z uwagi na omawianą zasadę<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Dz.U. 1995, Nr 36, poz. 175.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Problem wyłączonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jego odniesienie do niemieckich roszczeń majątkowych wobec Polski*. W: *Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich*. Red. W. Góralski. Warszawa 2005, s. 331 i nast.; I. Lach: *Przedmiot ochrony prawa do własności w ujęciu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Studia Prawnicze” 2001, Z. 3—4, s. 20; T.T. Koncewicz: *Doktryna „situacji trwałej” w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka*. „Palestra” 2003, nr 7—8, s. 203 i nast.

<sup>4</sup> Wyroki z dnia 2 czerwca 2004 r. oraz zatwierdzający ugodę z dnia 28 września 2005 r., skarga nr 31443/96. Orzeczenia wykorzystane w tekście są publikowane na oficjalnej stronie Rady Europy [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> (04.06.2009)].

<sup>5</sup> L. Garlicki: *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności...*, s. 387.

<sup>6</sup> Przykładowo w sprawie *Marian Futro przeciwko Polsce*, decyzja z dnia 12 grudnia 2000 r., skarga nr 51832/99; w sprawie 33230/96 *Pelka przeciwko Polsce*, decyzja z 17 stycznia 1997 r.

Wcześniej podobne skargi ze strony byłych właścicieli z Prus Wschodnich, jak również w polskich sprawach, były oddalane. Trybunał uznał, że choć naruszenie praw Zabużan nastąpiło, zanim objęte one zostały ochroną w ramach Europejskiej konwencji praw człowieka, to jednak z uwagi na „ciągłość naruszenia” (*continuing violation*) sprawa objęta jest jego kompetencją. Orzecznictwo Trybunału stoi na stanowisku, że z sytuacją trwałą mamy do czynienia, gdy stan faktyczny naruszający Konwencję powstał przed jej ratyfikacją i trwa po jej dokonaniu<sup>7</sup>.

### Kompetencja *ratione materiae*

Zgodnie z treścią art. 1 Protokołu każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia, a nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. W dalszej części ów artykuł stanowi, iż postanowienia te nie będą naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych (grzywien)<sup>8</sup>.

Przyjmuje się w piśmiennictwie, iż przywoływany artykuł zawiera trzy oddzielne zasady. Zdanie pierwsze gwarantuje spokojne korzystanie z mienia (*peaceful enjoyment*), drugie zaś mówi o możliwości pozbawienia mienia pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada stanowi, iż państwa uprawnione są między innymi do kontroli korzystania z mienia zgodnie z interesem ogólnym. Nie ulega wątpliwości, iż zasady drugą i trzecią, dotyczące konkretnych sposo-

---

czy sprawie 33776/96, *P. Potocka, P. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d'Ornano przeciwko Polsce*, decyzja z 6 kwietnia 2000 r. Sprawy polskie w orzecznictwie organów kontrolnych Europejskiej Konwencji opisuje m.in. I. Nakielska: *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Gdańsk 2002, s. 226 i nast.; B. Garlacz: *Niemieckie roszczenia odszkodowawczo-windykacyjne z tytułu majątków pozostawionych w Polsce w świetle kompetencji ratione materiae Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. „Studia Europejskie” 2005, z. 4, s. 128 i nast.

<sup>7</sup> Zob. T.T. Koncewicz: *Sytuacje trwałe i kompetencje ratione temporis Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście art.1 Protokołu nr 1 Konwencji (ochrona własności)*. „Przegląd Sądowy” 2004, nr 5, s. 3 i nast.; Idem: *Doktryna „sytuacji trwałej”...*, s. 203 i nast.

<sup>8</sup> Zob. E. Lętowska: *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku*. W: *Rozprawy z prawa cywilnego ochrony środowiska*. Katowice 1992, s. 153 i nast.; G. Matusik: *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Cz. 1. „Rejent” 2005, z. 11, s. 167; M. Szalewska: *Wywłaszczenie nieruchomości*. Toruń 2005, s. 116 i nast.; M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Problem wywłaszczonej własności...*, s. 335 i nast.

bów ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z mienia, należy interpretować z uwzględnieniem pierwszej zasady mającej charakter ogólny<sup>9</sup>.

W art. 1 Protokołu gwarantuje się prawo własności, z wszystkimi jego atrybutami: *ius possidendi, ius utendi i ius fruendi ab abutendi et disponendi*. O zastosowaniu przewidzianej w Protokole ochrony prawa do własności, w odniesieniu do konkretnego przypadku decyduje, po pierwsze — uznanie ekonomicznej wartości danego prawa lub interesu, po drugie — wyłączności danej osoby korzystania z danego mienia oraz faktyczne istnienie danego prawa czy interesu majątkowego, jak również uzasadnione oczekiwanie jego nabycia. Jak widać, ochrona prawa własności obejmuje szerokie rozumienie tego pojęcia, a mianowicie wszelkie nabyte zgodnie z prawem prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym, jak własność, i względne, rozumiane jako przysługujące stronie roszczenie o świadczenie majątkowe.

W kontekście podjętych w niniejszym artykule rozważań warto wskazać na to, iż pojęcie własności na gruncie Konwencji zostało użyte w szerokim, międzynarodowoprawnym znaczeniu i nie ogranicza się do cywilistycznego ujęcia. Tym samym skupia się wokół pojęcia „majątek”, a nawet „sytuacja majątkowa”<sup>10</sup>.

Wypracowane na gruncie art. 1 standardy, jak również bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dostarczają zatem argumentów na poparcie stanowiska, że pojęcie mienia sprowadza się do oceny, czy skarżący ma określony interes majątkowy bądź wymierną wartość, która daje się zakwalifikować jako prawo materialne z art. 1 Protokołu. Pojęcie „biens” (*possessions*) obejmuje różnorodne kategorie praw majątkowych — prawo do własności i praw majątkowych. Przepis art. 1 Protokołu nr 1 nawiązuje do instytucji anglosaskiej „property” rozumianej jako majątek, a nie jako prawo własności będące *ius in rem suam*<sup>11</sup>. Przyjmując takie rozumienie pojęcia „własność”,

<sup>9</sup> Zob. C. Mik: *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 25; M. Muszyński: *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*. „Przegląd Sejmowy” 2006, z. 1, s. 57; Idem: *Status prawny przesiedleńców i emigrantów z Polski jako wypędzonych: obywatelstwo, instytucja Niemca i sprawa wyrównania szkód za utracony majątek*. W: *Transfer...*, s. 195 i nast.; Idem: *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po drugiej wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*. Bielsko-Biała 2003, s. 56; B. Garlacz: *Niemieckie roszczenia odszkodowawczo-windykacyjne...*, s. 125; A.M. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*. Warszawa 1999, s. 503 i nast.

<sup>10</sup> Por. E. Łętowska: *Konstrukcja gwarancji własności...*, s. 153 i nast.; G. Matusik: *Mienie i jego ochrona...*, s. 167; I. Lach: *Przedmiot ochrony prawa do własności...*, s. 6 i nast.; M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Problem wywłaszczonej własności...*, s. 335 i nast.

<sup>11</sup> Por. A. Redelbach: *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*. Toruń 2001, s. 264; Idem: *Prawa naturalne — prawa człowieka — wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Toruń 2000, s. 125; J. Harris, M. O’Boyle, C. Wabrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. London—Dublin—Edinburgh 1995, s. 517; I. Lach: *Przedmiot ochrony prawa do własności...*, s. 5 i nast.; I. Nakiel-



obejmujące szeroki zakres różnorodnych interesów majątkowych o określonej wartości ekonomicznej na gruncie Konwencji, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, iż art. 1 Protokołu chroni prawo do korzystania z mienia<sup>12</sup>. Wskazuje się również, iż pojęcie „mienie” w pierwszej części art. 1 Protokołu nr 1 ma znaczenie autonomiczne, które nie jest ograniczone do własności dóbr materialnych ani zależne od formalnego przyporządkowania w prawie krajowym<sup>13</sup>.

W każdej sprawie kwestią wymagającą rozważenia jest, czy w jej okolicznościach, ocenianych jako całość, skarżącemu przysługiwał tytuł do interesu o charakterze materialno-prawnym, podlegającego ochronie na mocy art. 1 Protokołu nr 1. Trybunał wielokrotnie wszak podkreślał, iż mienie to zarówno własność istniejąca, jak i roszczenia, w stosunku do których można wywodzić, że ma się uzasadnione oczekiwanie efektywnego wykonywania uprawnień właścicielskich<sup>14</sup>.

Warto w tym miejscu podnieść jeszcze jedną kwestię, a mianowicie, że w sprawach wytaczanych przed Europejskim Trybunałem dotyczących roszczeń restytucyjnych byli właściciele często oczekują zwrotu utraconego majątku. Artykuł 1 Protokołu nie gwarantuje prawa do zwrotu własności. Ze względu na, wskazywaną już w toku rozważań, kompetencję temporalną sprawy restytucyjne w postępowaniu przed organami strasburskimi kończą się z reguły orzeczeniami dla dawnych właścicieli niekorzystnymi<sup>15</sup>.

---

ska: *Prawo do własności...*, s. 13 i nast.; M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka...*, s. 503 i nast.; M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Problem wywłaszczonej własności...*, s. 338 i nast.; J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy w związku z naruszeniem art.1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego...*, s. 109 i nast.

<sup>12</sup> Jako przykład wskazać warto wyrok z dnia 20 listopada 1995 r. w sprawie *Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii* czy orzeczenie z dnia 29 listopada 1991 r. w sprawie *Pine Valley Developments i inni przeciwko Irlandii*; orzeczenie z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*; orzeczenie z dnia 28 października 1987 r. w sprawie *Inze przeciwko Austrii*.

<sup>13</sup> W prawie polskim, zgodnie z art. 44 k.c., mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Zob. M. Bednarek: *Mienie. Komentarz do art. 44—55<sup>3</sup> KC*. Zakamycze 1997, s. 20; E. Skowrońska W: *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 1. Red. K. Pietrzykowski. Warszawa 1997, s. 106.

<sup>14</sup> Zob. podobnie w sprawach: *Iatridis przeciwko Grecji*, skarga 31107/96 i *Beyeler przeciwko Włochom*, skarga 33202/96 za mienie uznano także prawo do zwrotu określonej kwoty zapłaconego podatku, jak również ekspektatywę prawa do odszkodowania, wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie *Stran Greek Refineries i Stradis Andreadis przeciwko Grecji*, skarga 13427/87; wyrok z dnia 23 lutego 1995 r. w sprawie *Gasus Dossier und Fordertechnik GmbH przeciwko Holandii*, skarga 15375/89; wyrok z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie *Iatridis przeciwko Grecji*, skarga 31107/96; wyrok z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie *Ryabikh przeciwko Rosji*, skarga 52854/99; wyrok z dnia 5 stycznia 2000 r. w sprawie *Beyeler przeciwko Włochom*, skarga 33202/96.

<sup>15</sup> Przykładowo wskazać można sprawy: *A., B., C., D., E., F., G., H., I. przeciwko Republice Federalnej Niemiec* o zwrot mienia utraconego w wyniku II wojny światowej, jak również sprawy pozbawienia mienia we wschodniej części Niemiec — zajętej przez Związek Radziec-

Wyrażony pogląd znalazł odzwierciedlenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał za nieuzasadnione żądanie naprawiania szkód przez restytucję, gdy nie jest to możliwe z powodu ingerencji w utrwalony już od pewnego czasu stan faktyczny i prawny oraz naruszenie praw osób trzecich.

Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji chroni prawo do niezakłóconego korzystania z własności, stąd też orzecznictwo strasburskie wyróżnia, oprócz dopuszczalności wywłaszczenia w drodze aktu normatywnego, kategorię wywłaszczeń faktycznych. Rozumie się pod tym pojęciem zachowania władzy publicznej w praktyce prowadzące do ograniczenia lub pozbawienia prawa. Innymi słowy, jest to zupełna i nieodwracalna redukcja możliwości korzystania z atrybutów własności bez formalnego pozbawienia tytułu prawnego<sup>16</sup>.

W kontekście naruszenia jednego z atrybutów własności w postaci ograniczenia korzystania z niej warto wskazać sprawę *Sporrong i Lonnroth przeciwko Szwecji* (wyrok z dnia 18 grudnia 1984 r.). Z kolei w sprawie *Lightgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* (wyrok z dnia 8 lipca 1986 r.) Trybunał uznał szeroki margines swobody państwa podczas ustalania odszkodowania z tytułu nacjonalizacji i nie stwierdził naruszenia art. 1 Protokołu nr 1. W sprawach *Zubani v. Włochy* (skarga 14025/88, orzeczenie z 7 sierpnia 1996 r.) oraz *Tsomsos v. Grecja* nie została zachowana słuszna równowaga między interesem ogółu a interesem jednostki. Podobnie w sprawie *Belvedere v. Włochy* wykorzystując instytucję domniemanego wywłaszczenia, odebrano skarżącemu możliwość odzyskania działki. Zbliżona sytuacja miała miejsce w sprawie *Papamichalopo-*

---

ki, w latach 1946—1949, w wyniku przeprowadzonej reformy rolnej. Skargi 5573/ 72 i 5670/72, decyzja z 16 lipca 1976 r., DR7(8); skarga 188890/91, 19048/91, 19049/91, 1934/91, 1954/92 połączone sprawy *Mayer Weidlich, Fullbrecht, Hasenkamp i Klausser przeciwko Niemcom*; skargi 23131/93 oraz 36939/97 *Brezny oraz Rozman przeciwko Republice Słowackiej*. Szerzej: M. Krzyżanowska-Mierzewska: *Problem wywłaszczonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...*, s. 341; Eadem: *Standardy przyjęte w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących znacjonalizowanego mienia i ich zastosowanie do roszczeń majątkowych z Niemiec*. W: *Polska i Rada Europy 1990—2005*. Red. H. Machińska. Warszawa 2005, s. 173 i nast.; I. Lach: *Przedmiot ochrony prawa do własności...*, s. 19; I. Nakielska: „*Mienie zabużańskie*” i „*grunty warszawskie*” w polskich sprawach własnościowych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2005, T. 16, s. 118.

<sup>16</sup> Zob. M. Szalewska: *Wywłaszczenie...*, s. 115; F. Zoll: *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*. „*Przegląd Sądowy*” 1998, nr 5, s. 32; C. Mik: *Prawo własności w Europejskiej Konwencji praw człowieka...*, s. 30; G. Matusik: *Mienie i jego ochrona...*, s. 164 i nast.; Idem: *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Cz. 2. „*Rejent*” 2005, z. 12, s. 176; M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka...*, s. 503; S. Jarosz-Zukowska: *Konstytucyjna zasada ochrony własności*. Zakamycze 2003, s. 231; Eadem: *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia*. „*Państwo i Prawo*” 2001, z. 1, s. 18; J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy z związku z naruszeniem art.1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego...*, s. 113 i nast.

*ulos i inni v. Grecja* (skarga nr 14556/89, orzeczenie z dnia 24 czerwca 1993 r.). Zajęcie przez wojsko należącej do skarżących ziemi naruszyło przysługujące im prawo do własności. Całkowita utrata możliwości dysponowania zajętą ziemią w połączeniu z brakiem jakichkolwiek środków odwoławczych oznaczała dla skarżących *de facto* wywłaszczenie. Trybunał dopatrywał się tutaj sytuacji ciągłej, rozumianej jako trwające wiele lat wywłaszczenie faktyczne, gdyż skarżący nie mogli doprowadzić do restytucji mienia, ani także nim rozporządzać.

Zagadnienie wywłaszczenia pojawiło się również w sprawie *Loizidou v. Turcja*, w której mimo braku formalnego wywłaszczenia skarżąca utraciła możliwość korzystania z mienia i kontrolę nad nim. W sprawie *Akkus v. Turcja* władze zwlekaly z zapłatą odszkodowania za wywłaszczenie, co — zdaniem Trybunału — stanowiło ingerencję w prawo do korzystania z mienia. W sprawie *Vasilescu przeciwko Rumunii* w wyroku z 22 maja 1998 roku, dotyczącym konfiskaty złotych monet, stwierdzono brak wszelkiej możliwości dysponowania własnością w sytuacji bezskuteczności działań podejmowanych przed organami państwowymi w celu ich odzyskania<sup>17</sup>.

Koncepcja wywłaszczenia faktycznego została przyjęta także w zakresie polskich spraw dotyczących mienia pozostawionego poza granicami. Zasadniczą formą realizacji uprawnień było „prawo zaliczenia”<sup>18</sup>. W świetle przedstawionych rozważań na temat mienia w ujęciu strasburskim uznać należy, iż prawo zaliczenia stanowi surogat prawa własności, podlega tym samym ochronie konwencyjnej jako prawo majątkowe mające wartość ekonomiczną. Uznać tym samym można, iż działania faktyczne i prawne państwa, prowadzące do obniżenia lub pozbawienia wartości prawa zaliczenia, będące ingerencją państwa w prawo objęte ochroną konwencyjną, stanowiły ekspropriację.

<sup>17</sup> Charakterystyka spraw przed Europejskim Trybunałem szerzej zob.: G. Matusik: *Mienie i jego ochrona...*, Cz. 1, s. 170 i nast.; Idem: *Mienie i jego ochrona...*, Cz. 2, s. 190 i nast.; I. Nakielska: *Problematyka ochrony własności w skargach wnoszonych przeciwko Polsce na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Radca Prawny” 2002, nr 2, s. 125; Eadem: *Problematyka ochrony własności w najnowszym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym spraw polskich*. „Radca Prawny” 2002, nr 3, s. 90 i nast.; I. Lach: *Przedmiot ochrony...*, s. 20 i nast.

<sup>18</sup> Zob.: R. Trzaskowski, W. Sadowski J., Trzaskowski R., Zaradkiewicz K.: *Mienie zabużańskie jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim*. Warszawa 2002, s. 91; A. Brzezińska: *Pozwany Skarb Państwa — mienie zabużańskie...*, s. 8; P. Łaski: *Refleksje na temat żądań odszkodowawczej zabużan z tytułu utraty mienia na Kresach Wschodnich w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2, s. 43; Z. Garlicki: *Prawnomiędzynarodowe aspekty sprawy „mienia zabużańskiego”*. „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004, z. 4, s. 14; R. Szytyk: *Realizacja prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*. „Rejent” 2006, nr 3, s. 47 i nast.; B. Załęska-Świątkiewicz: *Mienie zabużańskie — rekompensaty w aktualnym stanie prawnym*. „Rejent” 1998, nr 6, s. 175; S. Jarosz-Zukowska: *Konstytucyjna zasada...*, s. 70; J. Szachułowicz: *Zasady i organizacja reprivatyzacji*. „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 33.

Działaniem normatywnym była komunalizacja mienia, dokonana ustawą z dnia 10 maja 1990 roku: „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych”<sup>19</sup>.

W odniesieniu do innych składników mienia państwowego było to wydanie przepisów ograniczających pulę nieruchomości, w stosunku do których przysługiwało prawo zaliczenia wartości pozostawionych majątków, przykładowo art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>20</sup>. Ograniczenie możliwości realizacji prawa zaliczenia stanowiło także wynik ustawowego wyłączenia nieruchomości wojskowych sprzedawanych w trybie przetargowym, będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Agencji Mienia Wojskowego<sup>21</sup>.

W zakresie działań faktycznych ubezskuteuczających prawo zaliczenia, prowadzących do wywłaszczenia *de facto*, wskazać należy sytuacje, w których uprawnieni, dysponując decyzją potwierdzającą przysługiwanie prawa do rekompensaty, oczekiwali latami na przystąpienie do przetargu w celu nabycia nieruchomości skarbowej. W razie jego dojścia do skutku, zdając sobie sprawę z trudności realizacji prawa zaliczenia, podbijali cenę nieruchomości do wysokości znacznie przekraczającej jej wartość rynkową.

Wskazane przypadki dowodzą, iż zarówno przepisy, jak i praktyka ich stosowania, uniemożliwiały faktyczną realizację prawa do zaliczania nieruchomości pozostawionych na poczet ceny sprzedaży nieruchomości czy opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Wskutek opisanych działań normatywnych zasób nie-

---

<sup>19</sup> Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 z późn. zm. Skarb Państwa uszczuplił swój majątek, uwłaszczając jednostki samorządu terytorialnego, bez równoczesnego stworzenia odpowiedniego mechanizmu zabezpieczającego możliwość realizacji uprawnień.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1994 r., Nr 1, poz. 3., zgodnie z którym do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przyswarcania własności zabużanom, którzy złożyli wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wyłączenie to utrzymał art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu: „Przepisów art. 204—211 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej”. Spowodowało to niemożność realizacji prawa zaliczenia w odniesieniu do nieruchomości będących w dyspozycji Agencji Własności Rolnej.

<sup>21</sup> Przepis art. 89 ustawy z 22 czerwca 1994 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) przewidywał, iż nie zalicza się wartości mienia pozostawionego na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Podobnie art. 31 ust. 4 Ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr 90, poz. 405) stanowił, iż przepisów art. 212 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się do mienia będącego własnością Skarbu Państwa pozostającego w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek.

ruchomości Skarbu Państwa, możliwych do zaliczenia jako ekwiwalent z tytułu pozostawienia poza granicami, był znikomy lub mało atrakcyjny. Doszło tym samym do wywłaszczenia faktycznego, które polegało na takim ukształtowaniu prawa zaliczenia, iż niemożliwym było jego urzeczywistnienie w istniejącym otoczeniu prawnym<sup>22</sup>, i uzasadnione są skargi zabuża do trybunału strasburskiego.

## Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Najskuteczniejszym sposobem dochodzenia roszczeń o naruszenie praw człowieka jest skarga indywidualna wywłaszczonego. Zgodnie z art. 34 Konwencji Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Dodać trzeba, iż z roku na rok wzrasta liczba skarg komunikowanych Polsce.

Zaznaczyć należy, wobec wpływu polskich skarg już od 1995 roku, iż do zmiany systemu kontrolnego Europejskiej konwencji praw człowieka postępowanie toczyło się na sesjach Komisji Praw Człowieka. Trafiły tu skargi indywidualne w celu stwierdzenia ich dopuszczalności oraz dokonania wstępnej oceny co do naruszenia Konwencji. W ciągu trzech miesięcy sprawa mogła być wniesiona do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który orzekał, czy została naruszona Konwencja, i w razie potrzeby zasądzał zadośćuczynienie i zwrot poniesionych kosztów. W sytuacji, gdy sprawa nie znalazła się na wokandzie Trybunału, o naruszeniu Konwencji orzekał Komitet Ministrów Rady Europy.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, który jest właściwy do rozpatrywania wszystkich spraw wniesionych w drodze skargi indywidualnej i międzypaństwowej, powołano dnia 1 listopada 1998 roku Protokołem nr 1<sup>23</sup>. Podstawowym

---

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat: Z. Garlicki: *Prawnomiędzynarodowe aspekty sprawy „mienia zabużańskiego”*..., s. 14 i nast.; M. Masternak-Kubiak: *Glosa do wyroku z 19 grudnia 2002 r., K 33/02. „Państwo i Prawo”* 2003, z. 6, s. 119 i nast.; A. Grzesiok: *Rekompensaty za mienie zabużańskie. Cz. 2: Przegląd orzecznictwa krajowego i międzynarodowego. „Nieruchomość”* 2006, z. 3, s. 14; Eadem: *Bezprawie normatywne jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. „Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu”* 2007, z. 1—2, 2008 z. 1—2, Red. A. Szewc. Bytom 2008, s. 160 i nast.; L. Bosek: *Bezprawie legislacyjne*. Warszawa 2007, s. 297; L. Kuła: *Zabużanie. Nowe możliwości?*..., „Gazeta Sądowa” 2002, z. 1, s. 27; B. Załęska-Świątkiewicz: *Mienie zabużańskie*..., s. 177; R. Trzaskowski (w): *Mienie zabużańskie*..., s. 94 oraz wyroki: z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, Nr 6, poz. 103; wyrok z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03, [niepubl.].

<sup>23</sup> Zob. H. Bajorek-Ziaja: *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*. Warszawa 2008, s. 27 i nast.; R. Kuź-



składem orzekającym są cztery 7-osobowe izby, decydujące w istotnych sprawach. Tylko orzeczenia przez nie wydawane są podawane do publicznej wiadomości. Orzeczenia odrzucające skargi wydawane są w składzie 3-osobowym.

Stosownie do art. 47 regulaminu Europejskiego Trybunału, rejestracja skargi nastąpi, jeśli jest ona zrozumiała, odpowiada wymogom formalnym oraz zawiera wymagane załączniki — dokumenty dotyczące wypełnienia warunków dopuszczalności skargi. Skarga powinna zawierać nazwisko, wiek, zawód i adres skarżącego, nazwisko, zawód i adres jego przedstawiciela, wskazanie państwa, przeciwko któremu skarga jest skierowana, krótkie przedstawienie sprawy; określenie, które z wolności i praw zostały naruszone; informacje o wykorzystywanych środkach odwoławczych; zestawienie wydanych decyzji z krótką informacją o ich treści, dacie wydania i organie, który je podjął. Anonimowe skargi nie są rozpatrywane, gdyż art. 45 regulaminu wyraźnie wskazuje, że skarga musi być przez skarżącego podpisana<sup>24</sup>.

Podzielić należy pogląd, iż maksymalne uproszczenie procedury składania skargi służyć ma temu, by ochrona praw człowieka miała rzeczywiście powszechny charakter, mimo to już na etapie wstępnego badania skargi większość spraw zostaje zakończona z powodu stwierdzenia niedopuszczalności skargi.

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Po pierwsze, często nie dokonuje się merytorycznej oceny pod kątem prawidłowości zastosowanych przez państwo środków ingerencji w prawo własności ze względu na brak związania państwa polskiego Konwencją w okresie dokonywanych naruszeń. Po wtóre, w ocenie Trybunału, brak naruszenia przedmiotu ochrony Protokołu nr 1 Konwencji<sup>25</sup>.

Opracowanie każdej zarejestrowanej skargi powierzone jest sprawozdawcy, wyznaczonemu po zarejestrowaniu skargi. Można żądać od skarżącego uzupełnienia zawartych w skardze danych faktycznych oraz już na etapie badania dopuszczalności skargi zarządzić przeprowadzenie rozprawy.

Skargi rozpatruje się w kolejności ich rejestracji. Przed reformą działalności Europejskiego Trybunału, przed Komisją toczyły się zasadniczo dwa rodza-

---

niar: *Prawa człowieka: prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*. Warszawa 2006, s. 172 ; M.A. Nowicki: *Wokół Europejskiej Konwencji...*, s. 21; J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy z związku z naruszeniem art.1 Pierwszego Protokołu...*, s. 103 i nast.; P. Hofmański: *Postępowanie przed Europejską Komisją Praw Człowieka*. W: Idem: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego*. Białystok 1993, s. 60 i nast.

<sup>24</sup> Zob. M. Krzyżanowska-Mierzewska: *Problem wyłączonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jego odniesienie do niemieckich roszczeń majątkowych wobec Polski*. W: *Transfer...*, s. 341 i nast.; J. Wołosiewicz: *Na tropie sprawiedliwości strasburskiej*. W: *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*. Red. H. Machińska, H. Izdebski. Warszawa 2005, s. 19; M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja praw człowieka*. Zakamycze 1999, s. 74 i nast.

<sup>25</sup> L. Garlicki: *Perspektywy dostępu obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*. W: *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości...*, s. 107.

je postępowań. Sumaryczne miało miejsce w sytuacji, gdy sprawozdawca wnioskował o uznanie skargi za niedopuszczalną, oraz zwyczajnie, w sprawach skomplikowanych, kiedy sprawozdawca wnioskował o przedstawienie sprawy rządowi oskarżonego państwa z wnioskiem o zajęcie stanowiska w kwestii dopuszczalności skargi<sup>26</sup>.

Stosownie do wymogu *ratione personae* skarżący musi wykazać pokrzywdzenie naruszeniem prawa gwarantowanego przez Konwencję — bezpośrednio i pośrednio pod rygorem stwierdzenia niedopuszczalności skargi. Tak stało się w przypadku sprawy *Pilatowskiej* (decyzja z dnia 20 października 1997 r., skarga nr 30642/95). Komisja uznała, iż skarżąca otrzymała zadośćuczynienie za domniemane naruszenie Konwencji już na poziomie prawa krajowego.

Przykładowo, wskazać można, iż niedopuszczalność skargi z uwagi na zasadę *ratione temporis* stwierdzono w sprawie *Marian Futro przeciwko Polsce* (decyzja z dnia 12 grudnia 2000 r., skarga nr 51832/99). Spadkobiercy Józefa Potockiego (P. Potocka, p. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d’Ornano) domagali się między innymi zwrotu nieruchomości wywłaszczonej w 1945 roku i przejętej następnie w 1950 roku na rzecz Skarbu Państwa. Naczelny Sąd Administracyjny w 1995 roku nie uznał ich racji, a skargę do ETPC oddalono z uwagi na okoliczność, iż właściciele zostali pozbawieni własności w 1945 roku.

W sprawie *Pelka i inni przeciwko Polsce* skarżący podnosili, iż decyzja Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej o nacjonalizacji mienia była wydana bezprawnie, bez spełnienia obowiązujących przesłanek. Wobec niemożności zastosowania art. 1 Protokołu nr 1 — również z uwagi na zasadę *ratione temporis*, uznano skargę za niedopuszczalną. W przywoływanej sprawie ETPC w celu uzasadnienia braku swojej właściwości *ratione materiae*, podkreślił, że prawo skarżącego nie zostało uznane decyzją żadnego organu państwowego.

Aby wykazać istnienie prawa własności, konieczne jest przeprowadzenie — przed organami polskimi — stosownego postępowania uchylającego akt nacjonalizacyjny lub stwierdzającego brak podstaw do przejęcia własności. ETPC zwraca szczególną uwagę na fakt, czy istnienie prawa własności zostało uznane decyzją organu państwowego, co następuje zwykle w razie uchylecia aktów o charakterze nacjonalizacyjnym lub wywłaszczającym<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Zob. J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy w związku z naruszeniem art.1 Pierwszego Protokołu...*, s. 108; M. Krzyżanowska-Mierzewska: *Sprawy mienia zabużańskiego przed ETPCz. „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 12, s. 21 i nast.*; P. Hofmański: *Postępowanie przed Europejską Konwencją...*, s. 60 i nast.

<sup>27</sup> Decyzje nacjonalizacyjne mogą podlegać weryfikacji w postępowaniu administracyjnym z punktu widzenia ich legalności, w tzw. trybach nadzwyczajnych, którymi są postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, postępowanie w sprawie wznowienia postępowania oraz uchylecia lub zmiany decyzji. Zob.: B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2002, s. 628 i nast.; M. Jaśkowska w: M. Jaśkow-



Z uwagi na upływ terminu, sanujący częściowo pozostałe wady wymienione enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a., przesłanką do stwierdzenia nieważności decyzji jest wykazanie, iż została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej. Będą to przypadki nieprawidłowego zastosowania norm prawa materialnego do danego stanu faktycznego czy przeprowadzenia postępowania niezgodnie z normami prawa procesowego. Ustawodawstwo nacjonalizacyjne stanowiło samo w sobie „drakońskie prawo”, a ponadto było z rozmachem łamane. Jako przykłady takich naruszeń prawa można wskazać przyjęcie jako podstawy prawnej decyzji nacjonalizacyjnej aktu niemającego charakteru powszechnie obowiązującego, jaką jest samoistna uchwała Rady Ministrów; niespełnienie warunków, które zgodnie z treścią przepisu musiały zaistnieć, nacjonalizacji mienia; pozbawienie strony prawa odwołania czy jakościowe naruszenia aktów nacjonalizacyjnych, jak na przykład uznanie wytwórcy pudełek za drukarnię<sup>28</sup>.

Jeśli skarżący nie jest w stanie wykazać, że przysługuje mu *existing possession*, co zwykle ma miejsce w przypadku znacjonalizowanej własności, to wówczas do ETPC należy ocena, czy pomimo to skarżący ma na gruncie prawa krajowego uprawnioną ekspektatywę prawa własności (*legitimate expectation*), tj. czy skarżący może w sposób uprawniony oczekiwać pieniężnego zaspokojenia swojego roszczenia. Odpowiedzi na tak postawione pytanie ETPC udziela *ad casum*, biorąc za podstawę istniejące prawo krajowe, ewentualne decyzje organów państwowych co do przysługiwania mienia, jak również specyficzne okoliczności sprawy.

Warunek istnienia własności mienia zabużańskiego nie został spełniony w sprawie *Radwillowicz*, gdzie uznano, iż obowiązujące prawo krajowe nie może stanowić podstawy prawnie uzasadnionego oczekiwania, że skarżący otrzyma odszkodowanie za utraconą przez ojca własność. Znajdująca wówczas zastosowanie ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości

---

ska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Kraków 2000, s. 932 i nast.; R. Godlewski: *Administracyjne aspekty prywatyzacji*. W: *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*. Red. H. Kisielowska. Warszawa 2002, s. 379 i nast.; J. Antosiewicz: *Reprywatyzacja...*, s. 47 i nast.; R. Hausner: *Zgodnie czy niezgodnie z (ówczesnym) prawem*. „Gazeta Sądowa” 2001, nr 5, s. 8; M. Krzyżanowska-Mierzewska: *Problem wywłaszczonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...*, s. 338.

<sup>28</sup> Podaję za: *Poradnik RPO. Utracone majątki. Zwrot i odszkodowanie*, 1992, s. 57 i nast.; E. Mzyk: *Reprywatyzacja w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. W: *Materiały pomocnicze do konferencji „Reprywatyzacja w systemie prawa”*. Warszawa 1999. Zob. także wyrok III CZP 47/87, OSN 1988, z. 7—8, poz. 91, s. 9; wyrok NSA z 18 lipca 1997 r. IV S.A. 1692/95, [niepubl.]; Szerzej: R. Pessel: *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności*. Warszawa 2003, s. 52; A. Grzesiok: *Wybrane aspekty zwrotu znacjonalizowanych przedsiębiorstw*. W: *Małe przedsiębiorstwa — bariery rozwoju i perspektywy ich przezwyciężenia*. Red. M. Miszewski. Bytom 2006, s. 162 i nast.

ści<sup>29</sup> nie przyznawała skarżącemu prawa do odszkodowania, którego nie mógł on także nabyć od swojej matki w drodze darowizny. Stąd też nie można było w tej sprawie zastosować art. 1 Protokołu nr 1.

Podobnie w sprawie *Szyszkiewicz*, w decyzji o dopuszczalności skargi Trybunał uznał iż, ze względu na odebranie ojcu skarżącego nieruchomości w 1969 i 1973 roku, jemu samemu prawo do własności nie przysługuje. Ponadto, obowiązujące przepisy prawa krajowego nie przyznają skarżącemu roszczenia o jej nabycie, co oznacza brak przesłanki istnienia prawnie uzasadnionego oczekiwania na uzyskanie stosownego odszkodowania w zamian za stracone nieruchomości.

Taka sama argumentacja stanowiła podstawę wydania decyzji o niedopuszczalności skargi w sprawie *Rucińska przeciwko Polsce*. Wszczęte przez skarżącą postępowanie, mające na celu odzyskanie wywłaszczonej na poczet reformy rolnej własności, zakończyło się jednak uznaniem przez stosowne władze krajowe, iż pozbawienie skarżącej własności było zgodne z prawem. Trybunał Praw Człowieka stwierdził brak istnienia mienia należącego do skarżącej, gdyż zakupiona przez nią działka została wywłaszczona w 1949 roku.

W przywoływanej już sprawie, *Potoccy*, podnosili oni, iż ostateczny w sprawie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego pozbawił ich prawa do własności. Trybunał nie podzielił jednak tego stanowiska i uznał, iż skarżącym nie przysługuje ani tytuł własności, ani też uzasadnione roszczenie jego nabycia, gdyż nieruchomości została odebrana właścicielom już w 1945 roku i od tego czasu nie wykonywali oni w stosunku do niej żadnego władztwa.

Kolejny wymóg, jaki statuuje Konwencja, to tak zwana zasada subsydiarności. Przed wystąpieniem ze skargą do Trybunału należy wykorzystać wszystkie dostępne w kraju środki odwoławcze przewidziane przez prawo w sprawach, których skarga dotyczy. Stosownie do art. 78 Konstytucji, w sprawach sądowych należy odwołać się do sądu wyższej instancji, a w administracyjnych — do organu administracyjnego wyższej instancji, a następnie wystąpić ze skargą do sądu administracyjnego<sup>30</sup>.

W charakteryzowanych sprawach wymóg został przez skarżących dopełniony. Przykładowo w sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce* bezprawność wywłasz-

<sup>29</sup> Szerzej na temat realizacji uprawnień zabużańskich pod rządami przedmiotowej ustawy zob.: S. Kolanowski: *Drogi realizacji „roszczeń zabużańskich”*. Cz. 3. „Nieruchomości C. H. Beck” 2006, nr 11, s. 35 i nast.; G. Bieniek, Z. Marmaj: *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Komentarz*. Warszawa—Zielona Góra 1995, s. 271 i nast.; Z. Truszkiewicz w: E. Drozd, Z. Truszkiewicz: *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*. Kraków 1995, s. 316; J. Siegień: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Jaktorów 1999, s. 348.

<sup>30</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Zakamycze 1998, s. 93; J. Boć w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* Wrocław 1998, s. 140 i nast.; P. Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2000, s. 102 i nast.

czenia potwierdziła decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wyłączeniowej utrzymana w mocy prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podstawą wydania decyzji o niedopuszczalności skargi w sprawie *Pilatowska przeciwko Polsce* był fakt, iż skarżąca otrzymała odszkodowanie od władz polskich przed wydaniem decyzji o dopuszczalności skargi.

W celu zapobieżenia kwestionowaniu decyzji po upływie znacznego okresu wprowadzono wymóg złożenia skargi w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia ostatecznej, prawomocnej decyzji w sprawie. Data wniesienia skargi to dzień przekazania pierwszej informacji skarżącego, orzeczeniem ostatecznym zaś jest orzeczenie ostatniej instancji. Termin 6-miesięczny rozpoczyna bieg po ustnym i publicznym ogłoszeniu ostatecznej decyzji bądź od daty otrzymania kopii wyroku bądź od dnia doręczenia pełnego uzasadnienia.

Innym sposobem zakończenia postępowania przed Trybunałem jest skreślenie skargi z listy. Może to nastąpić, gdy skarżący nie podtrzymuje swojej skargi, gdy spór został rozstrzygnięty przez zawarcie ugody, albo też z innej przyczyny nie jest uzasadnione dalsze rozpatrywanie skargi<sup>31</sup>. W sprawach polskich skreślenie skargi miało miejsce w przypadku sprawy *Kulakowski przeciwko Polsce*, na skutek śmierci skarżącego (decyzja z 19 października 1998 r.).

W najnowszych sprawach dotyczących mienia zabużańskiego nastąpiło jedynomyślnie skreślenie skarg z listy spraw: *Wolkenberg i inni przeciwko Polsce* i *Witkowska, Tobała przeciwko Polsce* (decyzja z 4 grudnia 2007 r., skarga nr 50003/99 oraz skarga nr 11208/02).

W ocenie trybunału wybór zaspokojenia roszczeń zabużańskich, dokonany przez władze w najnowszej ustawie dotyczącej nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego nie wydaje się nieproporcjonalny ani nieuczciwy dla skarżących. Trybunał wskazał na szeroki margines swobody oceny przyznany państwu oraz fakt, że celem odszkodowania nie jest zagwarantowanie zwrotu wyłączonego majątku, lecz złagodzenie skutków pozbawienia własności, które nie zostało dokonane przez Państwo Polskie. ETPC uznał zatem, iż procedury wprowadzone przez polskiego ustawodawcę usunęły praktyczne i prawne przeszkody w korzystaniu przez skarżących z „prawa do zaliczenia”, którego naruszenie Trybunał stwierdził w — przywoływanym już — wyroku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*<sup>32</sup>.

Co więcej, jesienią 2008 roku odrzucono 176 spraw, jakie wpłynęły do Trybunału w Strasburgu, dotyczących zwrotu mienia zabużańskiego. W ocenie

---

<sup>31</sup> Por. H. Bajorek-Ziaja: *Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka...*, s. 30 i nast.; A. Nowicki: *Wokół Konwencji...*, s. 44 i nast.; P. Hofmański: *Postępowanie...*, s. 86.

<sup>32</sup> Zob. M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Sprawy mienia zabużańskiego przed ETPCz*. „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 12, s. 23 i nast. Główne tezy uzasadnienia podają za: *Wokanda Luksemburga i Strasburga (Przegląd wybranych orzeczeń)*. „Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego” 2007, nr 12, opracowane przez P. Miłkaszewicza. Warszawa. 2007.

Trybunału obecne polskie prawo w tym zakresie jest „satisfakcjonujące”, polski rząd zaś wprowadził skuteczny system zadośćuczynienia (wyrok pilotażowy z dnia 23 września 2008 r. w sprawie *E.G. i 175 innych skarżących przeciwko Polsce*, skarga nr 50425/099).

Jeśli natomiast Trybunał uzna skargę za dopuszczalną, kontynuuje rozpatrywanie sprawy z udziałem adwokatów — przedstawicieli stron. W celu rozpoznania meritum sprawy zwołuje się rozprawę, by zapoznać się z argumentami merytorycznymi stron. Rozprawy są publiczne.

W orzeczeniu, sporządzanym w języku francuskim lub angielskim stwierdza się czy nastąpiło naruszenie Konwencji i w jaki sposób. W wyroku zawarte są nazwiska osób orzekających, data przyjęcia wyroku i jego ogłoszenia, wskazanie stron, nazwiska pełnomocników, adwokatów i doradców, przebieg postępowania, okoliczności faktyczne sprawy, podsumowanie stanowiska stron, uzasadnienie prawne, sentencje orzeczenia, decyzję dotyczącą kosztów, liczbę sędziów stanowiących większość. Narady nad orzeczeniami odbywają się za zamkniętymi drzwiami, a ich treść pozostaje tajemnicą, w razie potrzeby dołącza się do nich zadania odrębne. Wyroki Trybunału są ostateczne<sup>33</sup>.

Zabiega się o polubowne załatwienie sprawy. I tak we wspomnianej sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce* w listopadzie 2001 roku policja opuściła budynek, ale właściciel żądał jego zwrotu w stanie, w jakim niegdyś zabrano go jego ojcu. Tym samym mimo przedłużenia przez Trybunał terminu do zawarcia ugody w celu polubownego załatwienia sprawy nie doszło.

## Słuszne zadośćuczynienie z tytułu naruszenia Konwencji

Zgodnie z artykułem 41 Konwencji, jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie, obejmujące szkody zarówno materialne, jak i niematerialne.

W przywoływanych w toku rozważań sprawach dotyczących ochrony własności ów obowiązek zadośćuczynienia szkód wynikłych z wyłączenia oraz innych form ingerencji państwa w mienie prywatne spleta się z prawem do odszkodowania. Prawo to należy do istoty prawa do poszanowania mienia. Przesłanka słusznego odszkodowania nie została wprost wysłowiona w treści art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji, jednak w orzecznictwie Trybunału strasburskiego potwierdza się jej obowiązywanie jako wynikające z zasady proporcjonalności.

<sup>33</sup> Zob. art. 74 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*. Warszawa 1999, s. 491 i nast.; Idem: *Wokół Konwencji...*, s. 67.

Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 państwo jest uprawnione do wywłaszczenia, włączając w to wszelkie roszczenia odszkodowawcze przyznane ustawą, jak również do nawet znacznego ograniczenia wysokości odszkodowania, zgodnie z zasadą słusznej równowagi. Zasada ta ma zastosowanie w szczególności do sytuacji, w których uprawnienie do odszkodowania nie wynika z faktu uprzedniego odebrania własności indywidualnej przez pozwane państwo, lecz ma służyć złagodzeniu skutków odebrania czy też utraty mienia, których nie można przypisać temu państwu.

W ocenie Trybunału, decyzje o uchwaleniu ustaw wywłaszczających lub przyznających odszkodowania za wywłaszczone mienie z funduszy publicznych implikują rozważenie wielu problemów politycznych, ekonomicznych i społecznych. Ta sama logika ma zastosowanie do fundamentalnych zmian systemu w kraju, takich jak przejście z reżimu autorytarnego do demokratycznej formy rządów i reforma struktury politycznej, prawnej i ekonomicznej państwa. Należyte odszkodowanie stanowi element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki<sup>34</sup>.

Artykuł 1 Protokołu nr 1 wymaga, aby wartość przyznanego odszkodowania za odebrane przez państwo mienie była w „rozsądnym stosunku” do jego wartości. Zatem art. 1 nie gwarantuje we wszelkich okolicznościach prawa do pełnego odszkodowania. Źródeł obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania poszukuje się przede wszystkim w konieczności właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych.

Zagadnienie ekwiwalentności odszkodowania należnego podmiotowi wywłaszczonemu również znalazło wyraz w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału. Odnosiły się one zarówno do problemu właściwego określenia mechanizmu ustalania wysokości odszkodowania, jak i zagadnienia terminu jego wypłacenia. Za naruszające równowagę między interesem ogółu a ochroną prawa własności uznano wprowadzenie sztywnego systemu ustalania wysokości odszkodowania, nieuwzględniającego różnorodności sytuacji podmiotów wywłaszczonych (orzeczenie *Tsomtsos i inni v. Grecja czy Katikaridis i inni v. Grecja*).

W sprawach polskich Trybunał także orzekał o słusznym zadośćuczynieniu. W sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce* Trybunał nakazał władzom Polski zwrot nieruchomości w ciągu trzech miesięcy pod rygorem zapłaty kwoty odpowiadającej wartości rynkowej budynku. Rozstrzygając na zasadzie słuszności, biorąc pod uwagę kompetencję *ratione temporis* i utracone dochody z powodu niemoż-

<sup>34</sup> Zob. J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy...*, s. 107 i nast.; M.A. Nowicki: *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału...*, s. 388; C. Mik: *Prawo własności...*, s. 30; E. Łętowska: *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji...*, s. 155; I. Nakielska: *Prawo do własności...*, s. 194; M. Szalewska: *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 258; F. Zoll: *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka...*, s. 32 i nast.

ności korzystania z mienia, Trybunał ocenił w sprawie Zwierzyńskiego, że istnieje powód, aby przyznać skarżącemu odszkodowanie za straty materialne wynikające z pozbawienia możliwości korzystania z własności i pozbawienia mienia oraz tytułem zwrotu kosztów i wydatków. Co ciekawe, w tej sprawie Trybunał uznał za ofiarę naruszenia prawa do poszanowania mienia osobę, która nie była właścicielem<sup>35</sup>.

W sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, uznając prawo zaliczenia za interes majątkowy o takim znaczeniu, że rozciąga się na niego ochrona konwencyjna, Trybunał stwierdził wyrokiem z dnia 22 czerwca 2004 roku naruszenie art. 1 Protokołu nr 1. W ocenie Trybunału obowiązkiem władz polskich było usunięcie istniejącej niezgodności pomiędzy literą prawa i stosowaną przez państwo praktyką, która stała na przeszkodzie skutecznemu wykonywaniu praw majątkowych. Ugodą zawartą rok później przyznano słuszne odszkodowanie.

Podobnie w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, Trybunał stwierdził, iż nastąpiło naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które wywodzi się z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa. Ograniczało ono i nadal ogranicza wzrost czynszu, uniemożliwiając prywatnym właścicielom kamienic pokrycie kosztów koniecznego utrzymania nieruchomości. Zobowiązano też Polskę za pośrednictwem podjęcia stosownych środków, do zapewnienia skarżącej oraz pozostałym osobom dotkniętym podobną sytuacją rozsądnego poziomu czynszów bądź zapewnienia mechanizmu łagodzącego skutki, jakie kontrola państwa w przedmiocie wzrostu czynszów ma dla wykonywania ich prawa własności. Podobnie jak w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, Trybunał uznał, że kwestia słusznego zadośćuczynienia nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia. Stało się to mocą wyroku z 19 lipca 2006 roku.

## Zakończenie

W zakresie ochrony własności odnotować należy obszerne orzecznictwo Trybunału w Strasburgu, w tym w licznych sprawach polskich. Dane liczbowe dotyczące działalności Trybunału strasburskiego w latach 1997—2008 poświadczają wzrost liczby rozpatrywanych spraw<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Doszło zatem do sprzeczności między werdyktem Trybunału a orzeczeniem sądu polskiego, jednak jest to problematyka wykraczająca poza ramy niniejszego opracowania. Zob. I. Helbin w: „Nieruchomość” 2006, nr 4, s. 62 i nast.

<sup>36</sup> W roku 1997 wydano tylko 1 orzeczenie, w którym stwierdzono brak naruszenia Konwencji, a 11 skarg uznano za niedopuszczalne. Kolejny rok przyniósł 3 orzeczenia oraz uznanie 9 skarg za dopuszczalne, jak również 11 za niedopuszczalne. W roku 1999 wydano 3 orze-



Wysoce niepożądany jest fakt, iż obywatele polscy muszą dochodzić obrony przed własnym państwem w organach międzynarodowych. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać między innymi w tym, iż linia orzecznicza przyjazna interesom jednostki zachęca do poszukiwania sprawiedliwości na forum Trybunału. Nowe demokracje, do których zaliczyć możemy Polskę, nie zawsze potrafią sobie radzić ze swoimi sprawami i stąd konieczność poszukiwania ochrony prawnej w Strasburgu.

Należy przy tym zaznaczyć, iż Polska znajduje się w czołówce państw, przeciwko którym wnoszone są skargi, ale nie należy ich liczby utożsamiać z zakresem dokonanych przez Polskę naruszeń. Jest to spowodowane ograniczeniem temporalnym jurysdykcji Trybunału Praw Człowieka, specyfiką wnoszonych skarg, wydawaniem tak zwanych wyroków pilotażowych oraz coraz dłuższym okresem oczekiwania na rozpatrzenie sprawy.

Można jednak zauważyć, iż coraz częściej sprawy przeciwko Polsce kończą się orzeczeniami na niekorzyść Polski. W początkowym okresie związania Polski Konwencją skargi częstokroć były uznawane za niedopuszczalne lub oddalane, zwłaszcza w sprawach powojennych nacjonalizacji czy mienia pozostawionego poza obecnymi wschodnimi granicami Polski.

Kolejną istotną kwestią jest fakt, iż w sprawach dotyczących ochrony własności — *Broniowski przeciwko Polsce* oraz *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* — Trybunał wskazał na naruszenia systemowe, nakazując konieczność podjęcia przez państwo określonych działań, dotyczących innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej lub prawnej. W tak zwanych wyrokach pilotażowych wskazany zostaje sposób postępowania w razie ujawnienia systemowego problemu, tkwiącego u podstaw naruszenia Konwencji. Zadanie Trybunału polega tutaj na zidentyfikowaniu tej nieprawidłowości, obowiązkiem zaś danego państwa jest podjęcie skutecznych środków, aby problem rozwiązać, zapobiegając wielu podobnym sprawom.

Nie ulega wątpliwości, iż sprawy stanowiące pokłosie przemian systemowych nie są łatwe. Sytuacje, gdy ingerencja w prawa majątkowe ma związek

---

czenia, tylko 3 skargi uznano za dopuszczalne, zaś 358 za niedopuszczalne lub skreślone z listy. W roku 2000 wydano 12 orzeczeń, 17 skarg uznano za dopuszczalne, a 741 — za niedopuszczalne. W 2001 r. wydano 19 orzeczeń, uznano 1412 skarg za niedopuszczalne, a tylko 26 — za dopuszczalne. Kolejny rok przyniósł 22 orzeczenia, 46 dopuszczonych skarg i aż 2469 niedopuszczonych. W roku 2003 r. Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji w 43 orzeczeniach, 83 skargi uznał za dopuszczone, ponad 1700 zaś — za niedopuszczone. W 2004 r. Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji w 74 orzeczeniach, 54 skargi uznano za dopuszczalne, a 2344 — za niedopuszczalne. W 2005 r. wydał 48 orzeczeń, 37 skarg uznano za dopuszczalne, a 6466 — za niedopuszczalne. W roku 2006 wydano 115 orzeczeń przy stwierdzeniu niedopuszczalności 5816 skarg. Rok 2007 przyniósł 111 orzeczeń i 3963 uznane za niedopuszczalne. W 2008 r. Trybunał wydał 141 orzeczeń, 143 uznano za dopuszczalne, a 3825 — za niedopuszczalne.

Zob.: [[http://coe.org.pl/pl/polska\\_w\\_radzie\\_europy/orzecznictwo\\_trybunalu\\_w\\_sprawach\\_polskich/skargi\\_z\\_polski](http://coe.org.pl/pl/polska_w_radzie_europy/orzecznictwo_trybunalu_w_sprawach_polskich/skargi_z_polski) (04.06.2009)].



z zaszłościami historycznymi, rodzą pytania o to, jak oceniać dawne nacjonalizacje czy wywłaszczenia bez odszkodowania i czy można do nich zastosować obecne instrumenty ochrony prawnej. Między innymi jest to przyczyna, dla której Trybunał przyznaje państwom szeroki margines swobody w kształtowaniu gwarancji własności. Przyjmuje się, iż dopuszczalne jest ograniczenie wymiaru obowiązków restytucyjnych, w tym zwłaszcza odejście od pełnej kompensacji. To jednak rodzi kolejny problem — rozłożenia ciężarów transformacji ustrojowej zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ocenie podlega, czy środki, których dotyczy skarga, nie nałożyły na skarżących nadmiernego indywidualnego ciężaru w imię interesu ogólnego. Zaobserwować można również pewien pragmatyzm oraz specyficzne standardy w zakresie oceny skutków odjęcia mienia. Dopiero w sytuacji jaskrawego nadużycia swobody kształtowania instrumentarium przez dane państwo, Trybunał wytyka danemu państwu naruszenie standardów wypracowanych na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, często dając czas do ich usunięcia pod rygorem zasądzenia słusznego zadośćuczynienia.

W konkluzji skonstatować zatem należy, iż orzeczenia Trybunału strasburskiego mogą wywoływać różnorakie skutki, zarówno dla skarżącego, jak i dla podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Rozstrzygnięcia stanowią impuls dla ustawodawcy — tak było w przypadku uchwalenia ustawy zabużańskiej. Po jej wejściu w życie osobami w pierwszej kolejności uprawnionymi do wypłaty rekompensat z tytułu pozostawienia mienia poza granicami państwa polskiego byli skarżący Polskę przed Europejskim Trybunałem. Ta okoliczność ma istotne znaczenie, zwłaszcza wobec niedawnego skreślenia skarg Zabuzan z procedowania przed Trybunałem.

Ostrożnie można zatem twierdzić, iż ustawowe rozwiązanie problemu reprivatyzacji, na wzór ustawy zabużańskiej, zmniejszyłoby liczbę spraw dotyczących naruszenia prawa własności przeciwko państwu polskiemu, zredukowałoby wielkość odszkodowań wypłacanych obywatelom za nieprzestrzeżenie w Polsce standardów ochrony praw majątkowych, jak również odjęłoby pracy Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka.



## Recenzje i omówienia



Marshall C. Eakin: *The History of Latin America. Collision of Cultures*  
Palgrave Macmillan 2007, ss. 436  
(wydanie polskie *Historia Ameryki Łacińskiej.*  
*Zderzenie kultur.* Kraków: Wyd. UJ, 2009)

Marshall C. Eakin jest profesorem Uniwersytetu Vanderbilt w Nashville (TN) od 1983 roku. W roku 1981 uzyskał stopień doktora historii na Uniwersytecie UCLA w Los Angeles. Jego działalność naukowa obejmuje historię Ameryki Łacińskiej, w szczególności zaś historię polityczną i gospodarczą Brazylii. Zainteresowanie Autora tym krajem przejawia się również w ten sposób, iż pełni on funkcję członka zarządu organizacji zrzeszającej naukowców „BRASA” — Brazilian Studies Association — której działalność popularyzuje i rozwija badania nad historią tego kraju. Do tej pory ukazały się trzy prace monograficzne jego autorstwa, jak również dwie pozycje pod jego redakcją. W języku polskim nie zostały wydane. Znane prace monograficzne tego autora to: *Brazil: The Once and Future Country*, *British Enterprise In Brazil: The St. John d'el Rey Mining Company and the Morro Velho Gold Mine, 1830—1960*, *Tropical Capitalism: The Industrialization of Belo Horizonte, Brazil*. Dotychczasowy bogaty dorobek naukowy oraz wykonywany od wielu lat zawód nauczyciela akademickiego sprawiają, iż Eakin należy do grona znanych i cenionych specjalistów z zakresu historii Ameryki Łacińskiej.

Recenzowana książka nie jest podręcznikiem akademickim w klasycznym rozumieniu (z licznymi przypisami, liczbą szczegółów, datami), nie pretenduje też do miana encyklopedycznej i wyczerpującej analizy historycznej obejmującej wszystkie epoki i wszystkie państwa regionu. W zamian Autor proponuje opisy i analizy procesów historycznych, społecznych, gospodarczych i kulturowych, które ukształtowały Amerykę Łacińską. Daty i fakty podawane są w liczbie ograniczonej po to tylko, by zilustrować opisywane przemiany, a ich

ekspozycja nie jest celem samym w sobie. Liczba szczegółów jest wystarczająca także do tego, aby praca miała walory dzieła rzetelnego, lecz na tyle mała, aby nie znudzić Czytelnika nadmiarem materiału. Choć Eakin głównie kładzie nacisk na analizy procesów społecznych i na ogólne prawidłowości rozwoju regionalnego, nie pomija w zupełności wkładu wybitnych jednostek w kształtowanie historii oraz odgrywanej przez nie roli katalizatora przemian. Autorowi udaje się bowiem wpleść w tekst krótkie, lecz treściwe i wystarczające, życiorysy głównych postaci tworzących historię Ameryki Łacińskiej oraz omówić ich wpływ na otaczającą je rzeczywistość. Hernan Cortes, Cristobal Colon, Francisco Pizarro, Sor Juana, Bartolomeo de las Casas, Porfirio Diaz to tylko nieliczne z barwnych postaci historii Ameryki Łacińskiej, których dzieje zostały wplecione w szerszą perspektywę rozwoju całego kontynentu. Należy pochwalić taką konstrukcję i takie rozłożenie akcentów, gdzie najważniejszy jest przedstawiany proces, a daty i postacie historyczne stanowią jego dopełnienie i tło. Jednak ilość konkretnej wiedzy zawartej w podręczniku jest wystarczająca i pozwoli adekwatnie zweryfikować opanowanie materiału przez Czytelników, zwłaszcza studentów.

Ujęcie tematu jest szerokie i interdyscyplinarne. Autor operuje nie tylko aparatem pojęciowym i metodą właściwą historii, ale wykorzystuje również optykę i analizę stosowaną w socjologii, geografii i ekonomii, nie pomijając żadnego elementu potrzebnego do prowadzonej analizy. Można zatem stwierdzić, iż jest to prawdziwa praca interdyscyplinarna z zakresu nauk społecznych, obejmująca szerokie spektrum problemów. Szczególnie wartościowe jest wskazanie i wyjaśnienie przez Autora takich zagadnień, jak: hacienda i system gospodarczy oparty na latyfundium (rozumiane przez niego jako duży ośrodek ziemski z centralną posiadłością, *large landed estate*), gospodarka nastawiona na eksport jednego produktu, wpływ niewolnictwa na stosunki gospodarcze w Nowym Świecie, różnice pomiędzy rozwojem gospodarczym Ameryki Północnej i Południowej, obecność na rynkach Ameryki Południowej towarów z Wielkiej Brytanii i USA. Poza szerokim ujmowaniem tematu z perspektywy nauk społecznych na pochwałę zasługuje niewymuszone i subtelne wskazywanie (i cytowanie) pisarzy i poetów pochodzących z Ameryki Łacińskiej. Cytowanie przez autora na przykład Rubena Darío czy Sor Juany pomaga przedstawić omawiany temat przez pryzmat sztuki i dopełnić naukową analizę elementami humanistycznymi.

*The History of Latin America* napisana jest bardzo żywym, bogatym językiem, w którym nie brak odwołań do języka hiszpańskiego i języka portugalskiego, jako że bez ich znajomości omawianie historii tego kontynentu jest niemożliwe. Dużym wyzwaniem dla przyszłego tłumacza będzie zachowanie jasności, precyzji oraz oszczędności języka z jednej strony, a jego komunikatywności i „lekkości” z drugiej. Dla Czytelnika biegle władającego językiem angielskim lektura opisywanej książki to przyjemność. Do tekstu zwartej dołączono

no proste mapy, które wprawdzie można uznać za minimalistyczne, lecz wystarczająco dobrze obrazujące omawiany w danym rozdziale proces.

Książka jest podzielona na części, a następnie na 24 punkty (rozdziały) oraz na wyodrębniony wstęp i epilog. Kończy pracę bogata bibliografia oraz indeksy (osobowy i rzeczowy), a także wykaz najważniejszych dat. Kryterium podziału na części to kryterium rzeczowe z podporządkowanym mu kryterium chronologicznym. Przyjęte kryteria wynikają z podziału całej historii Ameryki Łacińskiej na cztery główne etapy, w których można zaobserwować wspólne tendencje pozwalające je zidentyfikować.

Część pierwsza, nazwana *Three Peoples Converge* (co można przetłumaczyć jako *Spotkanie trzech ludów*), rozpoczyna się od krótkiego przedstawienia historii geografii fizycznej kontynentu oraz jego obecnego kształtu wraz z uwzględnieniem rozkładu rzek i ich zlewnisk oraz łańcuchów górskich. Góry i rzeki przyczyniły się do uformowania pierwszych społeczności rdzennych mieszkańców Ameryki Łacińskiej oraz współczesnych państw, co zestawiono z dokładnie opisywanym w całej książce zespołem trudności komunikacyjnych między nimi i wewnątrz nich. W kolejnej części przedstawione zostały trzy główne grupy ludności: rdzenni Amerykanie (Indianie), Europejczycy (przede wszystkim Hiszpanie i Portugalczycy) oraz Afrykanie. Każda z tych grup została scharakteryzowana historycznie oraz etnicznie, z uwzględnieniem cech szczególnych i najważniejszych momentów historycznych. Tutaj też pojawiał się pierwszy z wielu często przewijających się w książce tematów przewodnich: Ameryka Łacińska została stworzona wskutek zejścia się i konwergencji tych trzech grup ludności. W tej części zostały ponadto opisane przyczyny ekspansji transoceanicznej Europejczyków (szczególnie ważna jest rola pierwszych państw narodowych świata, Hiszpanii i Portugalii) oraz jej przebieg. Uwarunkowania kolonizacji i podboju świata przez Europejczyków Autor ujmuje bardzo szeroko, uwzględniając system feudalny i kształt monarchii w XIV i XV wieku, doświadczenie rekonkwisty i jej wpływ na ideologię państwową w Hiszpanii i Portugalii, przemiany technologiczne, rolę prozelitycznego chrześcijaństwa oraz rodzący się w Europie kapitalizm. Część pierwsza chronologicznie skupiona jest na wieku XVI, ale obejmuje również wydarzenia z wieków XIV oraz XVII.

Część druga, nazwana *Building Empires and Societies in the New World* (*Budowa imperiów i społeczeństw w Nowym Świecie*) to opis przede wszystkim kolonizacji Nowego Świata przez Hiszpanów i Portugalczyków oraz sposobu, w jaki tego dokonano. W części drugiej ukazano genezę i pierwotną formę podstawowej do końca XIX wieku jednostki gospodarczej w Ameryce Łacińskiej — posiadłości ziemskiej zwanej hacienda/fazenda. To drugi z tematów przewodnich — wyjątkowa pozycja tych wielkich posiadłości ziemskich (latyfundiów), które ukształtowały stosunki społeczne i gospodarcze Ameryki Łacińskiej w dobie kolonialnej i jako jedyne przetrwały we względnie niezmienniej formie do dnia dzisiejszego. Niezbędna dla funkcjonowania tych latyfun-

diów siła robocza dostarczana była przez przymusową pracę ludności miejscowej — Indian — oraz przez dostawy niewolników pochodzących z Afryki. Handel niewolnikami oraz jego wpływ na społeczeństwa Afryki i Ameryki Łacińskiej został opisany w części drugiej. Kolejny istotny wątek przedstawiony w tej części dotyczy powstania i rozwoju grupy białych urodzonych w Ameryce — Kreolów. Ostatnim głównym tematem przedstawionym w drugiej części jest kwestia administracji kolonialnej stworzonej przez Europejczyków. Zakończenie stanowi historia wojen o niepodległość toczonych w pierwszej połowie XIX wieku, podzielonych według nowo powstających państw Ameryki Łacińskiej. Zakres chronologiczny części drugiej to XVII—XVIII wiek, acz analiza momentami wkracza do wieku XIX.

W części trzeciej, *Forging a New Order (Tworzenie nowego porządku)* opisano historię nowo powstałych państw w początkach ich istnienia, aż do wieku XX. Podstawowym tematem przewodnim tej części jest konflikt, czasami przybierający formę zbrojną, między liberałami a konserwatystami. Te pojęcia w kontekście XIX wieku w Ameryce Łacińskiej mają zupełnie inne znaczenie niż potocznie i naukowo przyjęło się je stosować w Polsce, a nawet w Europie. Oznaczają dwie grupy ludzi skupione wokół idei stworzenia nowych państw Ameryki Łacińskiej albo w sposób zachowujący jak najwięcej ze spuścizny kolonialnej, przede wszystkim w stosunkach społecznych (konserwatyści), albo jako zmianę i reformę tych państw, otwarcie ich na świat i zerwanie z historią kolonializmu (liberałowie). W związku ze zwycięstwem liberałów w większości państw w latach siedemdziesiątych XIX wieku Autor wprowadza nowe pojęcie „drugiego podboju”, rozumianego jako otwarcie rynków na towary pochodzące przede wszystkim z Europy i USA oraz stworzenie gospodarek opartych na eksporcie jednego dobra (metali kopalnych, produktów rolniczych). Drugim tematem przewodnim tej części jest rola obecności Wielkiej Brytanii i USA w polityce wewnętrznej i zewnętrznej praktycznie wszystkich państw regionu. Doktryna Monroe i „dyplomacja dolara” na dekady zapewniły obecność USA w polityce regionu, łącznie z interwencjami w sprawy wewnętrzne poszczególnych państw, niejednokrotnie w formie zbrojnej. Autor, zupełnie słusznie, subtelnie sugeruje, iż tutaj leży jedno ze źródeł antyamerykanizmu (rozumianego jako niechęć do USA) tak współcześnie rozpowszechnionego w regionie. Ponadto, w części trzeciej Autor opisuje powstającą i stopniowo wzrastającą wspólną Kreolów, wytworzenie przez nich własnej odrębnej tożsamości oraz wyodrębnianie się wyjątkowej kultury Ameryki Łacińskiej.

Część czwarta, *Democracy, Development and Identity (Demokracja, rozwój i tożsamość)* jest zwięźczeniem wyводу i przedstawieniem najbardziej aktualnych wydarzeń i procesów zachodzących w historii i rozwoju Ameryki Łacińskiej. Obecność analizy ekonomicznej i politycznej jest tutaj największa. Tematem przewodnim, który został zwięźczony w czwartej części, jest problem nierówności społecznych i wyjątkowo niesprawiedliwego podziału dochodu narodo-



wego w państwach Ameryki Łacińskiej. W rozdziale ostatnim znajdziemy podsumowanie kolejnego tematu przewodniego — tożsamości Ameryki Łacińskiej. Trudno ocenić ten problem w jednym zdaniu, lecz można stwierdzić, iż analiza ta przeprowadzona została w sposób bardzo rozważny, a wnioski są właściwe. Ważne z punktu widzenia jasności przedstawienia materiału jest podzielenie dróg rozwoju wszystkich państw kontynentu na dwie podstawowe grupy — drogę rewolucji (Meksyk, Nikaragua, Gwatemala, Kuba) i drogę reform (Chile, Argentyna, Kostaryka, Urugwaj) oraz trzy pomniejsze ich warianty (pozostałe państwa). Część czwarta jest również najbardziej współczesną partią książki, gdyż chronologicznie obejmuje cały XX wiek oraz pierwsze lata XXI wieku. Rok 2006 wydaje się datą graniczną całego opracowania, co czyni je najbardziej aktualną pozycją tego rodzaju dostępną na rynku. Należy również z aprobatą odnotować, iż po podsumowaniu wywodu Autor nie dokonuje próby prognozowania przyszłości kontynentu. Sam stwierdza wręcz, na jednej z ostatnich stron epilogu, iż historycy stanowią grono wyjątkowo złych proroków.

Autorowi udało się bardzo rzadka sztuka — opisywane przez siebie wydarzenia prezentuje w sposób neutralny, obiektywny, zawsze starając się przedstawić argumenty obu stron sporu. Jest to widoczne szczególnie w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich to wrażliwy na kontynencie amerykańskim problem nazewnictwa i pochodzenia ludów zamieszkujących oba kontynenty w momencie ich „odkrycia” przez cywilizacje europejskie. Drugi problem, potencjalnie kontrowersyjny na wyjątkowo specyficznym i kapryśnym rynku w Polsce, stanowi ocena roli religii chrześcijańskiej i Kościoła katolickiego w podboju, christianizacji i unifikacji najpierw kolonii amerykańskich, a później rodzących się państw amerykańskich. W obu wypadkach neutralność Autora niweluje możliwość postawienia jakichkolwiek racjonalnych zarzutów o stronniczość. Warto również powtórzyć, iż drażliwy na gruncie amerykańskim temat niewolnictwa został potraktowany rzetelnie i wyczerpująco, a zarazem neutralnie i nieobraźliwie dla którejkolwiek z grup społecznych i etnicznych. Kwestie nazewnictwa ludów autochtonicznych Ameryki oraz problem dyskusji nad niewolnictwem nie budzą w Polsce takich emocji, jak w Stanach Zjednoczonych, lecz uważam, iż pozostawienie ich bez zmian w polskim wydaniu przybliży Czytelnikom tematy ważne dla innych kultur. Jest to szczególnie uzasadnione w przypadku książki dotyczącej historii Ameryki, gdzie punkt widzenia Amerykanów (z Północy i Południa) jest rozstrzygający.

Jest to bez wątpienia publikacja bardzo aktualna historycznie, stanowi spójną i zamkniętą całość (o co niezwykle trudno w naukach społecznych). Książka mogłaby być w Polsce wykorzystywana jako podręcznik akademicki dla kierunków studiów związanych z naukami społecznymi. Bez wątpienia może być polecana jako pomoc dydaktyczna na studiach amerykanistycznych, politologicznych, historycznych, socjologicznych, kulturoznawstwie, a nawet iberystyce i studiach o stosunkach międzynarodowych. Jasna formuła i przejrzystość

języka predestynują książkę do odegrania takiej roli. Dzieło to cechują wysokie walory merytoryczne i przystępna forma, a także doskonały i zrozumiały język. Nadto nie może ująć uwadze, że kiedyś rozwinięte badania i publikacje latyno-amerykanistyczne w znacznym stopniu zostały zahamowane, a dopiero ostatnio obserwujemy ich powolny renesans.

*Jan Iwanek*

Jerzy J. Wiatr: *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*  
Łódź 2008, ss. 216

W swej najnowszej książce Jerzy J. Wiatr podjął zagadnienia, którymi, jak sam przyznaje w odautorskim słowie wprowadzającym, interesował się od dawna. Twierdzi jednak, że to „zainteresowanie sporadyczne, podejmowane od czasu do czasu i to z dość znacznymi przerwami” (s. 5). Po ponad czterdziestu latach, jakie poświęcił problemom roli jednostki w historii oraz polityce, powrócił do nich raz jeszcze, by dać obszerny, systematyczny wykład zagadnienia przywództwa politycznego. Nie jest to pierwsza publikacja dotycząca tego problemu w polskiej, a tym bardziej światowej literaturze naukowej. W przywództwie politycznym bowiem niczym w soczewce skupiają się kluczowe kwestie życia politycznego: walki o władzę i jej sprawowanie, wyznaczania celów działalności politycznej oraz ich osiągania, mobilizowania, organizowania i przeprowadzenia działaniom zbiorowości, ruchów i instytucji politycznych, nadawania nowego sensu bądź znaczenia utrwalonym praktykom politycznym, odpowiedzialności i gotowości poniesienia konsekwencji za błędy polityczne. Jak słusznie zauważył Max Weber, jest ono połączeniem pasji i przenikliwości. Talcott Parsons zaś określił je jako centralną instytucję systemu osiągania celów, czyli polityki. Na tle innych opracowań poświęconych zagadnieniu przywództwa wyróżnia książkę J.J. Wiata: interdyscyplinarność ujęcia zjawiska, wielokierunkowość zainteresowań badawczych Autora, systematyczność wywodów, spójność narracji i wnikliwość dyskursu naukowego. Powstało dzieło dojrzałe, inspirujące do przemyśleń i zachęcające do dyskusji. Z prawa uczestnictwa w niej chciałbym skorzystać.

Swoje rozważania rozpoczyna Autor od przyjęcia założenia, że „polityka jest [...] tworzeniem historii, a ta ostatnia jest działaniem ludzi, działających wprawdzie w zastanych, niezależnych od nich okolicznościach, ale nie będących tych okoliczności bezsilnymi więźniami” (s. 7). Odżegnuje się zatem zarów-

no od realizmu, jak i nominalizmu, czy używając innych pojęć, indywidualizmu i antyindywidualizmu w ujęciu ontologicznym. Jest to o tyle zrozumiałe, iż w pracy poświęconej przywódcom politycznym, którymi są jednostki, nie sposób przyjąć, iż polityka to rezultat głównie działań zbiorowych. Przedmiotem jednak ich oddziaływań nie są jednostki, lecz nisze, masy, tłumy czy narody.

Odpowiada temu założeniu zawartość pracy. Można w niej wyodrębnić trzy obszary rozważań. Pierwszy obejmuje zagadnienia natury filozoficznej, odnoszące się do roli jednostek, zwłaszcza zaś wielkich ludzi w historii. Przedstawiona została w niej systematyzacja kierunków, metod i technik politologicznych badań nad przywództwem politycznym. Drugi, najobszerniejszy zakres analizy obejmuje problemy przywódców politycznych. Rozważania z tego kręgu pojawiają się w pięciu rozdziałach i dotyczą: typologii przywódców politycznych (rozd. III), psychologicznych aspektów przywództwa politycznego (rozd. V), systemów wartości przywódców politycznych (rozd. VII), etycznego wymiaru przywództwa politycznego (rozd. VIII) oraz sukcesów i porażek przywódców politycznych (rozd. IX).

Trzeci krąg rozważanych zagadnień obejmuje relacje przywódców i ich otoczenia. Przedmiotem analizy stały się kwestie pochodzenia społecznego i kariery zawodowej wybitnych postaci sceny politycznej (rozd. VI) oraz ich związków ze zwolennikami (rozd. IV).

Analizę zjawiska przywództwa politycznego rozpoczyna autor od rekonstrukcji poglądów reprezentantów różnych nurtów i dziedzin myśli na temat roli wybitnych jednostek w historii. Ukazuje stanowiska, jakie w tej materii zajmowali protagoniści sporu o miejsce i znaczenie wielkich ludzi w dziejach naszej cywilizacji. Pierwsze określane mianem determinizmu historycznego rozwinęło się zwłaszcza w XIX-wiecznej filozofii niemieckiej, począwszy od twórczości G.W.F. Hegla, najpełniejszy zaś kształt przybrało w marksizmie, głównie w pracach F. Engelsa, K. Kautskiego i J. Plechanowa. Tego typu poglądy nieobce były także pisarzom tamtego okresu, jak L. Tolstoj. Zwolenników opozycyjnej orientacji, do których zaliczamy między innymi T. Carlyle'a, G. Le Bona, określa J.J. Wiatr mianem przedstawicieli romantycznej perspektywy (s. 16), choć być może trafniej byłoby nazwać ich reprezentantami historycznego indywidualizmu lub woluntaryzmu. Obydwa stanowiska autor *Przywództwa politycznego* ocenia krytycznie, lecz podjęta w punkcie 2 rozdziału próba ich syntezy nie jest zbyt przekonująca, zwłaszcza że odwołuje się ona do niedających się pogodzić założeń ontologicznych, metodologicznych i poznawczych, a przywołany w tej części pracy fragment z *Osiemnastego brumaire'a Ludwika Bonaparte*, iż „ludzie sami tworzą swoją historię, ale nie tworzą jej dowolnie, nie w wybranych przez siebie okolicznościach, ale w takich, jakie już zastali, w okolicznościach danych i przekazanych” (s. 16), jest raczej artykulacją problemu niż jego rozwiązaniem. Można go zresztą interpretować na różne sposoby.

Zakreśliwszy ramy epistemologiczne rozważań, przechodzi Autor do charakterystyki badań nad przywództwem politycznym. To wszakże wymaga określenia samego pojęcia. Do kwestii tej, poza krótką charakterystyką daną na początku II rozdziału, Autor powraca parokrotnie w kolejnych częściach pracy. Pojawiają się w niej też co najmniej dwa ujęcia zjawiska. Pierwsze, które określiłbym mianem psychosocjologicznego, ukazuje przywództwo jako funkcję cech osobowościowych i charakterologicznych. Zgodnie z nim „przywódcą politycznym jest ten, kto w stopniu szczególnie znacznym jest w stanie skłonić swoich zwolenników do dobrowolnego działania zgodnie z wolą przywódcy” (s. 23). „Tak rozumiane przywództwo — pisze J.J. Wiatr — różni się od władzy politycznej w podstawowy sposób [...]. Stosunek władzy opiera się na przymusie i autorytecie [...]. Przywództwo — tylko na autorytecie” (s. 23). W innym miejscu jeszcze dobitniej wyraża swoje stanowisko, twierdząc „[...] przywództwo [...] jest czystym autorytetem” (s. 55).

Stanowisko trafnie wyraża teoretyczny i metodologiczny kontekst zagadnienia. Przywództwo, zwłaszcza charyzmatyczne, wspiera się na autorytecie składającym zwolenników do lojalności, posłuszeństwa czy uległości. Czy jednak każdy przypadek niekwestionowanego autorytetu jest oznaką przywództwa? Jeśli tak, to nie jest to właściwość cechująca nielicznych. Jeśli zaś nie, to jakiego typu autorytet wyróżnia przywódców i pozwala ich odróżnić od innych kategorii osób, które także go posiadają?

Nie w pełni zostały też przez przedstawicieli nauki o polityce wyjaśnione relacje autorytetu i przymusu. To prawda, iż, jak pisze J.J. Wiatr, są to opozycyjne, a zarazem dopełniające się składniki władzy i „im większym autorytetem cieszy się władza, tym mniej polegać musi na stosowaniu przymusu” (s. 55). Często jednak współwystępują one i podziwowi dla przywódców może towarzyszyć, być może nawet nieuświadomiany, lęk przed posiadaną przezeń władzą. Do owej mieszaniny uwielbienia i podziwu dla wodza oraz lęku i kultu siły odwoływali się w wyjaśnianiu tytułowego problemu badawczego autorzy *Osobowości autorytarnej*.

W karierze politycznej niektórych polityków rewolucjonistów, despotów czy tyranów przymus i przemoc posunięte do granic terroru odegrały decydującą rolę. Przykładem podręcznikowym jest w tym przypadku postać J.W. Stalina, o którego znaczeniu politycznym bodaj w najmniejszej mierze decydował „czysty autorytet”. W nieporównalnie większym stopniu jego rola polityczna była efektem splotu warunków ekonomicznych, politycznych, nastrojów społecznych, rywalizacji w obrębie elity władzy itp. Dostrzegali to niektórzy badacze radzieckiej elity władzy, jak choćby S.F. Cohen, dla których karierę polityczną Stalina częściowo wyjaśnia funkcjonalność jego cech osobowościowych wobec wymogów i warunków tworzenia nowego ustroju politycznego.

Ujęcie psychosocjologiczne nie jest jednak jedynym pojawiającym się w książce. Począwszy od rozdziału V Autor przywołuje także instytucjonal-

ną koncepcję przywództwa, łączącą je z zajmowaniem prominentnych stanowisk politycznych. Sceny polityczne społeczeństw demokratycznych, ale także części niedemokratycznych, cechuje wysoki poziom instytucjonalizacji, pojawienie się politycznego przywództwa pozainstytucjonalnego jest bowiem możliwe jedynie w sytuacjach szczególnych: powstań, buntów społecznych czy rewolucji. Prowadzi to wszakże do znaczącego rozszerzenia kręgu osób, które można określić tym terminem. Pisze tedy J.J. Wiatr o premierach Francji i Wielkiej Brytanii, E. Daladierze i N. Chamberlainie jako o przywódcach, choć, jak sam to stwierdza, prowadzili oni ugodową, oportunistyczną politykę względem Niemiec.

W dalszej części rozdziału II niezwykle wnikliwie przedstawia Autor kierunki, metody i techniki badań przywództwa politycznego, ukazując ich wady i zalety, choć nie deprecjonuje żadnej z nich, uznając, iż do charakterystyki przywódców politycznych najistotniejsze, ze względu na wymóg zindywidualizowanej oceny ich osobowości i roli politycznej, są studia biograficzne i analizy dokumentów, zwłaszcza autobiografii, a także obserwacja dokonywana przez ludzi stojących blisko wybitnych polityków. Pozostałe zaś, jak statystyczne badania składu elit przywódczych czy badanie przekonań, uznaje za „Użyteczne, lecz pomocnicze”.

Interesujące są propozycje typologii przywódców politycznych zawarte w III rozdziale książki. Szkoda jedynie, że niektóre klasyfikacje zostały ledwie naszkicowane, zwłaszcza podział na demokratów i autokratów oraz przywódców ideologicznych i pragmatycznych. Obszerniej natomiast przedstawiona została typologia ról przywódców obejmująca: wyzwolicieli narodu i budowniczych państwa narodowego, obrońców ojczyzny, rewolucjonistów, reformatorów, konserwatorów i tyranów.

Związki przywódców i ich zaplecza społecznego to kwestia o niebagatelnym, by nie rzec — kluczowym, znaczeniu dla siły i trwałości przywództwa. Autor *Przywództwa politycznego* wykorzystuje w tej części rozważań Weberowską typologią panowania i jego legitymizacji jako punkt wyjścia do własnej propozycji klasyfikacji typów przywództwa. Wyodrębnione zatem zostało przezeń przywództwo charyzmatyczne, którego odrębne rodzaje dostrzega w systemach totalitarnych i nietotalitarnych oraz przywództwo demokratyczne. To niewątpliwie interesująca typologia, w której zaproponowano wielokryterialny podział zjawiska. Za oryginalny wkład do rozważań nad zjawiskiem można uznać wyodrębnienie dwóch form przywództwa charyzmatycznego uzależnionych od ustroju politycznego. Wszakże jeśli uznać zaproponowaną klasyfikację za pełną, należy przyjąć, że widoczny jest w niej brak tego typu przywództwa, które w myśli Webera odpowiada panowaniu tradycyjnemu. Tylko niektóre jego postaci przybierają postać charyzmatyczną, nieliczne zaś — demokratyczną. Inne, jak choćby monarchie na Bliskim Wschodzie, nie mieszczą się w żadnej z tych kategorii.

Interesującej wiedzy do przemyśleń dostarcza lektura rozdziału poświęconego psychologicznym aspektom przywództwa politycznego. W polskich badaniach to problem, jak słusznie zauważa Autor, nieczęsto podejmowany, w odróżnieniu na przykład od USA, gdzie studia tego zagadnienia zapoczątkowano w pierwszej połowie ubiegłego stulecia, prace zaś takich badaczy, jak Fred Greenstein, należą już do klasyki naukowej.

Rozdział VI pracy dotyczy kariery zawodowej wybitnych polityków. Na dwóch problemach skoncentrował Autor uwagę: pochodzeniu społecznym oraz drogach i etapach ich kariery. Odrębne rozważania poświęcił prawyborom prezydenckim w USA jako specyficznemu mechanizmowi selekcji i wyłaniania przywódców.

W rozdziale VII charakteryzującym systemy wartości przywódców zmienia J.J. Wiatr nieco przedmiot rozważań. Obiektem jego zainteresowania stają się bowiem elity polityczne, a dokładniej rzecz ujmując — ich obraz, jaki wyłania się z prowadzonych przez wiele lat badań empirycznych. Taka modyfikacja obszaru badań i poziomu analizowanej rzeczywistości jest, jak twierdzi, rezultatem braku podobnych badań przywódców najwyższego szczebla. I choć dostarczają one informacji zagregowanych, odnoszących się do całych zbiorowości aktywistów politycznych i polityków zawodowych, poszerzają także w jakimś stopniu naszą wiedzę o czołowych politykach, zwłaszcza lokalnych.

Nieczęsto pojawiają się w publikacjach poświęconych polityce zagadnienia etyczne. Autor przywołuje w tej części rozważań Weberowskie rozróżnienie etyki przekonań i etyki odpowiedzialności. Druga zwłaszcza znamionuje poglądy i zachowania przywódców politycznych.

Wnikliwa, rozbudowana analiza przyczyn i uwarunkowań sukcesów oraz porażek czołowych postaci polityki w różnych reżimach politycznych została zawarta w przedostatnim rozdziale pracy. Zwraca tedy autor uwagę, iż różne można przykładać kryteria do ich dokonań. To, co dla jednego przywódcy oznacza porażkę, dla drugiego może być oznaką sukcesu. Również badacze stosują odmienne miary oceny polityków. Przykładowo, dla części historyków Piłsudski to człowiek, który aktywnie tworzył podstawy polskiej państwowości, a później ustabilizował w kraju sytuację polityczną, dla innych był twórcą jednego z autokratycznych reżimów w Europie okresu międzywojennego i wrogiem demokracji parlamentarnej. Niemalże kłopoty sprawia także całościowa ocena poczynań przywódców, wśród których niejednokrotnie odnaleźć można czyny wielkie i małe, decyzje chwalebne i dyskusyjne bądź nawet kontrowersyjne, ewidentne osiągnięcia i wyraźne potknięcia bądź błędy.

Analizując dokonania polityków, J.J. Wiatr w dalszej części rozdziału rozwija swoje uwagi sformułowane na jego początku, zwracając uwagę na sytuacyjne, środowiskowe, instytucjonalne, osobowościowe i charakterologiczne, a także wynikające z nabytego doświadczenia, uwarunkowania pozytywnie i negatywnie ocenianych działań oraz decyzji przywódców politycznych.



Na koniec swych rozważań Autor stara się nakreślić perspektywy przywództwa politycznego w XXI wieku. Podzielając zdanie R. Kapuścińskiego o braku wielkich indywidualności we współczesnej polityce, próbuje udzielić odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego na początku obecnego stulecia nie ma w świecie przywódców tak wielkich, jak czołowi politycy z okresu międzywojennego bądź z lat powojennych. Jak zawsze, swoją wielkość i geniusz pokazać mogli oni, gdy pojawiały się wydarzenia i procesy, nad którymi zapanowanie wymagało takich przymiotów charakteru. Tworzenie się nowych ładów politycznych po I i II wojnie światowej, powstawanie nowych państw, dekolonizacje czy zmierzch państw systemu komunistycznego niewątpliwie do takich należały. W czasach spokoju miejsca dla przywódców na scenie politycznej jest mniej, a czasem, jak pokazuje przykład Ch. De Gaulle'a czy L. Wałęsy, za mało.

Krytycznie ocenia J.J. Wiatr rolę środków masowego przekazu w wyłanianiu i kształtowaniu wizerunku przywódców. Nie jest jednak ona tak jednoznaczna. Telewizja czy radio bezlitośnie obnażają brak doświadczenia w zachowaniu przed kamerą lub mikrofonem, ale wzmacniają też siłę oddziaływania tych polityków, którzy potrafią zachować swobodę i naturalność w wystąpieniu medialnym bądź rozmowie z dziennikarzami. Dostarczają bardzo dużej liczby informacji o wszystkich sferach życia polityków, odzierając ich wizerunek z atrybutów wielkości czy patosu, ale czyniąc ich też postaciami bliższymi codzienności, a przez to takimi, z którymi łatwiej się utożsamiać, a nie tylko mieć do nich uwielbienie i szacunek. Być może zachodząca na naszych oczach wyraźna mediatyzacja polityków wymaga redefinicji atrybutów przywództwa.

Nie pomaga wyłanianiu się przywódców także wyraźne skrócenie horyzontu programów i działań politycznych. Obliczone na wiele lat doktryny programy polityczne coraz częściej zastępowane są programami wyborczymi zorientowanymi na jedną, znacznie rzadziej dwie kadencje parlamentarne. Pragmatyzacja, rutynizacja i schematyzacja działań oraz procedur politycznych nie sprzyja pojawieniu się i wybijaniu indywidualności w świecie władzy.

Jak ukazuje ten, pobieżny z konieczności, przegląd problemów, książka J.J. Wiatra to dzieło, jak już napisałem, dojrzałe, zawierające interesującą, niebanalną, momentami intrygującą i prowokującą syntezę badań nad tytułowym zagadnieniem. Czyta się ją dobrze, gdyż została napisana przystępnym, lecz barwnym, bogatym, a zrazem precyzyjnym językiem. Przemawia do Czytelnika zwłaszcza częste odwoływanie się do przykładów, urzeka zaś erudycja Autora i systematyczność w prezentacji wywodów. Książka bez cienia wątpliwości godna jest polecenia wszystkim, których interesują kluczowe kwestie polityki: działalności politycznej, władzy, rządzenia, panowania, a zwłaszcza przywództwa politycznego.

*Sylwester Wróbel*

Tomasz Andrzej Tupalski:  
*Fundamentalizm islamski w Egipcie XIX i XX wieku*  
Toruń 2009, ss. 143

Problematyka terroryzmu międzynarodowego i powiązanego z tym zagadnieniem fundamentalizmu islamskiego stała się w ciągu ostatnich kilku lat przedmiotem szczególnego zainteresowania naukowo-badawczego zarówno wielu szeroko pojętych znawców stosunków międzynarodowych, jak i fascynatów tejże problematyki. Jak może się wydawać, bezpośrednim impulsem do ożywienia dociekań naukowych w tej płaszczyźnie był atak na World Trade Center i Pentagon — symbole amerykańskiej potęgi gospodarczej i militarnej dokonany 11 września 2001 roku przez członków islamskiego ugrupowania terrorystycznego o nazwie Al Kaida, której duchowym przywódcą pozostaje Osama Bin Laden. Właśnie wydarzenia z 11 września 2001 roku, stały się swoistą cezurą wyznaczającą początek nowego wieku, który przez niektórych znawców problematyki otrzymał miano wieku terroryzmu<sup>1</sup>. Ataki te, a raczej ich skala i swego rodzaju niepowszedniość, ujawniły bowiem z jednej strony z całą siłą nową jakość zagrożeń, z jaką społeczność międzynarodowa będzie mieć do czynienia w XXI wieku (świat po zakończeniu zimnej wojny stał się bowiem co prawda mniej groźny, ale jednocześnie bardziej nieprzewidywalny), z drugiej zaś ukazały, że mocarstwowa pozycja Stanów Zjednoczonych nie stanowi automatycznej gwarancji ich bezpieczeństwa narodowego.

Naczelną zasadą zapoczątkowaną więc po wydarzeniach z 11 września 2001 roku, której Waszyngton podporządkował zarówno politykę zewnętrzną,

---

<sup>1</sup> Noam Chomsky pisze: „Nowe tysiąclecie zaczęło się od dwóch potwornych zbrodni: ataków terrorystycznych 11 września i amerykańskiego odwetu, który z pewnością pochłonął o wiele więcej niewinnych ofiar”. N. Chomsky: *Następstwa 11 września — dokąd zmierza świat?*. W: *11 września. Przyczyny i konsekwencje w opiniach intelektualistów*. Red. P. Scraton. Warszawa 2003, s. 91—96.

jak i wewnętrzną, stała się walka z międzynarodowym terroryzmem, któremu ekipa Busha nadała bardziej realny wymiar w postaciach: interwencji w Afganistanie zapoczątkowanej 7 października 2001 roku, prezydenckiej doktryny „osi zła” ogłoszonej 29 stycznia 2002 roku, a skupionej wokół linii trzech państw — Iraku, Iranu i Korei Północnej, jednostronnego wypowiedzenia Rosji (14 grudnia 2001 r.) układu ABM (Anti-Balistic Missile System) z 1972 roku o zakazie budowy takich systemów oraz związanego z tym przyspieszenia prac nad budową NMD (National Missile Defense) i pozyskiwania zwolenników dla tego projektu, by uchronić własne państwo i swoich sojuszników przed zagrożeniem ze strony państw zbrojeckich i upadłych (*rogue states*), a ostatecznie w dążeniach do stworzenia międzynarodowej koalicji antyirackiej i zbrojnym ataku na Irak, który miał miejsce 20 marca 2003 roku.

Utrzymanie bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych, jak wynika z przytoczonych faktów, administracja republikańskiego prezydenta George’a W. Busha uzależniła niemal całkowicie od wygranej w walce z międzynarodowym terroryzmem. Jego źródeł ideologicznych doszukiwano się we wzrastającym znaczeniu fundamentalizmu islamskiego, z którym łączono dążenie islamskich ugrupowań terrorystycznych do budowania państwa teokratycznego zgodnie z założeniami rewolucji islamskiej mającej miejsce w Iranie w 1979 roku (co zdecydowanie godziłoby w szeroko rozumiane interesy USA w rejonie Bliskiego Wschodu). Dążono też do *stricte* ortodoksyjnego spojrzenia na filary wiary i prymat czynnika religijnego nad czynnikiem świeckim, do oparcia zasad prawa i państwa na Koranie, a tym samym upolitycznienia religii, krytyki nowoczesności (aczkolwiek nie można twierdzić, że fundamentalizm islamski głosi zasady neotradycjonalizmu i odrzuca wszelką rewolucję technologiczną świata zachodniego). Za cel stawiano sobie także całkowitą eliminację wpływów cywilizacji zachodniej z obszaru wpływów islamu, do niwelowania jakichkolwiek prób modernizacji islamu, z jednoczesnym powrotem do religii w jej pierwotnym kształcie, hasłami ogłaszanego dżihadu oraz silnym sprzeciwem wobec globalizacji, konsumpcjonizmu, modernizacji i mcdonaldyzacji świata muzułmańskiego. Źródeł fundamentalizmu upatrywano zaś w postępującej dosyć gwałtownie sekularyzacji, kryzysie duchowości, zmianach w strukturze społeczności państw muzułmańskich (gwałtowanego bogacenia się wąskich elit, z jednoczesną głęboką pauperyzacją szerokich mas społecznych) oraz wzrastającymi od przełomu XIX i XX wieku wpływami państw Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych w rejonie Bliskiego Wschodu, ich obecnością militarną i ekonomiczną oraz dokonywanymi próbami siłowej modernizacji, narzucaniem zachodniego systemu wartości jako jedynie słusznego czy próbami szerzenia demokracji drogą przeprowadzanej odgórnie rewolucji demokratycznej (co zaś okazało się mesjanistyczną iluzją, a czego namacalnymi wyrazami stały się takie państwa jak Afganistan czy Irak).

Jak się wydaje, zaledwie zasygnalizowane elementy zjawiska określane go mianem fundamentalizmu religijnego, ze szczególnym wskazaniem na fundamentalizm islamski, doskonale oddają słowa: „Istnieje szalejąca walka dla duszy religii pomiędzy tymi, którzy poszukują zakotwiczenia w nowoczesności i tymi, którzy życzyliby sobie utkwienia w pewnych dogmatach przeszłości... Walka ta nie jest zawężona tylko do islamu, ale obejmuje katolicyzm i judaizm... Centrum tej walki mieści się w pełnych potęgi, wyszukanych miastach świata zachodniego, Paryżu, Rzymie, Nowym Jorku, Londynie i w rzeczywistości w Dublinie... Szamotanie się Muzułmanów w kwestii za, czy przeciw zakorzenieniu w modernizacji ma miejsce, nie ściśle w Kairze, Teheranie, czy Islamabadzie, ale także wśród Muzułmanów żyjących na Zachodzie. Wydarzenia z 11 września przyniosły intensyfikację tej szamotaniny w nagłym ukojeniu”<sup>2</sup>.

Poszukując pogłębionej analizy przytoczonego zjawiska, można by złudnie oczekiwać, iż odnajdzie się ją w pracy autorstwa Tomasza Andrzeja Tupalskiego pod tytułem: *Fundamentalizm islamski w Egipcie XIX i XX wieku*. Egipt stanowi bowiem z jednej strony jeden z najbardziej znaczących ośrodków politycznych w regionie Bliskiego Wschodu, ze względu zarówno na położenie geopolityczne, jak i na strategiczność jakości kierunku polityki zagranicznej, obranego ostatecznie w Camp David w 1978 roku. Z drugiej zaś — to miejsce funkcjonowania wielu ośrodków terrorystycznych i fundamentalistycznych, w tym popularnego ugrupowania Braci Muzułmańskich, Islamskiego Dżihadu czy Frontu Islamskiego, które przez swoją działalność wpływają pośrednio na sytuację międzynarodową Egiptu, percepcję jego wiarygodności przez zachodnich sojuszników czy destabilizację regionu. Co bowiem jako pierwsze nasuwa się po lekturze tegoż opracowania, to fakt, iż tytuł nie jest w pełni adekwatny do zawartej treści. Wskazanie bowiem w tytule na wiek XX wyraźnie daje odbiorcy do zrozumienia, że Autor dokona analizy zjawiska fundamentalizmu islamskiego w Egipcie zarówno w okresie przed, jak i po rewolucji Wolnych Oficrów, która miała miejsce w Egipcie w 1952 roku. Niestety, o ile kwestiom rodzenia się i rozkwitu struktur organizacji Hasana al-Bany Tupalski przeznaczają zdecydowaną część (i tak skromnego treściowo) ostatniego, III rozdziału, o tyle wydarzeniom porewolucyjnym poświęca bardzo lakoniczne treści pomieszczone na kilku ostatnich stronach pracy, co w konsekwencji zdecydowanie umniejsza jej wartość naukową i merytoryczną, stanowiąc jedynie prozaiczny skrót myślowy zamiast dogłębnej analizy tak doniosłego zjawiska, które nie doczekało się jeszcze pełnego opracowania w literaturze polskojęzycznej. Co należy bowiem podkreślić, to fakt, iż tematyka Bliskiego Wschodu stanowi co prawda dosyć częsty przedmiot opracowań, to jednak dominujący pozostaje wątek konflik-

<sup>2</sup> I.H. Malik: *Islam and Modernity. Muslims In Europe and United States*. London—Sterling—Wirginia 2004, s. 1.

tu izraelsko-palestyńskiego, z jednoczesną swego rodzaju nieporuszalnością tematyki polityki wewnętrznej i zagranicznej poszczególnych państw regionu, zwłaszcza Egiptu. Faktem jest więc, iż w tej materii nauce polskiej doskwiera swego rodzaju *tabula rasa*, a najpełniejszymi opracowaniami wciąż pozostają paradoksalnie prace autorstwa Kazimierza Sidora (*Rewolucja pod Piramidami* z 1969 r. oraz *Naseryzm: Historia, praktyka i teoria socjalizmu w ZRA* z 1969 r.) i Jerzego Zdanowskiego (*Bracia Muzułmanie i inni* z 1986 r.). Należy przy tym z całą stanowczością stwierdzić, iż książka *Fundamentalizm islamski w Egipcie XIX i XX wieku* nie może uchodzić za żadne *novum* w dotychczasowym dorobku polskiej nauki w zakresie szeroko pojętej analizy sytuacji społeczno-politycznej Egiptu, stanowi bowiem jedynie skromną kompilację dostępnych już od dawna opracowań. Takiej tezy dowodzi zaś sam Autor, stwierdzając, iż „podstawą do opracowania omawianego zagadnienia będzie dostępna w kraju literatura przedmiotu [...]. Dostępna literatura przedmiotu jest niestety uboga. Podstawową pracą wciąż pozostaje książka *Bracia Muzułmanie i inni* Jerzego Zdanowskiego, wydana równo dwadzieścia lat temu” (s. 13).

Jak wynika również z bibliografii, Autor niemal całkowicie pomija prace obcojęzyczne, które stanowiłyby nieocenione źródło informacji i analiz w podejmowanej tematyce. Autor sięga bowiem zaledwie do dwóch publikacji zwartych w języku angielskim i jednego anglojęzycznego artykułu opublikowanego na łamach „The Economist”. Niestety, co już zostało zasygnalizowane, bardzo skromna pozostaje również literatura w języku polskim, wykorzystana w pracy (40 prac zwartych i 14 artykułów). Co więcej, znajomość przytoczonej przez Tomasza Tupalskiego literatury pozwala stwierdzić, iż nie traktuje ona *stricte* o kwestiach egipskiego fundamentalizmu, w zdecydowanej zaś większości obejmuje szeroko rozumianą problematykę bliskowschodnią czy islamu jako religii. Na całkowite potępienie pod względem swego rodzaju braku profesjonalizmu naukowego w doborze źródeł, a tym samym ryzyko braku naukowego podejścia, skazuje Autora bardzo częste korzystanie z „wikipedii” i umieszczanie jej w przypisie jako źródła.

Szczególną uwagę zwrócić należy również w tym przypadku na warsztat pracy Autora, a raczej rażące jego uchybienia bądź znaczne niedociągnięcia. W pracy pojawiają się bowiem liczne niezamierzone powtórzenia wyrazów bądź literówki, które niejednokrotnie stanowią błędy merytoryczne, by wskazać tylko na przykłady literówek w wyrazach Jatrib czy Fuad, nieprofesjonalnie tworzone przypisy czy też brak odesłania do przypisu w miejscach, w których Autor przytacza czyjeś wypowiedzi bądź myśli, a także nieumiejętne unikanie powtórzeń podnoszonych kilkakrotnie kwestii.

Wskazując z kolei na wartość merytoryczną pracy, która składa się z trzech głównych rozdziałów, zatytułowanych odpowiednio: *Historia i dzieje islamu*, *Narodziny współczesnego państwa egipskiego* oraz *Fundamentalisci islamscy a rozwój demokratycznego ustroju państwowego Egiptu w połowie XX wieku*,

stwierdzić należy, iż brakuje w nich zasadniczo pogłębionej refleksji nad podejmowanym problemem, a tytuły i śródtytuły nie zawsze zawierają pełne odzwierciedlenie w treści.

Autor co prawda stara się już we wstępie przytoczyć kilka różnych definicji fundamentalizmu, kwestii integryzmu i nacjonalizmu, jednak w istocie stanowi to nieco niespójną całość. Ambitnie Tomasz Tulapski określa cel pracy jako ukazanie problemu „powstania i uformowania się fundamentalizmu islamskiego w Egipcie, jako reakcji zarówno na modernizację i laicyzację własnego państwa [...], jak i na bezpośrednie wpływy mocarstw zachodnich” (s. 11). Odbiorca po lekturze książki ma jednak wrażenie, że cel ten nie został w pełni osiągnięty, a opracowanie to jedynie wprowadzenie do właściwie i konkretnie opracowanej całości, gdyż w tak ogólnym opisie zjawisk, zarysie, jakiego dokonuje Autor, wbrew temu, co zakłada we wstępie, nie jest możliwe dokonanie holistycznej analizy tak trudnego i skomplikowanego zjawiska, jakim jest fundamentalizm islamski, a tym bardziej ukazać (czego podejmuje się Tupalski) jego konotacji z modernizmem, nacjonalizmem oraz demokracją z jednej strony, a terroryzmem — z drugiej. Z kolei zbytnie uproszczenia, których Autor często dokonuje, mogą w najprostszy sposób prowadzić do błędnych wniosków.

Reasumując, słuszne wydaje się stwierdzenie, iż opracowanie autorstwa Tomasza Andrzeja Tupalskiego nie zasługuje na miano ciekawego, wprowadzającego, ani tym bardziej syntezującego czy pogłębiającego tematykę polityczno-społeczno-ideologicznej rzeczywistości egipskiej w XIX i XX wieku. Ciekawym opracowaniem nie można nazwać bowiem pracy, w której dominują znane od wielu lat źródła, z jednoczesnym, ewidentnym brakiem elementu nowatorstwa. Jak można sądzić, recenzowana publikacja zdecydowanie zyskałaby na wartości, gdyby Autor poświęcił mniej miejsca przytaczaniu opracowanych już doskonale kwestii zasad islamu czy powstania i funkcjonowania ugrupowania Braci Muzułmanów w Egipcie w pierwszej połowie XX wieku, a podjął pogłębioną refleksję nad bardziej aktualną sytuacją wewnętrzną Egiptu, znaczeniem ideologii fundamentalistycznej, jej relacji do egipskiego (arabskiego) nacjonalizmu, a zarazem nasilających się wpływów cywilizacji zachodniej w tym państwie, zwłaszcza w kontekście współpracy politycznej ze Stanami Zjednoczonymi (proamerykańskiego kierunku w polityce zagranicznej), chociażby tylko od momentu objęcia władzy w Egipcie przez Hosni Mubaraką, co nastąpiło 14 października 1981 roku.

*Katarzyna Czornik*



Marek Ziółkowski: *Projekt: Ukraina*  
Wrocław 2008, ss. 154

Marek Ziółkowski, z wykształcenia filozof, jest jednym z najbardziej cenionych polskich dyplomatów oraz znawcą ukraińskiej i białoruskiej kultury, a także polityki. W przeszłości sprawował funkcje dyrektora Departamentu Europa Wschód Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, *chargé d'affaires*, radcy i Konsula Generalnego w Mińsku. W latach 2001—2005, z polecenia ministra spraw zagranicznych RP Władysława Bartoszewskiego, pełnił funkcję ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej na Ukrainie.

Książka *Projekt: Ukraina* jest próbą ukazania charakteru stosunków polsko-ukraińskich zarówno w perspektywie historycznej oraz kulturowej, jak i politycznej w XXI wieku, szczególnie w kontekście „pomarańczowej rewolucji” z 2004 roku. Marek Ziółkowski skupia się w swym opracowaniu głównie na latach 2001—2005, kiedy był najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej w Kijowie. Jest to ujęcie o tyle ciekawe, iż akurat w tym okresie miały miejsce wydarzenia determinujące charakter stosunków polsko-ukraińskich na początku XXI wieku. Autor stara się również odpowiedzieć na pytanie, czym jest tak naprawdę „strategiczne partnerstwo” pomiędzy oboma krajami w świetle zmian w Europie po 1989 roku.

Książka składa się z 6 rozdziałów, zawierających omówienie kolejnych aspektów stosunków polsko-ukraińskich. Dwa pierwsze rozdziały, *Polskość na Ukrainie* oraz *Bohaterowie i polityka*, traktują o głównych problemach w stosunkach bilateralnych w XXI wieku. Rozdział III, *Ukraińska geografia polityczna* porusza główne problemy, przed którymi stoją ukraińskie elity polityczne. Rozdział IV, *Przeszłość upragniona i przeklęta* dotyczy najważniejszych wyzwań stojących przed Krymem. Kolejny, stanowiący kluczową część pracy, mieści opis głównych wydarzeń „pomarańczowej rewolucji” i jej wpływ



na stosunki polsko-ukraińskie. Ostatnia część książki stanowi próbę podsumowania wcześniejszych rozważań i oceny perspektyw stosunków wzajemnych obu państw, między innymi przez pryzmat działań Unii Europejskiej, NATO i Rosji w tym regionie. Strukturę pracy należy uznać za mało czytelną. Wydaje się, iż niepotrzebnie wyodrębniono rozdział IV, który zajmując jedynie 6 stron, mógłby zostać z powodzeniem wkomponowany w rozdział III. Trudno także określić, jaki klucz omawiania problemów przyjął Autor. Część rozdziałów ma bowiem charakter chronologiczny, inne problemowy.

Główną tezę pracy Marka Ziółkowskiego jest przekonanie, że stosunki polsko-ukraińskie „powinny zyskać strategiczny wymiar w Europie”. Zdaniem Autora, tego strategicznego partnerstwa nie determinuje sama siła gospodarcza obu państw. Chodzi tu przede wszystkim o „gospodarcze i kulturowe zbliżenie Europy Wschodniej do Unii Europejskiej”. Relacje Polski i Ukrainy, zdaniem autora, potrzebują ambitnego programu, dzięki któremu stałyby się one modelowym przykładem nowoczesnej współpracy sąsiedzkiej i regionalnej.

W rozdziale I Autor analizuje podstawy stosunków polsko-ukraińskich w okresie pozimnowojennym. Rozpoczyna od omówienia wzajemnego postrzegania Polaków i Ukraińców w perspektywie historycznej, przytaczając te wydarzenia wspólnej historii, które mają wpływ na atmosferę wzajemnych relacji pomiędzy oboma narodami, w tym na przykład polską kampanię na Ukrainie w latach 1919—1920. Zauważa on tutaj, że „prawda historyczna dziejów Polski i Ukrainy nie jest ustalonym kanonem, także dla środowisk historycznych” (s. 12). W dalszej części rozdziału opisanych jest kilka ważnych wydarzeń w stosunkach polsko-ukraińskich w latach 2001—2004, w tym między innymi wizyta na Ukrainie Jana Pawła II czy organizacja Roku Polskiego. Osobny wątek został poświęcony płaszczyźnie gospodarczej. Zdaniem Autora, bardzo ważną kwestią jest kontekst energetyczny wzajemnych relacji, w tym „strategiczny projekt inwestycyjny” — ropociąg Odessa — Brody (s. 23). Wśród innych problemów w tej dziedzinie M. Ziółkowski wymienił sprawę rejsów linii lotniczych LOT na Ukrainę w 2002 roku, funkcjonowanie Kredyt Banku czy sprzedaż Huty Częstochowa. Zwrócono również uwagę na ważną rolę polskich organizacji na Ukrainie, jaką odegrały w nauce języka czy promocji polskiej kultury. Rozdział ten zakończono konkluzją, iż najnowsze stosunki Polski i Ukrainy charakteryzuje jedna cecha wcześniej nieobecna — powszechna otwartość kontaktów obu społeczeństw „i odnalezienie przez nie demokratycznego i europejskiego drogowskazu dla polityki zagranicznej i wewnętrznej swoich państw” (s. 39).

Rozdział II poświęcony jest w całości najważniejszym problemom historycznym obu państw, w tym przede wszystkim kwestii Cmentarza Orłąt Lwowskich i wydarzeń wołyńskich z 1943 roku. Autor z perspektywy ambasadora Polski na Ukrainie opisuje wszystkie działania, które podjęła Warszawa w celu otwarcia Cmentarza Orłąt Lwowskich. Za szczególnie ciekawy należy uznać opis sporów toczonych pomiędzy administracją prezydenta Leonida Kuczmy

a Radą Miejską Lwowa, która konsekwentnie blokowała ustalenia rządów obu krajów. Sukces w tej sprawie w 2005 roku, zdaniem M. Ziółkowskiego, stanowił istotny przełom, ponieważ „osiemdziesiąt lat temu taki dialog był niemożliwy, a historia Polski i Ukrainy rozgrywała się na polach bitewnych” (s. 52). Drugim wątkiem podjętym w tym rozdziale jest sprawa masakry wołyńskiej z 1943 roku. Autor dokonuje tu ciekawego opisu działań polskiej dyplomacji, której celem było przygotowanie wspólnych obchodów rocznicy wydarzeń w Pawliwce w 2003 roku. Wspólne wystąpienie prezydentów obu państw, zdaniem Ziółkowskiego, sprawiło, że tragedia wołyńska „przestała być przedmiotem politycznego sporu” w stosunkach dwustronnych, a wiedza na ten temat została wprowadzona do publicznej świadomości Ukraińców (s. 65). Wydaje się, że teza ta jest jednak dość wątpliwa w świetle polsko-ukraińskich kontrowersji w tej kwestii w ostatnich latach.

W kolejnym rozdziale pracy Autor rozpatruje wewnętrzne uwarunkowania ukraińskiej polityki zagranicznej. Skupia się na analizie podziału politycznego Ukrainy na część zachodnią i wschodnią. Jego zdaniem, „podział na Wschód i Zachód jest o tyleż plastyczny co nieprawdziwy. Rozrywa on setki nici, które wiążą ze sobą różne regiony [...] to właśnie owe nici: wewnętrzna komunikacja między regionami, państwowe media, waluta, edukacja zbliżają do siebie Ukraińców” (s. 78—79). Sam jednak przyznaje, iż wschodnia część kraju różni się od zachodniej, zarówno jeśli chodzi o sympatie polityczne, jak i mechanizm modernizacji gospodarki. We Lwowie dominują partie o charakterze proeuropejskim, natomiast we wschodniej części główną siłę stanowią miejscowi politycy i oligarchowie, tacy jak W. Janukowycz czy R. Achmetow.

Krótki rozdział IV, został poświęcony problemom Krymu, rozdartego pomiędzy Ukraińców, Rosjan i Tatarów. Główne wyzwania dla tego regionu mają obecnie charakter nie tylko narodowy, ale także polityczny, historyczny i kulturowy. U ich źródeł leży struktura ludnościowa półwyspu, której większość stanowią Rosjanie (58%). Obszar ten zamieszkuje jedynie 24% Ukraińców oraz 12% Tatarów. Wynikają z tego określone konsekwencje, między innymi dla spójności wewnętrznej Ukrainy czy stosunków z Rosją. W tym kontekście, zdaniem M. Ziółkowskiego, Tatarzy są czynnikiem sprzyjającym ukraińskiej państwowości. Przykładowo, jako jedyni upominają się o ukraińskojęzyczną oświatę. Na koniec Autor stwierdza, iż Krym potrzebuje strategicznego planu rozwoju, który powinien przede wszystkim uwzględniać możliwości turystyczne tego regionu.

Rozdział V, to z pewnością najciekawsza i zarazem najważniejsza część tej publikacji. Autor omawia w nim przebieg i znaczenie ukraińskiej „pomarańczowej rewolucji” w 2004 roku dla stosunków polsko-ukraińskich. Relacja ta jest o tyle ciekawa, gdyż jest prowadzona z perspektywy polskiego ambasadora na Ukrainie, dzięki czemu zawiera wiele faktów wcześniej nieznanych. Szczególnie interesujące wydają się na przykład kulisy udziału Lecha Wałęsy i Aleksan-

dra Kwaśniewskiego w negocjacjach, działania dyplomacji rosyjskiej oraz rozgrywki wśród ukraińskich elit politycznych. Według M. Ziółkowskiego, wydarzenia z 2004 roku sprawiły, że Polacy uwierzyli w swoją misję na Ukrainie. Zarazem jednak zauważa, że w trzy lata po tamtych wydarzeniach Ukraina stoi przed wieloma wyzwaniem. Szansą na ich rozwiązanie są bliskie polityczne i społeczne kontakty z Polską.

Wreszcie w ostatniej części pracy Autor skupia się na analizie międzynarodowych uwarunkowań polskiej polityki wobec Ukrainy. Zdaniem Marka Ziółkowskiego, obecnie trudno mówić o członkostwie Ukrainy w Unii Europejskiej, dlatego na razie Warszawa ogranicza się do utrzymania „europejskiej perspektywy” dla tego kraju. Jeśli chodzi o problem rozszerzenia NATO na Wschód, to według Autora mimo wielkich nadziei można mówić jedynie o kolejnych formach współpracy Ukrainy z Sojuszem. Same aspiracje euroatlantyczne Kijowa są natomiast dla Polski kluczowe, gdyż „wzmacniają strategiczny obszar naszego bezpieczeństwa” (s. 135). Kolejnym problemem we wzajemnych stosunkach jest sprawa wiz. Dla Ukraińców wizy stanowią symbol istniejących nadal barier między Wschodem a Unią Europejską. W tym kontekście ważne okazało się porozumienie z 2003 roku, na którego mocy RP wprowadziła bezpłatne wizy dla obywateli Ukrainy. Ważnym aspektem stosunków dwustronnych jest również bezpieczeństwo energetyczne i sprawy gospodarcze. Autor wskazuje tutaj na rozbieżność stanowisk Polski i Rosji, jeśli chodzi o dostawy surowców energetycznych, dzięki czemu na znaczeniu zyskuje projekt ropociągu Odessa — Brody — Płock. W wymiarze gospodarczym Ukraina stanowi dla polskich przedsiębiorstw atrakcyjny obszar inwestycyjny. Świadczy o tym również fakt wzrostu polskich inwestycji na Ukrainie do ponad 600 mln USD w 2007 roku. W kontekście stosunków z Rosją Autor zauważa główne problemy sporne w następujących relacjach: budowa Gazociągu Północnego, śledztwo katyńskie, tarcza antyrakietowa, sprzeciw Moskwy wobec członkostwa Ukrainy i Gruzji w NATO. Jednocześnie M. Ziółkowski stwierdza, że Polska powinna utrzymywać żywe kontakty polityczne z rosyjskimi elitami politycznymi, choć nie będzie to łatwe między innymi ze względu na powszechny w Europie wizerunek Polski jako kraju antyrosyjskiego. Jeśli chodzi o kwestię białoruską, to — według Autora — polska polityka powinna zmierzać w dwóch kierunkach: rozszerzania kontaktów i niesienia pomocy środowiskom demokratycznym, oraz podejmowania prób wznowienia dialogu z Mińskiem. Z kolei polska polityka wobec Kaukazu powinna skupiać się przede wszystkim na sprawach energetycznych oraz popieraniu prozachodnich aspiracji Gruzji.

Na koniec Marek Ziółkowski stwierdza, iż kluczową sprawą jest „trwałe zakotwiczenie” sąsiedztwa Polski, między innymi z Ukrainą, we współpracy z Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantycznym. Zdaniem Autora, nadal robi się niewiele dla stosunków dobrosąsiedzkich obu krajów. Według niego, co prawda „na odcinku dyplomatyczno-urzędniczym” odniesiono sukcesy, jednak

można wymienić wiele dziedzin, gdzie widoczne są poważne zaniedbania. Konkludując, M. Ziółkowski zauważa, że sojusz Polski i Ukrainy to na razie fikcja, dopóki partnerstwo obu krajów nie zostanie wsparte w wystarczającym stopniu działaniami politycznymi, gospodarczymi i kulturalnymi.

Należy podkreślić, że w pracy podjęto jedynie niektóre aspekty stosunków polsko-ukraińskich. Brakuje na przykład szerszego odniesienia między innymi do głównych wyzwań dotyczących bezpieczeństwa Polski i Ukrainy, przede wszystkim w kontekście rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego. Lekturę utrudnia również mało systematyczna struktura tematyczna rozdziałów.

Uwagi te w niczym nie zmieniają faktu, że praca Marka Ziółkowskiego jest godna polecenia polskiemu Czytelnikowi. Obok prac takich autorów jak Teresa Kruszona, Andrzej Krajewski, Marcin Wojciechowski czy Wojciech Stanisławski książka *Projekt: Ukraina* stanowi kolejną ciekawą pozycję, będącą omówieniem stosunków polsko-ukraińskich w XXI wieku. Dlatego należy stwierdzić, iż zasługuje ona na uważne przestudiowanie nie tylko przez zainteresowanych tą problematyką badaczy stosunków międzynarodowych, ale również studentów politologii.

*Miron Lakomy*

## Sprawozdanie z pierwszego otwartego seminarium naukowego Zakładu Teorii Polityki, (Złoty Potok, 8—9 grudnia 2008 r.)

W dniach 8—9 grudnia 2008 roku w Regionalnym Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli WOM w Złotym Potoku odbyło się seminarium naukowe zorganizowane przez Zakład Teorii Polityki Uniwersytetu Śląskiego. W seminarium wzięli udział pracownicy Zakładu, jego współpracownicy oraz zaproszeni goście.

### **Lista uczestników:**

1. prof. dr hab. Sylwester Wróbel
2. dr Bożena Pietrzko
3. dr Martyna Dudzicz
4. dr Bogusława Podsiadło
5. dr Zbigniew Kantyka
6. dr Jerzy Mizgalski (Akademia im. J. Długosza w Częstochowie)
7. dr Jerzy Zdański (Akademia im. J. Długosza w Częstochowie)
8. dr Łukasz Wawrowski (Wyższa Szkoła Bankowa, Wydział Zamiejscowy w Chorzowie)
9. mgr Łukasz Zemła
10. mgr Jacek Bajer

Nad przebiegiem seminarium czuwał prof. dr hab. Sylwester Wróbel. On też wygłosił słowo wstępne. Uczestnicy seminarium mieli okazję wysłuchać dwóch referatów: dr. Zbigniewa Kantyki *Jak badać rzeczywistość polityczną? Krytyka tradycyjnych standardów i nowe propozycje metodologiczne zwolenników orientacji behawioralnej* oraz mgr. Jacka Bajera *Ruchy protestu we współczesnym systemie demokratycznym: ujęcie teoretyczne*.

Jako pierwszy swój referat wygłosił dr Zbigniew Kantyka. Wystąpienie miało charakter refleksji nad tematyką badań behawioralnych w nauce o polityce.

dr Zbigniew Kantyka: *Jak badać rzeczywistość polityczną? Krytyka tradycyjnych standardów i nowe propozycje metodologiczne zwolenników orientacji behawioralnej* (streszczenie referatu).

*Istotę prezentowanego tekstu stanowiła charakterystyka kontrowersji definicyjnych związanych z określeniem „behawioralizm”, jakie towarzyszyły rosnącemu zainteresowaniu badaniem zachowań politycznych od końca XIX w. aż po lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte XX w. — szczytowy okres tzw. rewolucji behawioralnej w politologii. Autor odwołał się m.in. do propozycji Grahama Wallasa, Arthura Bentleya, Herberta Tingstena, George’a Catlina, Herberta Simona i Charlesa Merriama, którzy jednoznacznie, choć w nieco odmienny sposób, sygnalizowali potrzebę metodologicznego zwrotu w nauce o polityce, polegającego na odejściu od normatywizmu i instytucjonalizmu w stronę empirycznych badań rzeczywistości politycznej. Tendencja ta wzmocniona została później m.in. przez publikacje Dwighta Waldo, Jamesa Charleswortha, Davida Eastona, Davida Trumana, Avery Leisersona, Davida Butlera, Roberta Dahla i Heinza Eulaua. Brak jednoznaczności w definiowaniu kierunku zmian wynikał przede wszystkim z tego, iż był to głównie ruch oporu wobec tzw. klasycznej (tradycyjnej) nauki o polityce, którego uczestników — mimo wspólnego sprzeciwu wobec błędów przeszłości — wiele dzieliło.*

*Jedną z kwestii kluczowych był spór o status metodologiczny nauk społecznych, a wśród nich — nauki o polityce. Początkowy sceptycyzm co do możliwości naśladowania nauk formalno-logicznych czy przyrodniczych, a także przekonanie o specyfice wiedzy o polityce zastępowały stopniowo nowe, inspirowane pozytywizmem tendencje. Coraz mocniej wyrażane były adresowane do politologii i politologów oczekiwania, by nadrobili zaległości i dorównali w precyzji opisu i wyjaśniania świata politycznego naukom przyrodniczym. Jednym z projektów był pomysł wkomponowania badań nad zachowaniami politycznymi w program rozwoju tzw. nauk o zachowaniu (behavioral sciences). Wewnętrzna różnorodność nurtu behawioralnego powodowała, iż obok wąskiego empiryzmu i skłonności do hiperfaktualizmu pojawiła się tęsknota za teoriami ogólnymi. Poważnym alternatywnym rozwiązaniem kwestii naturalistycznego pozytywizmu była koncepcja dążenia do zrozumienia działań ludzkich, inspirowana metodologią Maxa Webera. Jej odzwierciedlenie stanowiło — znajdujące wsparcie w programowych założeniach nurtu behawioralnego — zainteresowanie psychologiczną stroną zachowań politycznych.*

Po wygłoszeniu referatu przez dr. Zbigniewa Kantykę prof. dr hab. Sylwester Wróbel zaprosił uczestników seminarium do dyskusji. W trakcie dysku-



sji nad wystąpieniem dr. Z. Kantyki podniesiono zarzut, iż zawarta w opracowaniu teza o sukcesie rewolucji behawioralnej nie jest prawdziwa — nie udało się bowiem zrealizować postulatów zwolenników uczynienia politologii jedną z nauk behawioralnych. W odpowiedzi na tę uwagę dr Z. Kantyka stwierdził, iż wyrastający z pozytywizmu nurt skrajnie naturalistyczny był tylko jedną z tendencji w ramach behawioralizmu i to wcale nie najsilniejszą. Jej radykalne założenia nie zostały urzeczywistnione, ale większość zwolenników behawioralizmu miała inny cel — przewyciężenie typowego dla wiedzy o polityce normatywizmu (czyli badania świata postulowanego zamiast rzeczywistego). I ten cel — wskutek radykalnego zwrotu ku empirii — został osiągnięty.

Uczestnicy dyskusji zasugerowali również konieczność uwzględnienia w tekście artykułu kontekstu polskiego i europejskiego. W odpowiedzi na ten postulat dr Z. Kantyka stwierdził, iż odwołanie się do literatury amerykańskiej nie jest przypadkowe — wiele czynników zadecydowało o tym, że to właśnie tam sformułowane zostały podstawy nurtu behawioralnego i tam osiągnął on zdecydowany sukces. Oczywiście, znaczenie przełomu było globalne, chociaż w Europie nurt tradycyjny idealistyczno-normatywny obronił swą dominującą pozycję. W Polsce, w okresie międzywojennym, można odnaleźć ślady inspiracji literaturą amerykańską wskazującą na potrzebę badań zachowań politycznych. Wyraźne echa nurtu behawioralnego dostrzegalne są także po przełomie 1956 roku, kiedy po przerwie wzrosło (chwilowo) zainteresowanie empirycznym badaniem rzeczywistości społecznej. Kwestie te znajdują odzwierciedlenie w ostatecznej wersji pracy.

Ponadto uczestnicy seminarium zarzucili dr. Z. Kantycie zbyt słabe uwzględnienie wpływu szkoły chicagowskiej na powstanie nowego nurtu. W odpowiedzi na tę uwagę dr Z. Kantyka stwierdził, że wpływ socjologicznej szkoły chicagowskiej na nurt behawioralny w politologii był istotny, lecz nie bezpośredni. Poinformował, że w opracowaniu jest wyraźna wzmianka o znaczeniu badań nad zachowaniami politycznymi w Uniwersytecie Chicago. Postacią integrującą badania socjologiczne i politologiczne w obrębie szkoły chicagowskiej był przede wszystkim Charles Merriam, którego sylwetce i poglądom poświęcił prelegent — jak zapewnił — sporo miejsca (znacznie więcej — w przygotowywanej pracy).

Ostatnią kwestią poruszoną podczas dyskusji była sprawa terminologii. Dyskusja skoncentrowała się wokół pytania, który z terminów jest bardziej właściwy: „rewolucja” czy „przełom” behawioralny. Doktor Z. Kantyka wyjaśnił, iż określenie „rewolucja behawioralna” stało się zwrotem frazeologicznym często używanym w dyskusji. Uzasadnia je m.in. głębokość zmian w metodologii badań i teorii polityki. Bardziej bezpieczny i neutralny jest termin „przełom” — być może bardziej właściwy, gdy komentuje się i ocenia fakty historyczne z perspektywy współczesnej.



Jako drugi — swój referat wygłosił mgr Jacek Bajer. Podjął on próbę konceptualizacji pojęcia „ruch protestu” na podstawie przeglądu literatury, a zwłaszcza najnowszych europejskich i amerykańskich osiągnięć w tym obszarze badawczym.

mgr Jacek Bajer: *Ruchy protestu we współczesnym systemie demokratycznym: ujęcie teoretyczne* (streszczenie referatu)

*W tekście podjęto próbę teoretycznego ujęcia zjawiska ruchów protestu, które wystąpiły w latach sześćdziesiątych XX w. i są — jak uważa wielu badaczy — cechą charakterystyczną współczesnych demokracji. Pojęcie to, dość powszechnie stosowane w literaturze socjologicznej i politologicznej na oznaczenie takich ruchów społecznych, jak ekologiczny, antywojenny czy antyglobalistyczny, nie doczekało się jak dotąd całościowej i syntetycznej konceptualizacji. Nieliczne funkcjonujące definicje nie różnią się zbytnio od definicji ruchów społecznych w ogóle, choć ich autorzy wyraźnie sugerują odmiennosc tych kategorii. Autor w omawianym tekście przyjmuje właśnie takie założenie, że ruchy protestu są szczególnym rodzajem ruchów społecznych. Przyjmuje też wstępne założenie, że ruchy społeczne pomimo wielu podobieństw w formach działania, co dotyczy szczególnie użycia protestu jako formy walki politycznej, są kategorią zasadniczo odmienną od innych zbiorowych aktorów politycznych obecnych w sferze publicznej. Ponieważ samo użycie protestu nie jest wystarczającym kryterium separacji, to fundamentalnym problemem staje się wyróżnienie takich cech szczególnych, które pozwoliłyby na zdefiniowanie ruchów protestu jako wyraźnie odrębnej kategorii zjawisk społecznych. Autor tekstu na podstawie teorii nowych ruchów społecznych wyróżnia kilka takich cech, jak logika działania, orientacja, struktura organizacyjna i czynnik tożsamości, co prowadzi do sformułowania definicji ruchów protestu. Na koniec Autor proponuje klasyfikację perspektyw mających wyjaśnić przyczyny i drogi, w jakich pojawiają się ruchy protestu.*

Dyskusja nad wygłoszonym przez mgr. Jacka Bajera referatem dotyczyła kilku wątków podjętych w artykule. Uczestników interesowały takie kwestie, jak: aktywność ruchów protestu w życiu politycznym; zauważalna instytucjonalizacja ruchów społecznych, która prowadzi do zacierania się różnic pomiędzy instytucjonalną i nieinstytucjonalną polityką; zakres użycia protestu przez różne grupy, które występują z roszczeniami wobec decydentów politycznych i ekonomicznych; skutki (zwłaszcza ekonomiczne i kulturowe) wystąpień ruchów społecznych; reakcje władz na pojawiające się roszczenia oraz przygotowanie elit politycznych w Polsce do rozwiązywania sporów zbiorowych. Zasadnicza debata skoncentrowała się na kilku kwestiach natury teoretycznej, a podniesione zarzuty i wątpliwości można ująć w postaci trzech zasadniczych pytań:

1. Czy w empirycznej rzeczywistości istnieją ruchy społeczne na tyle odmienne od innych, że zasługują na „etykietkę” ruchów protestu?

2. Czy w świetle aktualnych osiągnięć naukowych w obszarze ruchów społecznych jest możliwe stworzenie typologii ruchów społecznych, gdzie jednym z typów byłyby ruchy protestu?

I, co wiąże się z pytaniem poprzednim:

3. Czy jest możliwe jednoznaczne, jasne i wyczerpujące zdefiniowanie pojęcia „ruch protestu”?

Krytyczne uwagi dotyczyły właśnie wielu uproszczeń i niejednoznaczności użytych terminów, niemożności przypisania cech wyłącznie ruchom protestu, a także tego, że wątpliwe jest, czy w rzeczywistości niektóre (i tylko te) ruchy społeczne spełniałyby kryteria definicyjne. Wszystko to, zdaniem uczestników dyskusji, czyni bardzo trudnym sformułowanie takiej definicji. Dodatkowo, zwrócono uwagę na to, że zmienna i złożona natura ruchów społecznych utrudnia wykorzystanie zaproponowanej koncepcji do opisu i wyjaśniania zjawisk empirycznych. Uczestnicy dyskusji wskazywali też na fakt, że jak dotąd nie powstała w światowej literaturze praca, która „rozprawiałaby” się z tym problemem, co dowodzi, iż pomimo powszechnego użycia terminu jest on niełatwy do konceptualizacji. Jeśli chodzi o zalety tekstu, podkreślano wykorzystanie bardzo szerokiego zakresu literatury z wielu obszarów socjologii i politologii, logikę i systematykę wywodu, przejrzystą metodologię, a także samo podjęcie tematu, które w literaturze polskiej ma charakter nowatorski.

W podsumowaniu zgodzono się, iż pomimo wysuniętych zastrzeżeń, z którymi Autor zgodził się w dużej mierze, teoretyczne ustalenia poczynione przez Autora stanowią ważny przyczynek do teoretycznych i empirycznych badań pozainstytucjonalnych form uczestnictwa politycznego we współczesnej demokracji.

Niewątpliwie dużym walorem seminarium była możliwość wymiany poglądów zarówno w ramach prowadzonych dyskusji, jak i przy okazji mniej formalnych spotkań podczas przerw na kawę i obiad.

Sprawozdanie sporządziła  
*Martyna Dudzicz*

## Sprawozdanie z drugiego otwartego seminarium naukowego Zakładu Teorii Polityki, (Złoty Potok, 27—28 kwietnia 2009 r.)

W dniach 27—28 kwietnia 2009 roku w Regionalnym Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli WOM w Złotym Potoku odbyło się seminarium naukowe zorganizowane przez Zakład Teorii Polityki Uniwersytetu Śląskiego. W seminarium wzięli udział pracownicy Zakładu, jego współpracownicy oraz zaproszeni goście.

### **Lista uczestników:**

1. prof. dr hab. Sylwester Wróbel
2. prof. dr hab. Jerzy Sielski (Uniwersytet Szczeciński)
3. dr Bożena Pietrzko
4. dr Bogusława Podsiadło
5. dr Martyna Dudzicz
6. dr Zbigniew Kantyka
7. dr Jerzy Mizgalski (Akademia im. J. Długosza w Częstochowie)
8. dr Jerzy Zdański (Akademia im. J. Długosza w Częstochowie)
9. dr Łukasz Wawrowski (Wyższa Szkoła Bankowa, Wydział Zamiejscowy w Chorzowie)
10. mgr Łukasz Zemła
11. mgr Jacek Bajera

Nad przebiegiem seminarium czuwał prof. dr hab. Sylwester Wróbel. On też wygłosił słowo wstępne. Jako prelegenci wystąpili pracownicy Zakładu Teorii Polityki UŚ — dr Bożena Pietrzko oraz dr Bogusława Podsiadło, a także gościnnie prof. dr hab. Jerzy Sielski (Uniwersytet Szczeciński).

Jako pierwsza swój referat wygłosiła dr Bożena Pietrzko. Referat został poświęcony funkcjonowaniu okręgów federalnych w Federacji Rosyjskiej.

dr Bożena Pietrzko: *Okręgi federalne w Federacji Rosyjskiej* (streszczenie referatu)

*Dnia 13 maja 2000 r. W. Putin w pierwszym tygodniu swojej prezydentury wprowadził podział Rosji na okręgi federalne. Utworzono 7 okręgów federalnych i są to: Centralny, Północno-Zachodni, Południowy, Nadwołżański, Uralski, Syberyjski, Dalekowschodni.*

*Celem utworzenia okręgów federalnych było zwiększenie efektywności działań organów federalnych oraz doskonalenie systemu kontroli i nadzoru ich decyzji. W każdym z okręgów został powołany pełnomocny przedstawiciel Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Jest on powoływany (i odwoływany) przez prezydenta na czas nie dłuższy niż prezydentura.*

*Utworzenie okręgów federalnych pociągnęło za sobą wiele zmian, np. sposób wyboru gubernatora. Jednak nie przewidywano zmian w podziale kompetencji między Federacją i podmiotami Federacji.*

*Przeciwnicy utworzenia okręgów federalnych uważają, że są one szczególnego rodzaju „wykończeniem” (dostrojka) pionowej struktury władzy w Rosji. Najwięcej kontrowersji w Putinowskiej reformie administracyjnej budzi kwestia wzmocnienia centralnych władz kosztem lokalnych samorządów. Zwolennicy zaś uważają, iż okręgi federalne należy umiejscowić w terytorialno-administracyjnym podziale państwa na poziomie federalnym. Działania W. Putina, zmierzające do umocnienia władzy federalnej w podmiotach Federacji, zwłaszcza władzy wykonawczej, zmierzają do tego, by w przyszłości Federacja Rosyjska była kierowana odgórnie.*

Po wygłoszeniu referatu prof. dr hab. Sylwester Wróbel zaprosił uczestników seminarium do dyskusji. Dyskusja nad referatem wygłoszonym przez dr B. Pietrzko skoncentrowała się głównie wokół problematyki podziału terytorialno-administracyjnego Federacji Rosyjskiej. Doktor B. Pietrzko wyjaśniała, iż podział terytorialno-administracyjny współczesnej Rosji ma złożony i skomplikowany charakter. Obejmuje on przede wszystkim następujące podmioty federacji:

- 21 republik (Adygi, Ałtaju, Baszkirii, Buriacji, Dagestanu, Inguską, Kabardyjsko-Bałkarską, Kałmucji, Karaczajo-Czerkieską, Karelii, Komi, Maryjską, Mordwy, Jakucji, Osetii Północnej, Tatarstanu, Tuwy, Udmurcji, Chakasji, Czeczeńską, Czuwaską);
- 9 krajów (Ałtajski, Chabarowski, Kamczacki, Krasnodarski, Krasnojarski, Nadmorski, Permski, Stawropolski, Zabajkalski);
- 46 obwodów (amurski, archangielski, astrachański, biełgorodzki, briański, czelabiński, irkucki, iwanowski, jarosławski, kaliningradzki, kałuski, kemeroński, kirowski, kostromski, kurgański, kurski, leningradzki, lipiecki, magadański, moskiewski, murmański, niżnonowogrodzki, nowogrodzki,

nowosybirski, omski, orenburski, orłowski, penzeński, pskowski, rizański, rostowski, sachaliński, samarski, saratowski, smoleński, swierdłowski, tambowski, tiumeński, tomski, tulski, twerski, ulianowski, włodziemski, wołgogradzki, wołogodzki, woroneski). W wyniku referendum przeprowadzonego w październiku 2004 roku, od 1 grudnia 2005 r. Komi-Permiacki Okręg Autonomiczny został połączony z obwodem permskim, tworząc tym samym Kraj Permski; od 1 lipca 2007 roku były Obwód Kamczacki i Koriacki Obwód Autonomiczny stanowią Kraj Kamczacki; od 1 marca 2008 roku zaś obwód czytyjski został połączony z Agińsko-Buriackim Okręgiem Autonomicznym, tworząc Kraj Zabajkalski;

- 2 miasta wydzielone (Moskwa i Sankt Petersburg);
- obwody autonomiczne — były tworzone w ZSRR jako forma autonomii dla niewielkich narodów zamieszkujących to państwo; po przekształceniu ZSRR w Rosję 4 z 5 istniejących na jej obszarze obwodów autonomicznych podniesione zostały do rangi republik autonomicznych, tylko 1 z nich — Żydowski Obwód Autonomiczny — zachował dawny status;
- okręgi autonomiczne — do 2005 roku funkcjonowało łącznie 10 okręgów autonomicznych; w wyniku referendum przeprowadzonego w październiku 2004 roku, 1 grudnia 2005 roku Komi-Permiacki Okręg Autonomiczny został połączony z obwodem permskim, tworząc Kraj Permski; w wyniku referendum przeprowadzonego 2005 roku, 1 stycznia 2007 roku zlikwidowano też 2 inne okręgi autonomiczne, które włączono w skład Kraju Krasnojarskiego: Ewenkijski i Tajmyrski (Dołgańsko-Nieniecki); w wyniku referendum przeprowadzonego w październiku 2005 roku, 1 lipca 2007 roku Koriacki Okręg Autonomiczny został połączony z obwodem kamczackim, tworząc Kraj Kamczacki; w wyniku referendum przeprowadzonego w kwietniu 2006 roku, 1 stycznia 2008 roku Ust-Ordyńsko-Buriacki Okręg Autonomiczny został włączony w skład obwodu irkuckiego; w wyniku referendum przeprowadzonego w marcu 2007 roku, 1 marca 2008 roku Agińsko-Buriacki Okręg Autonomiczny został połączony z obwodem czytyjskim, tworząc Kraj Zabajkalski; obecnie w skład Federacji Rosyjskiej wchodzi 4 okręgi autonomiczne i są to: Czukocki, Chanty-Mansyjski, Nieniecki oraz Jamalsko-Nieniecki.

Ponadto w 2000 roku Rosję podzielono na okręgi federalne (o których szeroko traktował referat). Okręgi federalne nie są uznawane za jeden ze szczebli podziału terytorialno-administracyjnego Federacji Rosyjskiej. Do celów gospodarczych i statystycznych zaś używa się dodatkowo podziału na regiony ekonomiczne. Jest ich 11 i są to następujące regiony: Centralny, Centralno-Czarnoziemny, Wschodniosyberyjski, Dalekowschodni, Północny, Północnokaukaski, Północno-Zachodni, Powołżański, Uralski, Wołżańsko-Wiacki, Zachodniosyberyjski, Kaliningradzki.

Ponadto uczestników seminarium interesowały relacje pomiędzy pełnomocnikami prezydenta Federacji Rosyjskiej w okręgach federalnych a gubernatorami w podmiotach federalnych. Doktor B. Pietrzko wyjaśniła, iż reorganizacja władzy państwowej w Federacji Rosyjskiej stanowiła jeden z podstawowych priorytetów prezydentury Władimira Putina. Putinowi zależało na rychłym uporządkowaniu panujących w kraju stosunków prawnych pomiędzy poszczególnymi organami oraz szczeblami władzy. Tym samym nastąpić miało zdecydowane umocnienie władzy centralnej. Celowi temu miała służyć reforma administracyjna, której pierwszym krokiem było podpisanie przez Putina w dniu 13 maja 2000 roku dekrety, na mocy którego powołanych do życia zostało 7 okręgów federalnych. Powstanie nowych jednostek administracyjnych miało wzmocnić nadzór prezydenta nad regionami. Na czele każdego z nowo powstałych okręgów miał stanąć pełnomocnik prezydenta. Do jego podstawowych obowiązków należało zapewnienie realizacji prerogatyw prezydenta Federacji Rosyjskiej w regionach i kontrola przepływu funduszy z budżetu centralnego. Prezydencyjni pełnomocnicy mieli również opracowywać nowe programy społeczne i ekonomiczne i gromadzić dane statystyczne na użytek rządu centralnego. O prestiżu nowych stanowisk świadczy chociażby fakt, iż pełnomocnicy automatycznie wchodzi w skład Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, ich zastępcy zaś — w skład Administracji Prezydenta. Oprócz stanowiska przedstawiciela prezydenta w okręgach federalnych utworzono także delegatury różnych agencji i organów władzy centralnej: Federalnej Służby Bezpieczeństwa, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, prokuratury czy służb podatkowych.

Wraz z utworzeniem okręgów federalnych Kreml zapewnił sobie możliwość odwoływania gubernatorów na podstawie prawomocnego wyroku sądowego, natomiast samym gubernatorom zezwolono na dymisjonowanie merów miast leżących na terytorium podległego im podmiotu Federacji. Jednak zapisy dotyczące usuwania ze stanowisk gubernatorów nie zostały zastosowane w pierwszych latach obowiązywania. Kolejnym etapem reformy administracyjnej były zmiany dotyczące trybu formowania Rady Federacji. Odpowiednia ustawa została przegłosowana w obu izbach parlamentu w lipcu, natomiast 5 sierpnia 2000 roku podpisał ją prezydent. Na mocy tej ustawy w skład izby wyższej parlamentu nie wchodził już gubernatorowie i przewodniczący lokalnych parlamentów. Ich miejsce zajęli przedstawiciele władz wykonawczych i ustawodawczych, których nominują gubernatorowie i parlamenty. Zmiana ta oznaczała zmniejszenie znaczenia gubernatorów, którzy nie zasiadając już w Radzie Federacji, stracili immunitet i przywileje parlamentarne. Aby zrekompensować szefom podmiotów Federacji utratę wysokich stanowisk, we wrześniu 2000 roku utworzono Radę Państwa, która składa się z gubernatorów, przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych, jej pracom zaś przewodniczy sam prezydent. Oceniając Radę Państwa, należy jednoznacznie stwierdzić, iż nowa instytucja posiada marginalne znaczenie w życiu politycznym państwa.



Jej obrady odbywają się nie częściej niż raz na trzy miesiące, natomiast prezydium Rady, które zbiera się częściej, nie jest w stanie odegrać żadnej roli politycznej ze względu na ciągle zmiany swego składu. Po wprowadzeniu w życie omawianej reformy również Rada Federacji straciła swoje dotychczasowe znaczenie. Izba ta, pozbawiona wpływowych gubernatorów, stała się trzecioplanowym organem władzy centralnej. Jak twierdzą badacze, Rada Federacji przestała być niezależnym gremium i stała się silnie upolityczniona i zależna od prezydenta. Jej główną nieformalną funkcją okazał się lobbing na rzecz grup kapitałowo-przemysłowych. Rada straciła także swoją funkcję przedstawicielstwa regionów.

Kolejne zmiany w systemie funkcjonowania państwa zostały spowodowane przez tragiczne wydarzenia w Biesłanie we wrześniu 2004 roku. Po krwawym ataku terrorystycznym w biesłańskiej szkole dokonanym przez czeczeńskich separatystów prezydent Putin podjął decyzję o rozpoczęciu kolejnego etapu gwałtownych reform administracyjnych. Najszerszym echem na całym świecie odbiła się idea likwidacji bezpośrednich wyborów gubernatorskich. Dzięki zmianom w ustawodawstwie to prezydent w porozumieniu ze specjalną komisją będzie przedstawiał lokalnym deputowanym kandydata na stanowisko gubernatora. Tym samym bezpośrednio wybory na gubernatorów przeszły do historii. Po wygaśnięciu trwających kadencji gubernatorów będzie mianował prezydent. W czasie prac w Dumie nad projektem reformy przyjęto poprawkę, w myśl której obecni gubernatorzy, nawet ci wybrani pod koniec 2004 roku, powinni zwrócić się do prezydenta Federacji Rosyjskiej o akceptację. Pierwszym mianowanym gubernatorem został Siergiej Darkin, który uzyskał aprobatę prezydenta FR i deputowanych Primorskiego Kraju. Co ciekawe, większość społeczeństwa rosyjskiego jest przeciwna likwidacji bezpośrednich wyborów gubernatorskich, jednak sprzeciw ten bardzo szybko osłabia się. Według sondaży, odsetek osób popierających dotychczasową formułę wybierania szefów regionów spadł z 85% w 1997 roku do 61% we wrześniu 2004 roku. Obecnie szacuje się, że poparcie dla prezydenckich nominacji systematycznie wzrasta. Jednocześnie ten etap reformy został mocno skrytykowany w samej Rosji, a także poza jej granicami. Zdaniem przeciwników tej reformy, mianowanie gubernatorów to nie tylko likwidacja demokracji w regionach, ale także wzmoczenie czynnika korupcji władzy lokalnej i odsunięcie społeczeństwa od jakiegokolwiek udziału w życiu politycznym. Krytycy zarzucają Putinowi, iż w istocie zastąpił umowy o podziale władzy z rosyjskimi regionami i bezpośrednio wybory siecią własnych plenipotentów i namiestników.

Jako druga swój referat wygłosiła dr Bogusława Podsiadło. Wystąpienie zostało poświęcone problematyce genezy i ewolucji socjaldemokracji w Polsce.



dr Bogusława Podsiadło: *Geneza i ewolucja organizacyjno-programowa SdRP i SLD w kontekście demokratycznych przemian w Polsce* (streszczenie referatu)

*Elementem przemian polskiego systemu politycznego po 1989 r. była diametralna przebudowa partii i ugrupowań politycznych, powstały nowe struktury — w tym również Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP) oraz jej następczyni Sojusz Lewicy Demokratycznej.*

*Przedstawiając genezę socjaldemokracji, w artykule przypomniano proces załamywania się systemu socjalistycznego w Polsce i zachodzące w związku z tym w naszym kraju przeobrażenia polityczne (ich podstawą były ustalenia Okrągłego Stołu: luty—kwiecień 1989 r. oraz czerwcowe wybory parlamentarne). Zaprezentowano periodyzację kształtowania się SdRP i SLD oraz ich ewolucję programową. W założeniach programowych uwzględniono cele ideowe, program ustrojowy, wizję państwa, a zwłaszcza stanowisko SdRP w kwestii nowych zasad polskiej polityki zagranicznej. Priorytetem rozważań uczyniono kwestię bezpieczeństwa Polski i związany z tym akces do NATO oraz integrację z Unią Europejską. Zwrócono również uwagę na działalność socjaldemokracji w koalicjach rządzących i opozycji parlamentarnej, podkreślając, iż stała się ona przykładem ugrupowania wyrosłego ze starego systemu, które przystosowało się do nowej rzeczywistości społeczno-politycznej.*

Dyskusja nad referatem dr B. Podsiadło skoncentrowała się wokół kilku wątków podjętych w artykule. Uczestników interesowały takie kwestie, jak: proces formowania się Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej, przejście z SdRP do SLD, różnice programowe pomiędzy SdRP a SLD, kształtowanie się i ewolucja stanowiska socjaldemokracji wobec różnych kwestii społecznych, gospodarczych i politycznych. Uczestnicy seminarium sugerowali Autorce uzupełnienie tekstu artykułu o zróżnicowane oceny historyczne działalności socjaldemokracji w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Uznano także, iż tekst zyskałby na wartości, gdyby Autorka podjęła próbę odniesienia głównych założeń programowych socjaldemokracji do rzeczywistych efektów działania formacji politycznej.

Na zakończenie seminarium z referatem wystąpił prof. dr hab. Jerzy Sielski. Swoim odczytem starał się odpowiedzieć na pytanie: Czy jest możliwe i zasadne stworzenie metateorii politologii?

prof. dr hab. Jerzy Sielski: *Czy można zbudować metateorię politologii, czyli metapolitologię?* (streszczenie referatu)

*W prezentowanym artykule starano się odpowiedzieć na pytanie, które frapuje wielu badaczy politologii: Czy można zbudować, ogólną teorię wyjaśniającą działania i zachowania podmiotów polityki?*

*Przedmiotem politologii jest polityka, która wyróżnia się spośród innych dyscyplin naukowych szczególną specyficzną działalnością. Współczesna polityka w dobie globalizacji to już nie ta polityka z czasów Arystotelesa i Platona. Niemniej jednak, jako uogólnienie ponadhistoryczne, ostała się od czasów antycznych i po dzień dzisiejszy nadaje politologii rangę wiedzy szczególnie wysokiej ze względu na jej uderzającą, choć względną, trwałość — tak pisał F. Ryszka. Z jednej strony długa tradycja, z drugiej strony nowe wyzwania, jakie stawia współczesna rzeczywistość związana z globalizacją.*

*Autor w prezentowanym artykule stanął na stanowisku, że należy budować poziom teoretyczny na podstawie paradygmatu wartości i interesów, jako pierwotny w stosunku do władzy politycznej. Władza to przede wszystkim środek do realizacji wartości i interesów politycznych i ekonomicznych. Niekiedy jest też wartością samą w sobie. Niemniej jednak inne paradygmaty politologii są jak najbardziej aktualne, gdyż prezentują materię polityczną związaną z władzą z wielu stron. Każdy inny paradygmat politologii pokazuje władzę od innej strony: behawioralnej, decyzyjnej itp., przy czym pozostałe paradygmaty politologii związane są z niższym poziomem hierarchii teorii: trzecim.*

Dyskusję nad artykułem prof. dr. hab. J. Sielskiego zdominowało centralne pytanie: Czy możliwe jest w ogóle zbudowanie metateorii politologii? Prelegent swoich racji dowodził, twierdząc, iż zainteresowanie teorią w politologii jest pochodną szerszego ruchu w tym samym kierunku w naukach społecznych — szczególnie zaś w kontekście lansowanej ostatnimi czasy tezy o powrocie wielkiej teorii w naukach humanistycznych, czego przykładem miałyby być dorobek między innymi Michela Foucaulta, Jürgena Habermasa, Johna Rawlsa, Jacques'a Derridy czy Thomasa Kuhna. Wyraźnie też można dostrzec zainteresowanie politologów teorią w sensie normatywnym i analityczno-empirycznym, a także z perspektywy różnych podejść metodycznych i podstawowych pojęć. Niekiedy wiąże się to ze spojrzeniem na politologię z punktu widzenia metodologii i filozofii nauk empirycznych. Zdaniem Autora, zbudowanie metateorii politologii jest możliwe jedynie na podstawie kategorii wartości i interesów, gdyż stanowią one istotny i pierwotny względem innych kategorii paradygmat. Uczestnicy dyskusji zwrócili prelegentowi uwagę na zróżnicowane znaczenie pojęcia paradygmatu. Rozumiejąc paradygmaty jako powszechnie uznawane osiągnięcia naukowe, które w pewnym czasie dostarczają społeczności uczonych modeli problemów i rozwiązań, należy zawsze mieć na względzie również i kontekst społeczny, w którym powstały. Ponadto uczestnicy seminarium podali pod wątpliwość zasadność budowania metateorii politologii. Zwrócili uwagę na fakt, iż świat społeczny nie jest ontologicznie (czyli bytem i strukturą) monolityczny, jest różnorodny, skomplikowany, wewnętrznie sprzeczny, jest dynamiczny, ciągle otwarty, nieustannie w trakcie stawania się. Dlatego zamiast akceptacji poszukiwania metateorii zasadna wydaje się aproba-

ta idei, że każda teoria może pozwolić dotrzeć do jakiegoś zakątka rzeczywistości. Nie wydaje się zatem zasadne ferowanie ostatecznych ocen teorii naukowych, ponieważ ta, którą się uważa istotną dzisiaj, jutro może okazać się zupełnie nieistotna, i odwrotnie.

Niewątpliwie dużym walorem seminarium była możliwość wymiany poglądów zarówno w ramach prowadzonych dyskusji, jak i przy okazji mniej formalnych spotkań podczas przerw na kawę i obiad.

Sprawozdanie sporządziła  
*Martyna Dudzicz*



## Noty o Autorach\*

Anna Stępień — mgr, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Dominika Cwiężczek — mgr, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Miron Lakomy — dr, asystent w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Marek Mazur — dr, adiunkt w Zakładzie Komunikacji Społecznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Agnieszka Turska-Kawa — dr, adiunkt w Zakładzie Komunikacji Społecznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Agnieszka Stolarczyk — mgr, absolwentka politologii i filologii romańskiej, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Anna Orlikowska — mgr, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Agnieszka Grzesiok-Horosz — dr, w Zakładzie Administracji i Prawa Instytutu Zarządzania i Administracji, Politechnika Śląska w Gliwicach

Jan Iwanek — dr hab. prof. UŚ w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

---

\* Według kolejności zamieszczonych w zbiorze opracowań.

Sylwester Wróbel — dr hab. prof. UŚ, kierownik Zakładu Teorii Polityki Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Katarzyna Czornik — mgr, asystent w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Martyna Dudzicz — dr, adiunkt w Zakładzie Teorii Polityki Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach

W roku 2010 nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego  
ukazały się następujące publikacje  
z dziedziny nauk społecznych i humanistycznych

Gabriela Besler: *Gottloba Fregego koncepcja analizy filozoficznej* (filozofia)

Katarzyna Niebrój: *Karla R. Poppera koncepcja prawdy. Kwestia podstawowego nośnika prawdziwości* (filozofia)

Magdalena Mruschczyk: *Człowiek w „antropologii adekwatnej” Karola Wojtyły* (filozofia)

Mariusz Wojewoda: *Pluralizm aksjologiczny i jego implikacje we współczesnej filozofii religii* (filozofia)

„Folia Philosophica”. T. 28. Red. Piotr Łaciak (filozofia)

Piotr Boroń: *Kniaziowie, królowie, carowie... Tytuły i nazwy władców słowiańskich we wczesnym średniowieczu* (historia)

Joanna Januszevska-Jurkiewicz: *Stosunki narodowościowe na Wileńszczyźnie w latach 1920—1939* (historia)

Piotr Rajski: *Uherce to takie miłe więzienie koło Leska. Dziennik internowanego* (historia)

„Wiek Stary i Nowy”. T. 2 (7). Red. Sylwester Fertacz, Maria W. Wanatowicz (historia)

Wojciech Świątkiewicz: *Między sekularyzacją a deprywatyzacją. Socjologiczne refleksje wokół polskiej religijności w kontekście europejskim* (socjologia)

*Deficyty badań śląskoznawczych*. Red. Marek S. Szczepański, Tomasz Nawrocki, Andrzej Niesporek (socjologia)

„Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa”. T. 1. Red. Wojciech Świątkiewicz (socjologia)



Redaktor  
Barbara Konopka

Projektant okładki i stron działowych  
Anna Kmita

Redaktor techniczny  
Barbara Arenhövel

Korektor  
Mirosława Żłobińska

Copyright © 2010 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

**ISSN 0208-6336**  
**ISSN 1895-3492**

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
www.wydawnictwo.us.edu.pl  
e-mail: wydawus@us.edu.pl

---

Wydanie I. Nakład: 150 + 50 egz. Ark. druk. 12,75. Ark.  
wyd. 15,5. Papier offset. kl. III, 90g      Cena 20zł(+VAT)

Łamanie: Pracownia Składu Komputerowego  
Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego  
Druk i oprawa: SOWA Sp. z o.o.  
ul. Hrubieszowska 6a  
01-209 Warszawa