Pismo
Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

POLITEJA

49
2017

- Narracje o Europie
- Sprawy międzynarodowe
- Kultura i media

Publikacja dofinansowana
przez Wydział Studiów Między-
narodowych i Politycznych UJ.

Publikacja wydana w dwóch wersjach:
elektronicznej i drukowanej. Wersją
pierwotną jest format elektroniczny



POLITEJA.
Pismo Wydziału Studiów
Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego
ul. Gołębia 24, 31-007 Kraków
tel. 12 663 15 65, 12 664 15 64
politeja@uj.edu.pl
www.politeja.wsmip.uj.edu.pl

Wydawca:
Księgarnia Akademicka sp. z o.o.
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel. 12 431 27 43
akademicka@akademicka.pl
www.akademicka.pl

ISSN 1733-6716

Redakcja tekstów:
Justyna Wójcik
Ewa Popielarz

Projekt okładki:
Łukasz Fyderek

Typografia, skład i łamanie:
Studio ANATTA
www.anatta.pl

Nakład: 150 egz.

Na liście B czasopism
punktowanych MNiSzW: 13 pkt

RECENZENCI

Saad Abudayeh (Jordan University)
Kazimierz Adamczyk (Uniwersytet Jagielloński)
Roman Bäcker (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
Beata Baczyńska (Uniwersytet Wrocławski)
Marek Bankowicz (Uniwersytet Jagielloński)
Monika Banaś (Uniwersytet Jagielloński)
Włodzimierz Bernacki (Uniwersytet Jagielloński)
Maksim Bulachtin (Perm University)
Renata Czekalska (Uniwersytet Jagielloński)
Joachim Diec (Uniwersytet Jagielloński)
Artur Demchuk (Lomonosov Moscow State University)
Katarzyna Duda (Uniwersytet Jagielloński)
Andrzej Dudek (Uniwersytet Jagielloński)
Łukasz Gacek (Uniwersytet Jagielloński)
Dariusz Juruś (Uniwersytet Jagielloński)
Wojciech Kaute (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)
Wawrzyniec Konarski (Uniwersytet Jagielloński)
Leszek Korporowicz (Uniwersytet Jagielloński)
Krzysztof Kościelniak (Uniwersytet Jagielloński)
Barbara Krauz-Mozer (Uniwersytet Jagielloński)
Paulina Kewes (University of Oxford)
Marek Maciejewski (Uniwersytet Wrocławski)
Gerhard Meiser (Universität Halle)
Włodzimierz Mich (Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie)
Ewa Nowicka-Rusek (Polska Akademia Nauk)
Tadeusz Paleczny (Uniwersytet Jagielloński)
Nina Pluta (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)
Andrzej Porębski (Uniwersytet Jagielloński)
Jarosław Rokicki (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego)
Andrea Schmidt (Pecs University)
Mieczysław Smoleń (Uniwersytet Jagielloński)
Barbara Stoczewska (Uniwersytet Jagielloński)
Lucjan Suchanek (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Oświęcimiu)
Krzysztof Szczerski (Uniwersytet Jagielloński)
Dariusz Szpoper (Uniwersytet Gdański)
Katarzyna Warmińska (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)
Janusz J. Węc (Uniwersytet Jagielloński)
Howard Williams (Aberystwyth University)
Lidia Wiśniewska (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)
Rafał Wiśniewski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)
Justyna Ziarkowska (Uniwersytet Wrocławski)
Monika Zielińska (Uniwersytet Warszawski)
Ryszard Zięba (Uniwersytet Warszawski)

Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych
i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

POLITEJA

NR 4 (49) KRAKÓW 2017

Blok „Europejskie narracje"
pod redakcją Jacka H. Kołodzieja

RADA PROGRAMOWA

Prof. Jerzy Axer (Uniwersytet Warszawski)
Prof. Andrea Ciampani (LUMSA, Roma)
Prof. Břetislav Dančak (Masaryk University, Brno)
Prof. Rahul Peter Das (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)
Prof. Taras Finikov (KROK University, Kyiv)
Prof. Saleh K. Hamarneh (Jordan University)
Prof. Ferenc Hörcher (Pázmány Péter Catholic University, Budapest)
Prof. Alvydas Jokubaitis (Vilnius University)
Prof. Wiesław Kozub-Ciembroniewicz (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)
Prof. Zdzisław Mach (Instytut Europeistyki UJ)
Prof. Andrzej Mania (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)
Prof. Tadeusz Paleczny (Instytut Studiów Międzykulturowych UJ)
Prof. Dorota Praszałowicz (Instytut Amerykanistyki i Studiów Polonijnych UJ)
Prof. Anna Raźny (Instytut Rosji i Europy Wschodniej UJ)
Prof. John Robertson (Cambridge University)
Prof. Irena Stawowy-Kawka (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)
Prof. Noël O'Sullivan (University of Hull)
Prof. Adam Walaszek (Instytut Amerykanistyki i Studiów Polonijnych UJ)
Prof. Andrey Yuriyevich Shutov (Lomonosov Moscow State University)
Prof. Andrzej Zięba (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)

REDAKTOR NACZELNY CZASOPISMA

Prof. Bogdan Szlachta
(Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)

SEKRETARZ REDAKCJI CZASOPISMA

Dr hab. Dorota Pietrzyk-Reeves
(Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)
Dr Arkadiusz Górnisiewicz
(Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

NARRACJE O EUROPIE

5 **Jacek H. Kołodziej**, *Narracje o Europie a naukowa narratologia*

15 **Chris Hann**, *Multiscalar Narrative Identities: Individual and Nation, Europe and Eurasia*

37 **Joanna Nowicki**, *Median Europe and Its Thinkers to Give a New European Narrative after 1945*

49 **Joanna Orzechowska-Wacławska**, *Naród, narodowość, nacjonalizm we współczesnej Europie. Baskijskie i katalońskie narracje tożsamościowe*

71 **Ina Alber-Armenat**, *Europeanness among Polish civil society activists*

87 **Joanna Sondel-Cedarmas**, *Obraz zjednoczonej Europy w koncepcjach przedstawicieli opozycji antyfaszystowskiej we Włoszech w latach 1943-1945*

109 **Jean F. Crombois**, *Conflicting Narratives? Geopolitical and Normative Power Narratives in the EU Eastern Partnership*

127 **Maciek Stępka**, *EU Crisis Management and Conflict Prevention. Identifying Institutional Constrains for Early Warning Analysis Utilization*

143 **Anna-Lena Sender**, *Indispensable Partner or Significant Other? German and French Media Portrayals of Poland after 25 Years of Weimar Triangle*

157 **Paweł Krężołek**, *Network and Networks – The European E-Challenge*

173 **Stanisław Łojek**, *Metanarracja dla Europy? Według Hanny Arendt*

SPRAWY MIĘDZYNARODOWE

189 **Lidia Pokrzycka**, *The Political and Economic Situation of Iceland in the Context of EU Application Withdrawal*

203 **Marcin Zubek**, *Kontestacja wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Parlamencie Europejskim na przykładzie działań UE w Afganistanie w latach 2005-2013*

231 **Arkadiusz Radwan**, **Hans-Bernd Schäfer**, Advocatus populi *i* advocatus diaboli – *o prawie, argumentach i strategiach stron negocjujących Brexit*

273 **Janusz Józef Węc**, *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011-2016*

311 **Agnieszka Polończyk**, *Strategiczne uwarunkowania użycia sił zbrojnych RFN w latach 1955-1989*

335 **Olga Nadskakuła-Kaczmarczyk**, *Sources of the legitimacy of Vladimir Putin's power in today's Russia*

KULTURA I MEDIA

351 **Maciej Miżejewski**, *Kryzys modelu zarządzania RAI i jego polityczne uwarunkowania*

379 **Dagmara Głuszek-Szafraniec**, *Hiszpańska partia Podemos a mediatyzacja polityki*

395 **Anna Kaganiec-Kamieńska**, *Rasa czarna a tożsamość kubańska*

RECENZJE

423 **Wojciech Gagatek**, Jacek Czaputowicz, Kamil Ławniczak, Anna Wojciuk, *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce*

427 **Juliusz Gałkowski**, Paweł Grad, *O pojęciu tradycji. Studium krytyczne kultury pamięci*

433 **Przemysław Sołga**, Ewa J. Nowacka, *Wprowadzenie do doktryny społecznej Benedykta XVI. Państwo i społeczeństwo w poglądach Franciszka*

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.01

Jacek H. KOŁODZIEJ
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
uwkolodz@cyf-kr.edu.pl

NARRACJE O EUROPIE A NAUKOWA NARRATOLOGIA

Konferencję pod takim tytułem[1] zorganizował Instytut Europeistyki jesienią 2015 r. Spore nią zainteresowanie było efektem nie tylko powstrzymanej kryzysami dynamiki integracji Unii Europejskiej, wynikających z tego pytań i problemów godnych naukowej refleksji – jego przyczyną było również użycie w tytule tyleż modnego, co wieloznacznego słowa „narracja".

Naukowa narratologia wywodzi się z doświadczeń paradygmatu nauk humanistycznych, zwłaszcza badań literaturoznawców i językoznawców[2]. Nie bez znaczenia jest to, że jako Polacy mamy ogromny dorobek w zakresie tradycyjnej i porównawczej teorii powieści oraz, szerzej, teorii literatury[3]. Współcześnie narratologia rozwija się również w postaci wiedzy „neostrukturalistycznej", łączącej zalety klasycznego podejścia z możliwościami innych paradygmatów. Zwolenniczka tego kierunku rozwoju narratologii, Magdalena Rembowska-Płuciennik, przekonująco wykazuje, że od czasu ukazania się publikacji *Routledge Encyclopedia of Narrative Theory* postklasyczna narratologia stała

[1] A ściślej: „Narracje o Europie/Europejskie narracje" (w ramach inicjatywy Discussing and Understanding Europe – DUE).

[2] Nazwę „narratologia" (*narratologie*) zaproponował Tzvetan Todorov w 1969 r. na podstawie analiz gramatyki *Decameronu*. Miał na myśli ogólną teorię narracji, obejmującą wielowątkową tradycję badań semiotycznych, teorię prozy rosyjskiej szkoły formalnej, praskich strukturalistów i przede wszystkim dorobek strukturalistów francuskich, skumulowane w postaci jakościowej metody badania elementarnych składników i funkcji tekstu artystycznego. Trzy lata wcześniej w periodyku „Communication" ukazały się teksty Tzvetana Todorova, Rolanda Barthes'a, Gérarda Genette'a, Algirdasa Juliena Greimasa i innych badaczy kultury zafascynowanych różnymi aspektami teorii prozy oraz technikami podejścia formalno-strukturalno-generatywnego do tekstu. Wydawnictwo to stanowi programowy manifest narratologii strukturalistycznej. Zob. D. Herman, M. Jahn, M.-L. Ryan, *Routledge Encyclopedia of Narrative Theory*, London–New York 2005, s. 574-575.

[3] Zob. H. Markiewicz, *Narrator i autor w światowej teorii literatury*, „Pamiętnik Literacki" 1994, vol. 85, z. 4, s. 225-235.

się pełnoprawną subdyscypliną nauk humanistycznych, w pełni uznanym polem badawczym i wręcz przejawem „nowego paradygmatu". Nic dziwnego, że przeżywa dynamiczny rozwój w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech, Skandynawii, Belgii, Izraelu czy w Chinach.

Badaczka pisze: *Narratologia postklasyczna opiera się na potrzebie ponownego przemyślenia podstawowych dla swej subdyscypliny założeń oraz zgłasza konieczność rozszerzenia ich aplikacji na nowe pozaliterackie obszary badań. W istocie więc wielokrotnie jest to rewitalizacja i transformacja narratologii klasycznej* [...]. *Wskutek tych przemian uzupełnia się badania strukturalistyczne o tematy i metody z założenia przez strukturalizm odrzucane (lub wcześniej po prostu nieznane), ale także eksploruje nowe możliwości dawnych modeli opisu dzieła literackiego, łącząc je ze studiami genderowymi, kulturowymi, postkolonialnymi, kognitywizmem, socjolingwistyką, psychologią. To interdyscyplinarne ukierunkowanie stanowi zarazem dowód akceptacji rozbudowanej sieci pozaliterackich kontekstów, w ramach których narracja została osadzona*[4].

Przyjmując, że nauki o kulturze, nauki o polityce i stosunkach międzynarodowych, socjologia, psychologia społeczna, socjolingwistyka, nauki historyczne, nauki o mediach i komunikacji – by wymienić tylko niektóre dyscypliny – należą do kanonu wiedzy europeistycznej, musimy równocześnie zauważyć, że wszystkie one bardzo często odwołują się w swoich analizach do przesłanek natury tekstowej. Podstawą źródłową wnioskowania są zwykle dokumenty, umowy, porozumienia, przemówienia, deklaracje programowe (politologia, stosunki międzynarodowe), transkrypcje wywiadów, notatki (antropologia, psychologia społeczna) czy teksty medialne (nauki o mediach i komunikacji) – w każdym przypadku są to teksty, a w bardzo wielu – t e k s t y n a r r a c y j n e. Ich badaniem od lat zajmuje się narratologia, raczej nieobecna jako metoda w paradygmacie badań społecznych. Jakie możliwości daje nam analiza narracyjna? Bardzo skrótowo można to wyjaśnić w czterech punktach.

Po pierwsze, analiza narracyjna pozwala na zbadanie relacji między danym tekstem a intertekstualnymi, społecznymi i kulturowymi składnikami jego kontekstu. Odnosi się zatem do istotnych przesłanek dotyczących warunków rozumienia działań symbolicznych człowieka. W szczególności chodzi o badanie wielopiętrowych związków między symbolicznymi reprezentacjami – **tekstami** (zbiorami danych empirycznych utrwalonymi w danych kontekstach), **fabułami** (stanowiącymi jakby idealne wzorce opowieści – uporządkowanymi logicznie i chronologicznie zdarzeniami) oraz **opowieściami** („historiami", zawierającymi informacje na temat przebiegu wybranych wydarzeń i aktorów, których działania zmieniają rzeczywistość w określony sposób). Fabuły i opowieści istnieją niezależnie od konkretnych tekstów, odzwierciedlają kulturowo-społeczne wzory myślenia w danej wspólnocie, odpowiadając ponadto psychopoznawczym uwarunkowaniom opisywania rzeczywistości i nadawania jej sensu symbolicznego przez ludzi[5].

[4] M. Rembowska-Płuciennik, *Poetyka intersubiektywności. Kognitywistyczna teoria narracji a proza XX wieku*, Toruń 2012, s. 70-71, *Monografie Fundacji na rzecz Nauki Polskiej*.

[5] Brzmi to może patetycznie, ale opowieść jest podstawową matrycą, za pomocą której człowiek poznaje świat materialny oraz kulturę, uczy się opisywać i rozumieć zdarzenia i działania innych ludzi, jak również przekazuje treści psychiczne (myśli, emocje i oceny) drugiemu człowiekowi. Ponadto

Równie ważne jest to, że w naturze opowieści zawiera się „pamięć" o innych podobnych i wcześniejszych opowieściach.

Po drugie, analiza narracyjna umożliwia zaawansowane, świetnie udokumentowane w literaturze i przetestowane empirycznie badanie strukturalno-funkcjonalnej formy i treści tekstów/opowieści[6], z uwzględnieniem ich szerokich kontekstów. Jest to istotne, ponieważ analiza ta ma do zaoferowania narzędzia, które – odmiennie od innych podejść – pozwalają uwypuklić specyficzne aspekty: rolę i typ autora, twórcy tekstu (narratora), jego dystans i funkcje wobec tekstu, perspektywę narracji (fokalizacje), gatunek i styl wypowiedzi, postaci (aktorów) opowieści, porządek zdarzeń, sekwencje czasowe i tempo, złożoność struktury opowieści[7]. W odróżnieniu od ilościowej analizy zawartości (służącej głównie badaniu cech szerokich „strumieni przekazów") pozwala na pogłębioną analizę formy i treści pojedynczego tekstu, który jednak zawsze jest widziany poprzez swoiste napięcie między kulturowym wzorcem (fabułą) a specyficzną jego realizacją – opowieścią. Ta możliwość zbliża analizę narracyjną do możliwości analizy dyskursu pod względem podobnego nastawienia do odkrywania ukrytych znaczeń i głębokich, kulturowo utrwalonych wzorów myślenia, działania i mówienia.

Ale, po trzecie, nie jest analiza narracyjna badaniem dyskursu, co wymaga paru słów wyjaśnienia, skoro obie metody bazują na analizie tekstów i obie aspirują do rekonstrukcji pozatekstowych i ponadtekstowych prawidłowości. Odpowiedź jest trudna, ponieważ zakresy pojęć analizy dyskursu i analizy narracji są częściowo skrzyżowane, ponadto obie tradycje badań występują w bardzo wielu odmianach. Na użytek tego krótkiego tekstu można udzielić odpowiedzi upraszczającej, poprzestającej na wskazaniu podstawowej różnicy. Narratologia (bardziej paradygmatycznie „humanistyczna") stawia przede wszystkim pytanie: „kto?", w odróżnieniu od (bardziej paradygmatycznie „społecznej") analizy dyskursu, zainteresowanej raczej pytaniem: „jak?". Rozwińmy tę myśl. Narratologię wyróżnia koncentracja na człowieku – sprawcy działania (autorze, narratorze, aktorach odgrywających role w opowieści, *agensach* – decydentach i *patiensach* – statystach *etc.*), jego działaniach i współtworzonych zdarzeniach. Uznaje

neuropsychologowie wykazują, że opowieść to matryca ściśle sprzężona z funkcjonowaniem mózgu i działaniem umysłu człowieka w sytuacji społecznej. Zob. J. Gottschall, *The Storytelling Animal. How Stories Make us Human*, Boston–New York 2012; zob. również M. Bal, *Narratologia. Wprowadzenie do teorii narracji*, przeł. E. Kraskowska, E. Rajewska, Kraków 2012, *Eidos*. Aksjologowie dowodzą, że wartościowanie (komunikowanie wartości) każdorazowo wymaga narracji, ponieważ nie da się w inny sposób uzasadnić przeżycia aksjologicznego. Zob. H. Joas, *Values Generalization. Limitation and Possibilities of a Communication about Values*, „Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik" 2008, vol. 9, nr 1, s. 88-96, [online] https://www.researchgate.net/publication/23691798_Value_Generalization__Limitations_and_Possibilities_of_aCommunication_about_Values, 15 V 2017.

[6] Twierdzę, że narratologia postklasyczna daje się stosunkowo łatwo zintegrować z założeniami badań medioznawczych, antropologicznych, a nawet politologicznych.

[7] Podstawą tego skrótowego wyliczenia jest klasyczna typologia środków narracji według Gérarda Genette'a. Zob. L. Guillemette, C. Lévesque, *Narratology*, Signo, [online] http://www.signosemio.com/genette/narratology.asp, 22 V 2016.

za ważne rozpoznanie wzajemnych relacji między tym, kto opowiada, tymi, o których opowiada, tym, jak opowiada, w jakim otoczeniu rozgrywa się opowieść, oraz tym, jaką ma ona strukturę. Z kolei analiza dyskursu z założenia nastawiona jest przede wszystkim na ujawnienie społecznych, instytucjonalnych praktyk władzy, wywierającej (najczęściej negatywny) wpływ na ludzi poprzez umiejętną kontrolę i ekonomię wiedzy (reprodukowanej w postaci tekstów reprezentujących dyskurs). Często w analizie dyskursu na pierwszy plan wysuwają się same skutki – praktyki i mechanizmy opresji wraz z mową opresora, jak również strategie i taktyki zniekształcania obrazu rzeczywistości, podczas gdy w analizie narracyjnej sprawczość, podmiotowość i twórca są ważniejsi. Działania postaci, różnorodne i znaczące relacje między nimi, napięcia między narratorem a aktorami, składnikami formy opowieści, artystyczne mechanizmy tworzenia wraz z regułami i kodami kultury pozwalającymi na zrozumienie sensu – wszystko to wyróżnia narratologię.

Po czwarte, kluczową właściwością tekstu narracyjnego jest to, że jest on zawsze opowieścią – jest tekstem n a c e c h o w a n y m przez autora. Zresztą było tak od samego początku rozwoju sztuki opowiadania – w klasycznej retoryce *narratio* stanowiło część *inventio* (w której chodziło o o d p o w i e d n i e pokazanie zdarzeń i osób), ponieważ celem mówiącego było przekonywanie. Cechą typową tego składnika mowy było umiejętne stosowanie amplifikacji (powiększania bądź pomniejszenia objętości danego motywu)[8]. Od czasów Cycerona rozumienie i funkcje tekstu narracyjnego zasadniczo nie uległy zmianie: jego treść i wymowa nie mieszczą się ściśle w logice prawda/fałsz, ponieważ równoprawnym środkiem służącym celowi – czyli perswazji – było łączenie prawdy z półprawdą i fałszem. W starożytnej retoryce rozróżniano trzy odmiany narracji, które nazywano: *historia* (opowieść prawdziwa i prawdopodobna), *fabula* (opowieść całkiem zmyślona) oraz *argumentum* (opowieść nieprawdziwa, ale nadal prawdopodobna)[9]. Nadal wyznaczają one istotę narracji. Dzięki temu analiza narracyjna przenosi uwagę badacza z funkcji referencyjnej (weryfikowania prawdziwości tekstu) na perswazyjną, impresywną i ekspresywną, estetyczną i fatyczną – pozwalając na zajęcie się tym, co zawsze było kluczowe dla zrozumienia wszelkiego typu interakcji i relacji społecznych: wymiarem władzy i wpływu. Każda opowieść otwiera się na możliwość analizy decyzji narratora i postaci co do hierarchii zdarzeń i przypisywanych im ocen oraz wartości. Aspekt wyrażania ocen i wartościowania jest bodaj najważniejszym wymiarem budowania przez nas obrazu świata oraz komunikacji perswazyjnej.

Podobnie jak „dyskurs" czy „tożsamość", również „narracja" to słowo o wielu zastosowaniach, zarówno odnoszące się do kontekstu mowy potocznej, jak i występujące jako termin w refleksji *stricte* naukowej. Organizatorzy konferencji mieli na myśli przede wszystkim tę ostatnią. Z myślą o wymianie argumentów naukowych (i narratologicznych) precyzowaliśmy główne zagadnienia konferencji. Ideą przewodnią była interdyscyplinarność badań nad Europą zderzona z podejściem narratologicznym. Wśród

[8] Zob. J. Ziomek, *Retoryka opisowa*, Wrocław–Warszawa 1980, s. 118-121, *Vademecum Polonisty*.

[9] Zob. *tamże*, s. 85.

poruszanych zagadnień na pierwszym miejscu znalazły się m.in.: „narracje na temat integracji i dezintegracji Europy w kontekście kryzysów", „Europa Środkowa – rzeczywista i wyobrażona", „europejska tożsamość na rozdrożu – w obliczu kryzysu migracyjnego i problemu wielokulturowości", „kryzys zaufania społecznego i legitymizacji politycznej w Europie", „dyskursy o europejskim bezpieczeństwie i jego zagrożeniach", „narracje dziennikarzy i mediów o Europie" czy w końcu „proces politycznej, społecznej i kulturowej zmiany w Europie".

Sposób podejścia zaproszonych gości do narratologicznego tytułu zweryfikował nasze oczekiwania dość mocno. Przede wszystkim nie udało się przyciągnąć osób równie mocno zainteresowanych narratologiczną metodą, jak tematem opowieści. Słowo „narracja" potraktowano jak klucz otwierający wszystkie możliwe sprawy.

Jednak konferencja okazała się owocna również z innego względu niż treść prezentacji i dyskusji. Pozwoliła nam samym przyłożyć „narratologiczną miarę" do wystąpień, które w pewnym, ograniczonym sensie reprezentowały typową dla europeistyki panoramę opowieści o Europie. W tym kontekście zaobserwowaliśmy dwie prawidłowości.

Po pierwsze, coś, co można by określić jako „świadomość teoretyczna w zakresie narratologii", nie zarysowało się nawet w małym stopniu. Częste używanie słowa „narracja" nie pociąga za sobą chęci korzystania z dorobku narratologii, ponieważ potoczne użycie tego słowa wystarcza do osiągnięcia bardzo wielu celów naraz. Jest tak ze względu na pojęciową pojemność tej kategorii, traktowanej synonimicznie z „opowieścią", „punktem widzenia", „językiem" czy „dyskursem". Jedną z przyczyn tej sytuacji był zapewne brak reprezentantów paradygmatu humanistycznego (nastawionych analitycznie literaturoznawców i językoznawców) wśród gości konferencji (przy okazji daje to asumpt do postawienia bardziej generalnego pytania o perspektywy tego podejścia wśród europeistów).

Po drugie, odnieśliśmy wrażenie, że nie dyscypliny nauki, z których wywodzili się autorzy wystąpień, lecz podejmowane przez nich zagadnienia okazały się źródłem odmienności sposobów opowiadania. Ta intuicyjna, narratologiczna obserwacja prowadzi do tezy, którą można roboczo naszkicować: w interdyscyplinarnym środowisku badaczy, skupionych wokół ogólnego tematu, jak „Europa" czy „europejskość", nie różnice między paradygmatami wiedzy naukowej[10], lecz problemy badawcze i podejmowane zagadnienia generują odmienność narracji. Po prostu poszczególne zagadnienia odnoszące się do Europy i europejskości były w wyraźny sposób inaczej opowiadane.

[10] Studia europejskie, opowiadane z perspektyw wielu dyscyplin nauk społecznych i humanistycznych, czynią z niewspółmierności teoretyczno-paradygmatycznej swoją zaletę. Można odnieść wrażenie, że jednym ze sposobów budowania mostów między „anomaliami" a „nauką normalną" jest przywoływanie i stosowanie odpowiednich, ponadczasowych narracji. Zob. T. Kuhn, *Struktura rewolucji naukowych*, przeł. H. Ostromęcka, Warszawa 2001 [1962]; zob. również tenże, *Objectivity, Value Judgement, and Theory Choice*, [w:] tenże, *The Essential Tension. Selected Studies in Scientific Tradition and Change*, Chicago 1977, s. 320-339, [online] https://www.andrew.cmu.edu/user/kk3n/philsciclass/kuhn.pdf.

Mając na celu przedstawienie najciekawszych wystąpień, jak również kierując się chęcią pokazania najbardziej typowych sposobów opowiadania o Europie, proponujemy Państwu dziewięć tekstów, specjalnie napisanych dla tego tomu. Są wśród nich trzy **metanarracje** oraz opowieści o: **Europejczykach** (badanych kolektywnie, jako wspólnoty lokalne i regionalne, albo jednostkowo), **myśli europejskiej** (na przykładzie „życia idei" zjednoczenia Europy czy konceptów wielkich europejskich myślicieli), **organizacjach i instytucjach** (przede wszystkim Unii Europejskiej, ale również mediach), a także funkcjonalnych dla Europy **strukturach i systemach** (jak np. system wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami dla UE, ale również sieć jako struktura działania i komunikacji).

W pierwszym tekście **Chris Hann** przygląda się Europie, łącząc doświadczenia antropologa kultury z długą perspektywą historyczną. Stawia pytanie, które dla wielu europocentrycznych obserwatorów może wydać się obrazoburcze: dlaczego – w świetle wspólnego dla Europy i Azji dorobku naukowego, technologicznego, kulturalnego *etc.*, budowanego długo przed rewolucją przemysłową i osiemnastowiecznym „cudem Europy", odrzucając z antropologicznych pobudek kryteria podziału zastosowane przez geografów i eurocentrycznych polityków – nie wracamy do odświeżającej idei Euroazji? Z wymową tego tekstu zasadniczo nie zgadza się autorka kolejnego, **Joanna Nowicki**, w przypadku której zdecydowaliśmy się na publikację opartą na zapisie wystąpienia, uznając je w tej formie za ważne i emblematyczne. Pochodząca z Polski badaczka wykorzystuje ogromną wiedzę literaturoznawczą i politologiczną do badań frankofońskiej Europy Środkowo-Wschodniej i, szerzej, antropologii Europy. Oddana jest propagowaniu idei *l'Europe médiane*, która notabene często spotyka się z niezrozumieniem francuskich akademików. W swoim tekście stawia pytanie: dlaczego nie może się ziścić wspólne „europejskie marzenie" narodów podzielonych dwiema metanarracjami: „zachodnią" i „wschodnią"? Najogólniejsza odpowiedź brzmi: bo za mało o sobie wiemy i nie rozumiemy swoich opowieści. Uzasadniając przekonanie o potrzebie porozumienia, autorka odwołuje się do kategorii *l'Europe médiane*, sięgając po liczne argumenty historyczne i literackie.

Kolejny tekst dotyczy typowego dla Europy problemu lokalnej/regionalnej wspólnoty, która musi radzić sobie z napięciami między różnymi poziomami identyfikacji grupowej (państwową i kulturową, narodową, regionalną i lokalną). Na przykładach Basków i Katalończyków **Joanna Orzechowska-Wacławska**, sięgając po narzędzia antropologii kultury i dane statystyczne, wyjaśnia, jak te wspólnoty (narody?) określają i manifestują swoją złożoną tożsamość, jak łączą ją z polityczną przynależnością do Hiszpanii i jak można by pogodzić to wszystko z opowieścią o efektywnej samorządności. Kolejny tekst przenosi uwagę czytelnika ze wspólnoty lokalnej na poziom jednostki. **Ina Alber-Armenat** skupia się na szczególnej kategorii Europejczyków – osobach wyróżniających się pod względem aktywnego angażowania się w działania społeczne na rzecz europejskiego wspólnego dobra – działaczach organizacji pozarządowych. Analiza biografii wybranych w Polsce działaczy oraz dyskursu publikacji polskich NGO, odwołująca się do dorobku społecznego konstruktywizmu i metody antropologicznej, prowadzi autorkę do odpowiedzi na pytanie: jakie konsekwencje dla kształtowania się

społeczeństwa obywatelskiego w Polsce mają przeważające formy rozumienia europejskości: idealistyczna i pragmatyczna?

Następny tekst poświęcony jest idei zjednoczenia Europy, opowiedzianej na przykładzie federalistycznych koncepcji antyfaszystowskiej opozycji we Włoszech w latach 1943-1945. **Joanna Sondel-Cedarmas** podejmuje się w nim pieczołowitej, historyczno-politologicznej rekonstrukcji poglądów włoskich antyfaszystów (liberałów, Alcide De Gasperiego, środowisk katolickich i lewicowych). Jest to opowieść obfitująca w szczegóły biograficzne i programowe, ale w szerszym planie dotyczy wyobraźni politycznej włoskich wizjonerów – pionierów europejskiej integracji. Dalej, badający publiczną dyplomację **Jean Crombois** proponuje skupienie się na opowieściach (polityków) Unii Europejskiej, które rekonstruuje na podstawie analizy tekstów (oficjalnych dokumentów Unii oraz literatury z zakresu stosunków międzynarodowych) dotyczących Partnerstwa Wschodniego. W swoim tekście stawia następujące pytanie: przyjmując, że narrację można określić jako publiczną artykulację tożsamości, czy Unia Europejska w swojej publicznej dyplomacji związanej z Partnerstwem Wschodnim buduje spójny przekaz? Analiza prowadzi autora do wniosku, że zrekonstruowane dwie główne narracje Unii: „geopolityczna" i „władzy normatywnej" stanowią barierę i wyzwanie dla przyszłości Partnerstwa Wschodniego. Tematem następnego tekstu jest bezpieczeństwo w Europie. Waga naszego bezpieczeństwa, wielkiego wyzwania dla współczesnego świata, sprawiła, że w ostatnich latach powstało i rozwinęło się kilka wzorów naukowych opowieści na ten temat. **Maciej Stępka** reprezentuje podejście politologa, badacza polityki zagranicznej Unii Europejskiej – pozwalające skupić się na instytucjonalnych i systemowych wyznacznikach jej działania. Stąd w centrum narracji szeroko rozumiane instytucje, jak system wczesnego ostrzegania czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych, oraz narzędzia poznawczo-analityczne służące do badania zagrożeń i kryzysów. Pytanie szczegółowe stawiane przez autora brzmi: jak jest zbudowany i jak działa unijny system zapobiegania kryzysom bezpieczeństwa? Czy sam system w wymiarze instytucjonalnym zawiera istotne czynniki dysfunkcjonalne?

Europejska sfera publiczna jest wielogłosem ludzi i instytucji, areną rywalizacji wielu narratorów i ścierania się wielu opowieści. Nie można w tym kontekście zapominać o roli podstawowej instytucji zapewniającej masowy i społeczny obieg informacji i opinii, będącej również czynnikiem wpływu i kontroli społecznej – mediów. **Anna Lena Sender** w swoim tekście bada problematykę Trójkąta Weimarskiego widzianą (konstruowaną) przez niemiecką i francuską prasę w kontekście zmiany władzy w Polsce jesienią 2015 r. Pytanie w tym przypadku brzmi: za pomocą jakich dyskursywnych mechanizmów francuskie i niemieckie dzienniki budowały obraz relacji polsko-niemiecko-francuskich w pierwszym roku rządów Prawa i Sprawiedliwości w Polsce? Czy obrazy i oceny w pismach centrolewicowo-liberalnych (jak „Le Monde" czy „Süddeutsche Zeitung") były odmienne od tych z pism centroprawicowych („FAZ", „Le Figaro") – i jak można to wyjaśnić? **Paweł Krężołek** w kolejnym tekście uzupełnia opowieści o sferze publicznej i symbolicznych reprezentacjach europejskiego wielogłosu o wymiar, który zwykle funkcjonuje w obrębie paradygmatu medioznawczego, nie jest

więc często obecny w głównym nurcie europeistyki. Powodem, dla którego tekst ten znalazł się tutaj, jest powiązanie przez autora ogólnych informacji na temat fenomenu sieci jako medium („medium jest przekazem"[11]) z opowieścią na temat zmagania się Unii Europejskiej z konsekwencjami rewolucji cyfrowej na przykładzie Europejskiej Agendy Cyfrowej.

Wybór tekstów zamyka metanarracja filozoficzna. Jej autor, **Stanisław Łojek**, stawia pytanie o najlepszą opowieść dla Europy: kiedy Europa będzie mogła stać się ojczyzną dla wszystkich? Autor wskazuje filozofa, który udziela odpowiedzi. To Hannah Arendt, wielki świadek najtragiczniejszej historii Europy, twórczyni swoistego, negatywnego konceptu społeczeństwa i pozytywnego polityki – która staje się obietnicą wolności. W czasach kryzysu integracji europejskiej i coraz to nowych zagrożeń, zestawianych przez niektórych obserwatorów nawet z zagrożeniami z lat 30. XX w., abstrakcyjna recepta wypisana przez Hannah Arendt daje pewną nadzieję.

BIBLIOGRAFIA

Antropologia słowa. Zagadnienia i wybór tekstów, oprac. M. Godlewski, A. Mencwel, R. Sulima, Warszawa 2003, *Wiedza o Kulturze*.

Bal M., *Narratologia. Wprowadzenie do teorii narracji*, przeł. E. Kraskowska, E. Rajewska, Kraków 2012, *Eidos*.

Bartmiński J., Niebrzegowska-Bartmińska S., *Tekstologia*, Warszawa 2009.

Gottschall J., *The Storytelling Animal. How Stories Make us Human*, Boston–New York 2012.

Guillemette L., Lévesque C., *Narratology*, Signo, [online] http://www.signosemio.com/genette/narratology.asp.

Herman D., Jahn M., Ryan M.-L., *Routledge Encyclopedia of Narrative Theory*, London–New York 2005.

Joas H., *Values Generalization. Limitation and Possibilities of a Communication about Values*, „Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik" 2008, vol. 9, nr 1, s. 88-96, [online] https://www.researchgate.net/publication/23691798_Value_Generalization_-_Limitations_and_Possibilities_of_a_Communication_about_Values.

Kołodziej J.H., *Narratologia w badaniach komunikacji politycznej. Metodologiczne przymiarki*, „Polityka i Społeczeństwo. Studies in Politics and Society" 2017, nr 1, [online] https://doi.org/10.15584/polispol.2017.1.2.

Kuhn T., *Objectivity, Value Judgement, and Theory Choice*, [w:] tenże, *The Essential Tension. Selected Studies in Scientific Tradition and Change*, Chicago 1977, [online] https://www.andrew.cmu.edu/user/kk3n/philsciclass/kuhn.pdf.

Kuhn T., *Struktura rewolucji naukowych*, przeł. H. Ostromęcka, Warszawa 2001 [1962].

Markiewicz H., *Narrator i autor w światowej teorii literatury*, „Pamiętnik Literacki" 1994, vol. 85, z. 4.

[11] Zob. M. McLuhan, *Zrozumieć media. Przedłużenia człowieka*, przeł. N. Szczucka, Warszawa 2004.

McLuhan M., *Zrozumieć media. Przedłużenia człowieka*, przeł. N. Szczucka, Warszawa 2004.
Rembowska-Płuciennik M., *Poetyka intersubiektywności. Kognitywistyczna teoria narracji a proza XX wieku*, Toruń 2012, *Monografie Fundacji na rzecz Nauki Polskiej*.
Ziomek J., *Retoryka opisowa*, Wrocław–Warszawa 1980, *Vademecum Polonisty*.

Jacek H. KOŁODZIEJ – dr hab. nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, dr politologii o specjalizacji dziennikarstwo, media i komunikacja społeczna, studiował również filologię polską. W latach 1989-2004 pracował w krakowskim Ośrodku Badań Prasoznawczych w zespole prof. Walerego Pisarka, w którym specjalizował się w metodach badań społecznych, socjolingwistycznych i tekstologicznych. Od 2004 r. pracuje w Katedrze Kultury i Społeczeństwa Europy w Instytucie Europeistyki na UJ, gdzie z kolei ma okazję pogłębiać w sposób interdyscyplinarny wiedzę o społecznych, kulturowych i politycznych aspektach rzeczywistości. Interesują go procesy mediatyzacji, europeizacji, integracji i dezintegracji (Unii Europejskiej), marketyzacji i propagandyzacji polityki jak również szeroko definiowana metodologia badań społecznych. Autor ponad 50 publikacji, w tym monografii *Wartości polityczne. Rozpoznanie, rozumienie, komunikowanie* (2011).

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.02

Chris HANN
Max Planck Institute for Social Anthropology
hann@eth.mpg.de

MULTISCALAR NARRATIVE IDENTITIES: INDIVIDUAL AND NATION, EUROPE AND EURASIA

ABSTRACT The paper explores narratives of identity on multiple scales between the individual and the Eurasian landmass, taking the various identities of Cracow-born anthropologist Bronisław Malinowski as a leitmotiv to illustrate the main arguments. Apart from being a cultural Pole and an Austrian (later British) subject, Malinowski was a typical European intellectual of his age. At the end of his life in the United States, he appealed to the values of European civilization to overcome the Nazi horrors. Subjectively he identified strongly with Poland, even though his career was built elsewhere. We could say that Poland was his *Gemeinschaft*. Although we can only speculate on what he would say today about neoliberal political economy and the construction of an ever more rigorously demarcated 'Fortress Europe', the author argues that Malinowski's emphasis on the values of European civilization was ethnocentric. It is important to correct Eurocentrism by recognizing the commonalities of civilizations across the Eurasian landmass.

Key words: Eurasia, Bronisław Malinowski, Jack Goody, European narratives, narrative identities, *Gemeinschaft*, world society

Słowa kluczowe: Eurazja, Bronisław Malinowski, Jack Goody, europejskie narracje, narracyjne tożsamości, *Gemeinschaft*, *Weltgesellschaft*

INTRODUCTION

The influence of narrative theories originating in the Humanities and Cultural Studies on Social Sciences such as Political Science, Psychology, and Social Anthropology has been expanding for several decades. This trend shows no sign of weakening. The concept of 'identity' is ubiquitous in the context of pervasive 'constructivism'. Europe is a good case in point. Who would dare to apply anything other than a constructivist epistemology in analysing the trajectory of an old name originating in the classical Mediterranean, which was revived in a specific way in the barbarian north-west in the Middle Ages, before acquiring in the 'early modern' period the (never precisely specified) territorial connotations it still carries in the 21st century? The significance of narrative constructions is laid bare in the explicit way in which institutions such as the Museum of European Cultures in Brussels are promoted by the European Union (EU). In popular parlance and perception, especially in European countries not yet admitted to membership, the EU *is* Europe. But interesting ambiguities can be found in peripheral locations within the EU itself: for many Bulgarians and Romanians, 'Europe' means the Schengen zone, to which their countries do not belong. Hungary and Poland do belong, but significant numbers of citizens of these countries nonetheless construct Europe as being somewhere else. Sometimes Europe refers to the Eurozone, to which there is little prospect that more eastern European countries will be admitted in the near future.

We have learned, then, that narrative constructions or 'discourses' are important in constituting social reality. At the same time, however, scholars with a 'realist' penchant insist on the need to ground identities in what they see as 'hard' or 'objective' facts, such as those of demography, ecology, geography and political economy. These scholars are likely to be suspicious of contesting narratives of Europe and of nebulous formulae such as 'European values'. They try to specify limits on the extent to which entities such as Europe can be constructed or *invented*. But does Europe have objective attributes at all? Even if it does have some, might there be other 'hard' reference points in history which should render us critical of current efforts on many fronts to narrate a European identity? I shall argue that Europe is an important and fascinating macro-region of the landmass of Eurasia. It should not be conceived as a *continent*, the equivalent of Asia.[1] In this paper I place this critique of 'continentalism' in the framework of a multiscalar theory of narrative identity constructions. I begin with the individual, and continue with ethnic groups and nation-states, the most significant 'imagined communities'[2] of recent generations in Europe. I shall argue that these 'lower' levels of identity are about the forging of community or *Gemeinschaft* through emotional investment. In terms of

[1] C. Hann, "Europe in Eurasia", in U. Kockel, M. Nic Craith, J. Frykman (eds.), *A Companion to the Anthropology of Europe*, Oxford 2012, pp. 88-102.

[2] B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London 1983.

promoting democratic forms of society or *Gesellschaft*, I argue that recognition of Eurasian commonalities is more helpful than further reifications of Europe.

INDIVIDUAL NARRATIVE INSINUATION

I begin by turning back the clock a century, to an era when European mobilities and identities were very different from what they are today. Speaking for the first time in the Collegium Maius of the Jagiellonian University, I cannot help thinking of the extraordinary career of Bronisław Malinowski, generally acknowledged to be the founder of the modern British school in social anthropology. The 'hard' facts are reasonably well known. Malinowski's successive migrations led him ever further west. After obtaining his doctorate in Cracow he moved in 1908 to Leipzig, where he was influenced by Karl Bücher. After little more than a year in Germany, he moved on to London, becoming an avid Anglophile and enthusiastic supporter of the British Empire. The last years of his life were spent in exile in the Americas, but there is general agreement that he was intellectually most productive during the 1920s and early 1930s while working at the London School of Economics. What interests me here is the ingenious way in which he constructed his own biography during this period.

Malinowski's road to Damascus story is well known and best told in Michael Young's rich biography.[3] Britain's best known anthropologist in the decades before the First World War was James Frazer, author of *The Golden Bough*. Malinowski's approach to the discipline, emphasizing field research and a functionalist sociological approach, could not have differed more from that of Frazer. Yet he was grateful for the patronage of Frazer and asked the great man to contribute a Preface to his first and most famous monograph.[4] Frazer did his best to oblige his 'esteemed friend'. A few years later, in 1925 Malinowski held the first Frazer Lecture at the University of Liverpool, where Frazer had been appointed Professor of Social Anthropology in 1907 (the first Chair in the world to bear this name). He used the occasion to honour his predecessor, while at the same time spinning a romantic version of his own biography and staking his claim to be Frazer's successor as the leader of a new generation of social anthropologists. Appropriately enough, the subject of his lecture was 'Myth in primitive psychology': *If I had the power of invoking the past, I should like to lead you back some twenty years to an old Slavonic university town – I mean the town of Cracow, the ancient Capital of Poland and the seat of the oldest university in Eastern Europe. I could then show you a student leaving the medieval college buildings, obviously in some distress of mind, hugging, however, under his arm, as the only solace of his troubles, three green volumes...* The Golden Bough *...no sooner had I begun to read this great work, than I became immersed in it and enslaved by it. I realized then that anthropology, as presented by Sir James Frazer, is*

[3] M. Young, *Malinowski. Odyssey of an Anthropologist, 1884-1920*, New Haven 2004.

[4] B. Malinowski, *Argonauts of the Western Pacific. An Account of Native Enterprise and Adventure in the Archipelagoes of Melanesian New Guinea*, London 1922.

a great science, worthy of as much devotion as any of her elder and more exact sister studies, and I became bound to the service of Frazerian anthropology.[5]

As Young notes after quoting these lines, (a)lthough this is a compelling conversion myth, it is unreliable history.[6] In the terms of the present conference, Malinowski delivered a narrative, and we can judge it as successful because it was taken up in later narratives, including textbook histories of the discipline. But was it 'hard' or 'true'? One reason for doubting its veracity is the fact that, in a letter to Frazer, Malinowski asserted that he had discovered *The Golden Bough* in a quite different manner, when his mother read it aloud to him.[7] Other elements in Malinowski's personal insinuation are similarly suspect, e.g. the emphasis he placed on his training in laboratory sciences, when in fact the humanities dominated. His Cracow doctorate was written not in physics but in philosophy. Its main subject was the arch-positivist Ernst Mach, and Malinowski later propagated a positivist scientific method in his famous London seminar. But he also drew on Nietzsche and Conrad to construct his persuasive narratives, many of which are still basic reading for students of anthropology. Given his fame, I am surprised that the name of Bronisław Malinowski does not yet figure on the heritage trail here at the Jagiellonian University, where his father was a university professor. Despite his extraordinary conversion experience in this very place, the tour guides seem not even to recognize his name.

Was Malinowski's life a European one? He was undoubtedly proud of his Cracow roots: in the above quotation he overlooks Prague in claiming the UJ to be the oldest university of the region – but perhaps he did not consider Prague as a part of Eastern Europe? Malinowski was also proud of his Polish *szlachta* identity. Ernest Gellner goes so far as to call him a 'cultural nationalist'.[8] Malinowski was not a political nationalist but a loyal subject of the Emperor Franz Joseph. We owe the Trobriand monographs in part to the fact that he was an Austrian citizen; Melanesia was a better place to sit out the First World War than an Australian prison, or the bloodlands of eastern Galicia, where his Hungarian contemporary Karl Polanyi was traumatized. Malinowski transferred his civic loyalties from Austria to Britain and the British Empire, but seems never to have lost sentimental ties to Poland as his national *Gemeinschaft*. Even if he did not invoke Europe prominently in his last writings about civilization and freedom, his values can be appropriately characterized as those of a 'European conservative liberal'.[9] I shall return both to values and to the individual named Bronisław Malinowski below.

---

5 "Dedication to Sir James Frazer, 'Myth in Primitive Psychology'", in B. Malinowski, *Magic, Science and Religion*, R. Redfield (ed.), New York 1954, cited in M. Young, *Malinowski...*, pp. 3-4.

6 M. Young, *Malinowski...*, p. 4.

7 Ibid., p. 612.

8 According to Gellner, the fact that the Polish nation had not been treated kindly by history was a key element for understanding the Malinowskian paradigm of synchronic functionalism in social anthropology. See E. Gellner, "'Zeno of Cracow' or 'Revolution at Nemi' or 'The Polish Revenge: A Drama in Three Acts'", in R. Ellen et al. (eds.), *Malinowski between Two Worlds. The Polish Roots of an Anthropological Tradition*, Cambridge 1988, p. 192.

9 J. Mucha, "Malinowski and the Problems of Contemporary Civilisation", in R. Ellen et al. (eds.), *Malinowski...*, p. 162.

ETHNIC GROUPS AND NATIONS

Social anthropologists and sociologists study identities on multiple scales in every imaginable domain, but few would dispute that one very basic form of belonging in recent centuries has been the identity felt with an ethnic group or nation (I have no space to explore terminological nuances in this paper). Far from transcending this form of *Gemeinschaft*, globalization and accelerating mobility have arguably entrenched it as a 'global grammar' for talking about identity in the modern world, even though other factors conspire to destabilise established forms of belonging.[10] The best known theoreticians of this modernity are Benedict Anderson[11] and Ernest Gellner.[12] While Anderson paid more attention to the symbols and narratives of the 'imagined community', Gellner emphasized its functional logic in meeting the needs of industrial society.

Following the disintegration of the Austro-Hungarian Empire in 1918, the new Polish republic set about implementing a version of Gellner's homogenized modernity. The task was by no means straightforward, for Polish national consciousness had developed unevenly in the three polities which divided Poland between them in the late 18th century. The writings of Adam Mickiewicz had inspired an intelligentsia, but in some sections of the peasantry, by far the largest segment of the population, national awakening had yet to take place. New narratives were needed. They were provided by elites, above all through the education system, in accordance with the Gellnerian model. After the quelling of revolution in western Ukraine, the new state included vast territories in which ethnic Poles constituted only a minority of the population, sometimes quite a small minority. In much of the east (mythologised in narratives of *Kresy*) the keyword was 'pacification'. The tensions of the inter-war decades prepared the ground for the atrocities of the 1940s. The slaughter continued almost to the end of the decade. With drastically altered borders, following massive deportations of Germans and Ukrainians, the People's Republic came closer to fulfilling the Gellnerian ideal of congruence between the polity and the nation than any previous Polish state. Despite its internationalist ideology, the legitimacy of socialist power holders (such as it was) derived primarily from their claim to represent the nation and the manipulation of national symbols.[13]

Gellner offers helpful models but real life is more complicated, as Malinowski's biography illustrated. Polish cultural nationalism did not interfere with the budding anthropologist's political allegiance to Vienna any more than it hindered his acquisition of British citizenship in the 1920s. Ambiguities also arose at the level of ethnic groups and nations where possible, for example, in the Lemko region of the Polish Carpathians, the Warsaw authorities implemented policies of divide and rule to weaken the

[10] See T.H. Eriksen, E. Schober, "Introduction: The Art of Belonging in an Overheated World", in iidem (eds.), *Identity Destabilised. Living in an Overheated World*, London 2016, pp. 1-19.

[11] B. Anderson, *Imagined Communities...*

[12] E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford 1983.

[13] Z. Mach, *Symbols, Conflict, and Identity. Essays in Political Anthropology*, Albany 1993.

Ukrainian movement. Later the policies shifted to Polonisation, but not before the state's narratives had contributed significantly to the construction of a Lemko identity that thousands of individuals, today in the 21st century, sincerely believe to be distinct from Ukrainian ethnic identity.[14] While recognized as an ethnic minority in Poland, these people are denied such constitutional recognition in Ukraine, where the current government pursues the Gellnerian model more intransigently than its Russia-oriented predecessors. Paul Robert Magocsi's narratives of Lemko-Rusyn distinctiveness provide a fine example of the way in which collective identities can be shaped by committed intellectuals.[15]

The end of socialism brought further processes of change. Undoubtedly some of the millions of young Poles who began, even before EU accession in 2004, to migrate westwards in search of jobs have acquired more cosmopolitan identities in cities such as London or Glasgow. Yet it is also the case that, in circumstances in which market forces undermine the cohesion of communities, many citizens have recourse to a reactionary nationalism, for which the fashionable term is 'populism'. Many individuals who struggled in the *Solidarity* movement against socialist repression have since lost their jobs and succumbed to the appeal of right-wing populists.[16] National identity is not a constant but shows great plasticity. The rise of malignant forms of nationalism can be found in many parts of Europe, but the fact that is particularly strong in the Visegrád countries surely has to do with the fact that access to the EU (in 2004) has done little to close the gap in living standards with more powerful countries to the west. In these circumstances, it is hardly surprising that narratives of a common European identity are received sceptically.

NARRATIVES OF EUROPE AND THE CONTEMPORARY IMPASSE

After the Second World War, and more intensively towards the end of the 20th century, the nation-state was increasingly supplanted. Although the domains of economy and politics were prioritized for a long time, eventually the European Union committed itself to investing in a common European cultural identity.[17] In addition to celebrating great Europeans of the recent past, such as Monnet and Schumann, this required narratives of a more remote history. While never ceasing to invoke the legacies of the ancient Mediterranean (this is what underpinned the fast-track admission of Greece in 1981), the most influential narratives emphasized the unique contributions of medieval Latin

[14] P.R. Magocsi, *With Their Backs to the Mountains. A History of Carpathian Rus' and Carpatho-Rusyns*, Budapest 2016, pp. 238-239.

[15] C. Hann, "Intellectuals, Ethnic Groups and Nations: Two Late Twentieth Century Cases", in S. Periwal (ed.), *Notions of Nationalism*, Budapest 1995, pp. 106-128.

[16] D. Kalb, "Conversations with a Polish Populist: Tracing Hidden Histories of Globalization, Class, and Dispossession in Postsocialism (and beyond)", *American Ethnologist*, vol. 36, no. 2 (2009), pp. 207--223, at <http://dx.doi.org/10.1111/j.1548-1425.2009.01131.x>.

[17] C. Shore, *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, London 2000.

Christendom to the formation of a pan-European identity.[18] If one takes the standard geographical definition of recent centuries, according to which Europe extends to the Ural Mountains, narratives grounded in Latin Christianity, like narratives which prioritize scientific or industrial revolutions, seem terribly imbalanced. They can offer little emotional sustenance to the citizens of countries such as Poland and the Baltic states, not to mention eastern Christians and other 'Others' in the Balkans.

There is no doubt that certain highly mobile elite groups (sometimes termed Eurocrats) have developed new life styles and identifications on an unprecedented scale.[19] Germans have led the way in promoting the higher cause, partly for good historical reasons but also because greater unification, notably in the Eurozone, has been a very good thing for the German economy.[20] Outside the elites the situation is less clear, even in Germany. It has been explored by many 'European ethnologists' in recent decades. They are interested in empirical manifestations as well as the discourses or narratives through which Europe is constructed.[21] Alessandro Testa considers[22] these constructions to be so successful that he concludes that 'Europe actually exists in social life'. As someone who has lived in different parts of Europe throughout his life, I have a very different impression. In spite of all the initiatives and the vast sums that have been invested in promoting a European cultural identity (history books, public holidays, street names and the Museum of European Cultures), what strikes me all over the macro-region is how very limited this remains in popular consciousness. Liberal Eurocrats who have grown accustomed to professing their European identity nowadays wince at the rhetoric of leaders such as Viktor Orbán, who present themselves to be the true defenders of European values. It is not difficult to understand why in many parts of Eastern Europe 'European' has entered popular discourse as an indication of a quality product (e.g. compared with inferior local or Chinese-made equivalents). But European is also increasingly deployed pejoratively, as a synonym for remote oppressive bureaucracy, no less wasteful and corrupt than local and national bureaucracies.

Although it is generally associated with the study of collectivities, sociology also has a well-established tradition of deep biographical research. Recently, funded by the European Union in its "Seventh Framework Programme", an international team of European sociologists has investigated through intensive interviewing the extent to which individual subjects in various countries and socio-economic categories have come to consider themselves European.[23] The 'Euroidentities' programme staked no claim to statistical representativeness. On the contrary, while avoiding Eurocrats, there was

[18] J. Le Goff, *L'Europe est-elle née au Moyen Âge?*, Paris 2003.

[19] A. Favell, *Eurostars and Eurocities. Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Oxford 2008.

[20] W. Streeck, *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London 2017.

[21] R. Johler (ed.), *Where is Europe? Wo ist Europa? Où est l'Europe? Dimensionen und Erfahrungen des neuen Europa*, Tübingen 2013.

[22] A. Testa, "On Eurasia and Europe", *Anthropology of East Europe Review*, vol. 33, no. 2 (2015).

[23] R. Miller (ed. with G. Day), *The Evolution of European Identities. Biographical Approaches*, New York 2012.

still a strong bias to those who were well educated and highly mobile across European boundaries (e.g. Erasmus students rather than poorly qualified members of the same cohort trapped in a region without employment prospects, for whom international migration was an entirely different experience). Even so, the sociologists came up with some worrying results for those who suppose naively that increased international interaction is bound to promote strong common identities above the national level. As a result of successive economic crises, some German interviewees were beginning to despair of Greeks, who were perceived as refusing to take advantage of all the benevolence extended towards them, in their failure to adopt the German work ethic. For their part, the Greek interlocutors were giving up all hopes of catching up with the more advanced (or at any rate more economically efficient) north.

In Poland I have a sense (admittedly based only on short visits and conversations rather than systematic research) that, in the years following EU accession in 2004, at least some provincial citizens welcomed the more transparent procedures of Brussels, in comparison with the networks through which they had to work in Warsaw or the *województwo* capital. In recent years, however, disillusionment has set in – encouraged by politicians such as the Kaczyński brothers and the mass media. Nationalist sentiment is being stoked before our eyes by the current refugee crisis. The German Chancellor seized the moral high ground by opening Germany's borders to migrants. But Angela Merkel then insisted with breath-taking arrogance that countries such as Poland and Hungary should accept a share of responsibility for shouldering the consequences of her generosity. Given the continued disarray of European governance and ever-widening social inequalities, it is hardly surprising that Polish voters are reaffirming their national identity and looking at both Brussels and Berlin with intensifying suspicion. At any rate, this is how I interpret the results of the presidential and parliamentary elections of 2015.

The allure of European narratives has been fading everywhere. It was never particularly strong on the island where I was born, which in recent years has witnessed a great upsurge in Scottish nationalism, and where narratives of true Englishness are now invoked by nationalists to support calls for a definitive rupture with Brussels. Prime Minister David Cameron caved in to these voices within his party by promising a referendum on EU membership if re-elected to power in the British General Election of May 2015. One of his first engagements after winning this election was to attend an EU summit meeting in the ancient German Baltic city of Riga, nowadays the capital of independent Latvia. The main subject on the agenda of this summit was supposed to be the EU's policy towards its eastern neighbours. Six former republics of the Soviet Union figure in the 'Eastern Partnership' programme: Belarus, Ukraine, Moldavia, Georgia, Azerbaijan and Armenia. Although their leaders were invited to renew their networks in Latvia, they went away empty-handed (as did David Cameron). In an era of enduring political and economic crisis, the EU is in no position to offer these countries more concessions, such as opening up visa-free mobility within the Schengen zone (only Moldavians enjoy this privilege at present). As a result, most of them remain more dependent on the labour markets of the Russian Federation than on the West.

Russia was, of course, as so often at so-called European summits, the elephant in the conference room. In Latvia, Russians replaced Germans long ago as the largest minority. There is less anti-Russian sentiment here than in neighbouring Estonia and Lithuania, but fear of 'the bear next door' has been whipped up throughout the region to justify NATO manoeuvres. Ethnic Russians experience discrimination and vulnerability in all three states. There was a time not so long ago when Russia was an integral element of post-socialist strategic policymaking, to be included in 'partnership' arrangements. But the Kremlin was gradually excluded from the conversations long before violence erupted in Ukraine in 2014. Socio-political and economic conditions inside Russia itself, as well as those targeted in the Eastern Partnership, continue to deteriorate as a result of the blinkers of Western policymakers, who seem unable to think outside Cold War antinomies. The Riga summit, to those who registered it at all, showed that this impasse remains.

From the point of view of an NGO activist in, say, Tbilisi, or for that matter in Moscow, it is all so unfair. Like liberal Eurocrats in Brussels, these activists *believe* in Europe and a Western model of 'civil society'. One might almost say that this is their Church.[24] But the current policies of the EU make such ideals ever more illusory. They function instead to consolidate the worst elements of the Soviet legacies. In their domestic political struggles, the pro-Western forces appear to be losing ground to those who assert the necessity of respecting the old dependencies. It must be especially galling for liberals outside the EU to observe the rise of nationalist-conservative forces inside the fortress. Hungary's Viktor Orbán was once a radical proponent of the civil society model himself. Nowadays he is one of the few Western leaders on good terms with Vladimir Putin. As a result, he is ostracised by other EU leaders. But those who pour scorn on Orbán or Poland's new leaders should first make an effort to grasp the conditions which prevail throughout postsocialist Eastern Europe, which has been reduced to the status of a new periphery for global capital.[25]

Due to the real and symbolic significance of maintaining the Eurozone, the market turbulence which erupted in 2008 appears to have rendered Europe's north-south cleavage suddenly more salient than the old east-west divide. But the latter has not gone away. The deeper problems are the same in both east and south. Why should citizens of Ukraine, Moldova or Georgia be attracted by a system which, even for more favourably located states such as Hungary and Poland, has brought so much economic disruption and compelled millions of citizens to seek work in the EU's richer states? Even if wages in the Russian Federation are much lower and the jobs hardly more secure, it makes much more sense for the life-worlds of those who live in the countries targeted by the Eastern Partnership to seek work in a country where they can at least communicate in the dominant language. Instead of seeking more comprehensive solutions to people's

[24] C. Hann, "In the Church of Civil Society", in M. Glasius, D. Lewis, H. Seckinelgin (eds.), *Exploring Civil Society. Political and Cultural Contexts*, London 2004, pp. 44-50.

[25] D. Bohle, "East Central Europe in the European Union", in A. Cafruny et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy*, London 2016, pp. 369-389.

livelihood challenges through negotiations with the rising powers of East and South Asia, in 2015 Western European politicians can agree on just two priorities: to deepen free trade with North America and to increase defence budgets. It seems that their only response to the new economic precarities of neoliberal capitalism is to revive the old geopolitical precarities.

The decades since 1990 have brought massive changes to the macro-region of Europe, but narratives of *longue durée* cultural unity have not become any more convincing. When Mikhail Gorbachev offered the emancipatory narrative of a 'common European home', it was still possible to dream of ultimate integration. But the steady enlargement of NATO alongside the expansion of the EU has rendered this impossible. Structural flaws in the EU and in western capitalism more generally have made it necessary to find a new 'Other' to demonize. Europe remains the ultimate good, and its evil other is once again located in Moscow, where the Russian President is playing to perfection the role prescribed for him.

The long-running debate about Ukraine and Europe is, of course, one that touches Poland very directly. The narrative of the post-Yanukovych power holders is that of joining Europe, a stance supported by Warsaw. The new elites in Kiev obtain academic legitimation from scholars who theorise Ukraine as a postcolonial state, where Russia is the ex-imperial power crudely attempting to hold on to its last bastions in Donbass.[26] But this is to simplify Ukrainian history grossly. Poland too was an imperial power here for centuries, and old narratives of the *Kresy* have by no means lost their affective power. Is Moscow truly an imperium or is it better seen as continuing to play the role of a backward Other, against which Western European elites can continue to assert their total moral superiority? The tragic violence which began in 2014 will not be resolved by forcing Ukraine into the Gellnerian corset of a homogenized nation-state, as a precondition for 'joining Europe' (meaning the EU). Peace will be restored when power holders turn away from what Richard Sakwa terms 'monad nationalism'[27] in favour of new narratives of pluralism, both within the Ukraine and throughout the European macro-region.

It is difficult to see how any narrative strategy could render Europe the focus of subjective sentiments of belonging comparable to the 'imagined community' of the nation. All efforts to construct a subjective *Gemeinschaft* on this scale have foundered (except perhaps for the Eurostar elites). In terms of constructing rational and democratic forms of *Gesellschaft*, the present performance of the EU is equally unsatisfactory, since it continues to exclude hundreds of millions of Europeans from membership and to serve the selfish interests of a minority of member countries in the north-west of the region.[28]

---

[26] T. Snyder, "Integration and Disintegration: Europe, Ukraine, and the World", *Slavic Review*, vol. 74, no. 4 (2015), pp. 695-707, at <http://dx.doi.org/10.5612/slavicreview.74.4.695>.

[27] R. Sakwa, *Frontline Ukraine. Crisis in the Borderlands*, London 2014.

[28] I would not have invoked the classic distinction of Ferdinand Tönnies and Max Weber in revising this paper without the stimulus of Thomas Faist, who I met at the Cracow conference. See T. Faist, C. Ulbricht, "Von Integration zu Teilhabe? Anmerkungen zum Verhältnis von Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung", *Sociologia Internationalis*, vol. 52, no. 1 (2014), pp. 119-147, at <http://dx.doi.org/10.3790/sint.52.1.119>.

EURASIA

Having dealt briefly with narratives at levels which will be more or less familiar to most readers, in this section I outline at greater length a narrative that is likely to be unfamiliar.[29] Eurasia is a narrative *concept*, with a history which can be tracked. For me, it is also a *thing*. Eurasia refers to matter which has existed in the world for a very long time, irrespective of the name we give it. My narrative of Eurasia is derived from broad swathes of historical and social-science research into concrete processes of change in human society over the last three millennia. Eurasia is composed primarily of the landmass which is conventionally divided into the two continents of Asia and Europe. These names were bestowed by the Ancient Greeks. The conceit in regarding them as equivalent continents, western and eastern, has long been recognized. To insist on Eurasia is thus to correct an ancient bias. The compound draws attention to the constructed character of the terms Europe and Asia. It prompts reflection on the arbitrariness of many other classifications (such as the West's imposition of 'Orient' on a Chinese society which has traditionally considered itself to be the Middle Kingdom), on the very concept of a continent, and on the ideological implications of such 'metageography'.[30]

Of course Eurasia, too, is necessarily a narrative construction. This amalgam is a product of relatively recent scholarship. It is not an emic term, not a collective identity or a *Gemeinschaft* in which particular populations of humans will ever feel emotionally at home. I have to recognize that, in the English-speaking world as in other languages, Eurasia is narrated differently. It is increasingly invoked as the collective label for a limited number of post-Soviet states (there is no consensus as to the exact number), with the possible addition of Mongolia. Such narrow definitions are clouded by contemporary political ideologies and I shall not devote more space to them here. Suffice it to state that I consider the concept of Eurasia too useful and important to be abandoned to Russian nationalists.

Having conceded that the word Eurasia has contingent origins and that it has not been used in a consistent way by scholars, I nonetheless assert that it remains the best term available to denote the largest landmass of the planet (including large islands such as Great Britain and Japan). However, my concept of Eurasia is not determined by geographical, geological or other boundaries set by nature. To this geographical landmass I add the southern shores of the Mediterranean, in other words the northern zones of the continent known as Africa. In the epoch during which the key features of this historical Eurasia emerged, from roughly 1000 BC, civilizational interconnectedness intensified across the Indian Ocean as well as overland via what has recently been termed the Silk Road. Most sub-Saharan populations, together with many in the landmass

[29] C. Hann, "A Concept of Eurasia", *Current Anthropology*, vol. 57, no. 1 (2016), pp. 1-27, at <https://doi.org/10.1086/684625>.

[30] M.W. Lewis, K. Wigen, *The Myth of Continents. A Critique of Metageography*, Berkeley 1997.

itself, especially in its vast northern regions, were not integrated into this connectivity for a very long time. Eurasia included not just the agrarian empires but also the pastoral nomads of the 'Near East' and 'Inner Asia'. In some historical eras, the nomads (notably the Mongols) were instrumental in bringing very large territories under one polity. However, my use of Eurasia is not dependent on the fluctuating extent to which territories of Europe were politically united with territories of Asia (very considerable under Genghis Khan and again later under the Russian Empire and under Marxist-Leninist--Maoist socialism). Eurasia is thus the name for a 'supra-continental' unity forged over the last three millennia. This Eurasia expanded from its core civilizations to include more and more non-agrarian penumbra regions, where quite different forms of civilization developed. Recognition of Eurasia is no impediment to supplementary spatial, temporal and socio-cultural categorizations within the larger entity, on a smaller scale. I see Europe as one very important macro-region.

Eurasian unity must not be exaggerated. Its beginnings are particularly uncertain. New forms of hierarchy emerged in human society during the Neolithic as a result of innovations in the means of production and communication. The mobility of goods, people and ideas intensified in a dialectical relation with controls over these processes, including ideological as well as coercive forms of power. To impose any neat periodization on these gradual processes can seem arbitrary, even spurious. I specify the first millennium BCE in order to include the entire Axial Age, with its radical changes in 'religious' consciousness in multiple locations of Eurasia, but I do not postulate religious or 'cognitive' changes as the drivers. Important developments in political economy can be traced back to earlier millennia. By the beginning of the Common Era we can recognize a tenuous east-west connectivity stretching from the Atlantic to the Pacific. But it took a further two millennia to incorporate the more northerly regions of the Eurasian landmass; this was accomplished in Siberia only when the institutions of Marxist-Leninist-Maoist socialism were imposed in the twentieth century. By this time, global systems had already integrated the entire planet to an unprecedented degree. This globalization has accelerated since the demise of these socialist regimes.

It follows from these observations that a concept with these spatiotemporal demarcation lines is by no means self-evident, either in nature or in history. The construction needs justification through a narrative representation of the *longue durée* history of this Eurasia. A socio-cultural anthropologist is obliged to rely on secondary sources in other disciplines. I follow historian William H. McNeill, who even in his early work devoted to explaining the 'rise of the west' dealt with the super-continent as a whole.[31] Marshall Hodgson (as one would expect from a scholar whose main preoccupation was Islam, the dominant civilization of the southern shores of the Mediterranean) preferred to designate the same space 'Afro-Eurasia'.[32] The important point is that Hodgson, like McNeill, disavows any separation between Europe and Asia as continents.

[31] W.H. McNeill, *The Rise of the West. A History of the Human Community*, Chicago 1963.

[32] M.G.S. Hodgson, *The Venture of Islam. Conscience and History in a World Civilization*, Chicago 1974.

Johann Arnason[33] terms this unity the 'Eurasian macro-region'. This appears to constitute a mainstream position in contemporary global history.

For the gestation of this super-continent we need to look first of all to archaeology. One of the first to insist on the interconnectedness of the Eurasian landmass was the Australian Gordon Childe, who emphasized not the emergence of agriculture in the Neolithic, a world-historical process with parallels in Africa and the Americas, but rather the emergence and long-term consolidation of highly stratified societies on the basis of literacy and the new urban economies which flourished in the Bronze Age.[34] He was strongly influenced by the materialist paradigms of progress of Engels and Marx. Childe's Eurasianist credentials can be questioned in the sense that, while pointing to connections across the landmass, he does so with a strong bias to the 'Near East' and arguably a premise of European exceptionalism that has affinities with what later came to be termed Orientalism. He was convinced that essential differences between East and West could be traced back over millennia.[35] Nonetheless, his work has inspired later prehistorians to document the exchanges of goods and ideas between East and West without such a teleology, and even to theorize these movements in terms of 'world systems' and globalization.[36]

In socio-cultural anthropology, Jack Goody has consistently acknowledged his debt to Childe in the course of developing his own concept of the unity of Eurasia. Goody's initial insights derived from his ethnographic research in West Africa. He contrasted plough agriculture in Eurasia with reliance on the digging stick in sub-Saharan Africa and linked the differences in technology and productive efficiency to differences in kinship, household organization, the holding of property, modes of inheritance and technologies of communication.[37] The agrarian societies of Eurasia spawned vast empires, cities and social hierarchies marked by enormous differentiation in consumption, which contrasted sharply with almost everything Goody knew from West Africa.[38] Having expounded this inter-continental contrast, Goody focused in later work more on East-West comparisons within the super-continent. His principal aim was to critique Eurocentrism via a concept of Eurasia that is based on 'alternating leadership'

[33] J.P. Arnason, "State Formation and Empire Building, 500-1500", in B.Z. Kedar, M.E. Wiesner-Hanks (eds.), *The Cambridge World History*, vol. 5: *Expanding Webs of Exchange and Conflict, 500 CE-1500 CE*, Cambridge 2015, pp. 483-512.

[34] V.G. Childe, *What Happened in History*, Harmondsworth 1942.

[35] D. Wengrow, "The Intellectual Adventure of Henri Frankfort: A Missing Chapter in the History of Archaeological Thought", *American Journal of Archaeology*, vol. 103, no. 4 (1999), pp. 597-613, at <http://dx.doi.org/10.2307/507074>.

[36] T.C. Wilkinson, S. Sherratt, J. Bennet (eds.), *Interweaving Worlds. Systemic Interactions in Eurasia, 7th to 1st Millennia BC*, Oxford 2011.

[37] J. Goody, *Production and Reproduction. A Comparative Study of the Domestic Domain*, Cambridge 1976; and idem, *The Domestication of the Savage Mind*, Cambridge 1977.

[38] Idem, *Cooking, Cuisine and Class. A Study in Comparative Sociology*, Cambridge 1982; and idem, "Gordon Childe, the Urban Revolution, and the Haute Cuisine: An Anthropo-archaeological View of Modern History", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 48, no. 3 (2006), pp. 503-519, at <http://dx.doi.org/10.1017/S0010417506000211>.

between East and West, mediated by flows of goods and ideas along the established overland and maritime routes. This model of alternation did not break down until the nineteenth century.[39]

Goody's distinction between Eurasian social organization and African social organization south of the Sahara forms the basis of my own concept, but I supplement his account by drawing attention to unity and diversity in the civilizational dimension, which he neglects. One example, central to the dynamics of Eurasia, is the long-term interaction between the sedentary agriculturalists who form his main focus and neighbouring populations of pastoral nomads and hunter gathers. Here, too, we can speak of vast zones of connectivity dating back many millennia, shaped by environmental change as well as socio-cultural factors. However, these pastoralists did not develop radically new forms of society, polity and cosmology comparable to those of sedentary peoples, and they are thus overlooked by Goody. Together with historians and historical sociologists, anthropologists such as Anatoly Khazanov[40] and Thomas Barfield[41] have demonstrated the symbiotic nature of the nomadic frontier, broadly confirming an analysis offered centuries earlier by Ibn Khaldun for Islam in North Africa.[42] To focus on exchanges across the East-West agrarian belt and the maritime routes is inadequate. From the middle of the first millennium CE onwards, an additional key contrast is that between the 'inner' and 'outer' components of Eurasia.[43]

Another weakness in Goody's approach is his treatment of what Johann Arnason terms the religious-political nexus. The era in which Eurasian agrarian societies consolidate their distinctive historical paths is that characterized by philosopher-historian Karl Jaspers[44] as the Axial Age, in which new means of communication enabled not only new understandings of what it means to be human but also novel ways to legitimate political power. These ideas have generated productive debates in historical sociology, culminating in theories of 'multiple modernities' in which the principal civilizational units are defined by the 'world religions' that can be traced back to the Axial Age.[45] Some scholars are now beginning to question classical formulations of this concept, e. g. by expanding it to include the much later religions of Christianity and Islam.[46] Goody ignores these debates. More generally, he does not address the ways in which the long-term unity of Eurasia is inflected by civilizational pluralism, whether

[39] Idem, *The East in the West*, Cambridge 1996; idem, *The Theft of History*, Cambridge 2006; and idem, *The Eurasian Miracle*, Cambridge 2010.

[40] A. Khazanov, *Nomads and the Outside World*, Cambridge 1984.

[41] T.J. Barfield, *The Perilous Frontier. Nomadic Empires and China*, Oxford 1989.

[42] E. Gellner, *Muslim Society*, Cambridge 1981.

[43] J.P. Arnason, "State Formation..."

[44] K. Jaspers, "The Axial Age of Human History: A Base for the Unity of Mankind", *Commentary*, vol. 6, no. 5 (1948), pp. 430-435.

[45] See S. Eisenstadt (ed.), *Multiple Modernities*, New Brunswick 2002; and J.P. Arnason, S. Eisenstadt, B. Wittrock (eds.), *Axial Civilizations and World History*, Leiden 2005.

[46] R.N. Bellah, H. Joas (eds.), *The Axial Age and Its Consequences*, Cambridge 2012.

this is defined narrowly with regard to religion or more broadly, inside and outside the agrarian belt. He prefers to focus on the transmission of ideas and technologies across Eurasia via what he calls 'merchant cultures'.[47] He uses this term in a very broad sense, consistent with archaeologists who emphasize the significance of exchange and commoditization from ancient times.[48] Goody's argument is consistent with expanding bodies of scholarship that push the origins of capitalist modernity much further back in time and critique 'European miracle' narratives that place undue emphasis on developments in western Eurasia in the last half millennium.

Yet long-distance traders were not the only agents in these unprecedented social formations. In Europe before it was named as such, Aristotle emphasized the values of the self-sufficient *oikos*, the well-ordered estate. In China before its classification as one region of 'Asia', Confucius was similarly disparaging of the traders. They existed, they were important in the allocation of goods, but their prestige was relatively low and their operations were constrained by the controls of state officials. In the jargon of much later schools of anthropology and economic sociology, the economy was everywhere 'embedded' in a socio-political whole. Goody pays too little attention to this embeddedness, and to its sacred legitimation, which varied from one civilization to the next. The common characteristics were new notions of community and responsibility, elaborated through ideas of solidarity and even love of one's neighbour. I do not propose these new concepts of morality and 'transcendence' as the main drivers of human social evolution in this period, but nor do I dismiss them as mere superstructure or clutter. The key fact is that a succession of Eurasian civilizations consolidated their values through combinations of redistribution and exchange, or of state and market (to employ a binary that became dominant much later). They legitimated these structures through ideals of socio-political inclusion, including the concept of democracy itself, which clearly differed from the equivalent principles in pre-Axial societies (primarily kinship). The fact that slaves were not members of the polis or *Gesellschaft*, and that these societies were more highly stratified than all previous human societies, does not invalidate the significance of this ideological background for the organization of the economy.

When we enter the last five hundred years, recognition of the unity of Eurasia is occluded in Western scholarship by the extraordinary history of European expansion (primarily via the maritime empires of North-West Europe but also by the Russian overland conquest of most of Central Asia and Siberia). This is the time frame of Eric Wolf's magnum opus.[49] Alongside Goody, Wolf is untypical among twentieth-century anthropologists in the attention he pays to long-term historical factors. In his conceptualization, Europe is not essentially different from 'tributary' states at the other end of the landmass. And yet the very title of this work, combined with its limitation to

[47] J. Goody, *Islam in Europe*, Cambridge 2004, pp. 150-154.

[48] A. Sherratt, S. Sherratt, "From Luxuries to Commodities: The Nature of Mediterranean Bronze Age Trading Systems", in N.H. Gale (ed.), *Bronze Age Trade in the Mediterranean*, Göteborg 1991, pp. 351--386.

[49] E.R. Wolf, *Europe and the People without History*, Berkeley 1982.

the recent centuries of North Atlantic domination, serves to reinforce the dominant paradigm of European or Western exceptionalism. Much the same can be said of the many anthropological studies influenced by the world systems theory of Immanuel Wallerstein,[50] which is marked by the same bias towards the Atlantic transformations of the last half millennium.

Industrial society and its principal container, the nation-state, were born little more than two centuries ago. The extent to which these forms of society were inaugurated by the earlier histories of Atlantic imperial expansion is still disputed. What matters for my concept of Eurasia is that, by the end of the eighteenth century, three millennia of hierarchical agrarian society were being called radically into question: economically by the rise of manufacturing and radical shifts in the relations between town and country, and politically by the extension of parliamentary democracy and proclamations of universal human rights, epitomized in the French revolution. The outstanding theoretician of this transition is Karl Polanyi, whose vision extends back to the Axial Age and whose notion of a 'great transformation' is more subtle than is commonly recognized.[51] In this opus magnum Polanyi coupled a materialist account of the politics and economics of the long nineteenth century with close attention to the economic ideology of laissez-faire which became dominant in this era. When the 'self-regulating market' became the dominant 'form of integration' of the human economy (understood in a substantivist sense as the meeting of needs), this market principle threatened social peace and led to various forms of reaction in society, some benign (such as the formation of trades unions) and some malignant (such as jingoism and warfare). Sometimes Polanyi and his substantivist followers in economic anthropology referred to this dominance of the market as a 'disembedding' of the economy from society. Their critics on this point see 'market society' as merely a new and distinctive form of embedding, since it too depended on specific political and social conditions (in particular on an exceptionally strong state necessary to create these conditions).[52] Only in the 'utopian' terms of liberal ideology can this market society be viewed as free, on the basis of an illusory *homo economicus* detached from his social context. The challenge, according to Polanyi, writing during and after the Second World War, was how to devise new forms of re-embedding the economy according to the original Aristotelian prototype, which would enable complex 'machine societies' to avoid the horrors of mass unemployment, Fascism and warfare.

In the second half of the twentieth century this challenge was effectively met in large parts of the world, including virtually the whole of Eurasia. It was met in two distinct ways, both of which reflected the impact of socialist-communist ideas stemming from Karl Marx and Friedrich Engels. The workers' movements often railed against religion and the established churches, casting them as integral components of class-based

50 I. Wallerstein, *The Modern World System*, vol. 1, New York 1974.

51 K. Polanyi, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston 1944.

52 See F. Block, M.R. Somers, *The Power of Market Fundamentalism. Karl Polanyi's Critique*, Cambridge 2014.

oppression. In theory, the triumph of communism was to be accompanied by the demise of all such superstition and the triumph of scientific atheism. In practice, implementation was inconsistent, and only Albania ever dared formally to abolish religion. Following the collapse of the Soviet bloc, it has become easier to recognize the long-run continuities between Marxism and the pan-Eurasian heritage of Aristotle and Confucius. The Marxist-Leninist-Maoist states which explicitly embraced the doctrines of the nineteenth century founders, most of them economically 'backward' in comparison with the West, institutionalized a new version of the religious-political nexus. Society was subjected to rigid controls through one-party rule ('the dictatorship of the proletariat') and central planning. However, although older forms of stratification weakened or disappeared, new inequalities appeared. Private accumulation was severely constrained, but the spirit of *homo economicus* did not necessarily wither in these conditions, since individuals found themselves obliged to adopt selfish maximizing strategies in response to economic shortages.[53] Nonetheless, for all its contradictions, this was the path endorsed by Karl Polanyi himself. In his mature view, this form of socialism represented the only hope in the long run for rescuing humanity from the catastrophes of capitalist market society.

However, in the same era, largely coinciding with the Cold War, another 'great transformation' was accomplished in the opposing camp, i.e. the economically advanced countries of the West. These did not embrace Marxist-Leninist-Maoist socialism, but many of them elected Labour or Social-Democratic political parties to power. This 'electoral socialism'[54] played out very differently from the religious-political nexus of previous millennia, but it was able to harness older notions of society to institutionalize unprecedented welfare states based on universalist principles of inclusive citizenship. The result was by no means identical to that of the 'other' bloc, since the mixed or Keynesian or 'social market' economies of the West allowed much more scope for private accumulation. Nonetheless the market was no longer so dominant. In the new institutions of 'embedded liberalism'[55] this form of integration was moderated by a strong principle of redistribution, grounded in ideals of solidarity and social harmony. It was also characterized by high standards of protection for what Karl Polanyi termed the 'fictitious commodities' of labour and the environment ('land').[56]

From such a revisionist Polanyian perspective, the Cold War in Eurasia, commonly represented as a contest between totalitarian central planning on the one hand and liberal-individualist free markets on the other, is thus better seen as a struggle between two variants of socialism, the Marxist-Leninist-Maoist and the 'electoral'. The differences between them were significant, but there was great empirical variation inside

[53] See K. Verdery, *What Was Socialism and What Comes Next?*, Princeton 1996.

[54] J. Goody, "Sorcery and Socialism", in H. Grandits, P. Heady (eds.), *Distinct Inheritances. Property, Family and Community in Changing Europe*, Münster 2003, pp. 391-408.

[55] J. Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, vol. 36, no. 2 (1982), at <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300018993>.

[56] K. Polanyi, *The Great Transformation*...

both camps, and many elements of convergence. In the 1960s, reviving the ideals of the New Deal which Polanyi had admired before the Second World War, Lyndon B. Johnson's Great Society program extended citizenship entitlements in the United States. Hungary launched its New Economic Mechanism at almost the same time, decentralizing responsibilities and introducing many more elements of the market to an economy which remained fundamentally socialist in terms of ownership. When I began fieldwork in Hungary in the 1970s, some elements of this 'reform socialist' economy seemed strange to me; but many others were thoroughly familiar from my background in Britain, such as the provision of free health care and work-related pensions. In certain fields, including student grants, the British variant was more generously redistributive that the Hungarian. But there is nothing peculiarly European about the values which underpinned these forms of socialism; they were implemented, however imperfectly, in different ways in many other macro-regions of the landmass, notably in China.

During the Cold War these two variants of Polanyi's great transformation competed furiously for followers all over the planet. The Marxist-Leninist-Maoist variant was propagated to many countries of Old-World Eurasia, including India and Egypt. On the basis of their vast hydrocarbon resources, many other regions of the Islamic world were able to implement their own versions of a socialist agenda, the most quixotic being that of Colonel Gaddafi's Libya.[57] Soviet socialism was implemented more conventionally in Cuba, though elsewhere in the Americas the United States was eventually able to ensure that Western models predicated on the capitalist mixed economy would prevail. In short, following the disruption of the first century and a half of the industrial era, with all the catastrophic consequences documented by Polanyi, the control and embedding of markets alongside other forms of integration was re-institutionalized after 1945 and extended in two basic recipes all over the planet. I see this as the generalization of the most important outcome of the Eurasian *longue durée*. This era ended in the 1980s. Since then we have been living in a new era of market domination, together with predictable forms of reaction, some benign and some malignant. At this moment, the need to rediscover Polanyi's notion of the human economy,[58] and through him the original Eurasian perspective of Aristotle, becomes urgent once again.

CONCLUSION

Narrative constructions of identity can be investigated at multiple levels or scales. I have illustrated just a few in this paper, taking the life of Bronisław Malinowski as my initial point of reference. I discussed elements of his narrative self-presentation and his

[57] J. Davis, *Libyan Politics. Tribe and Revolution*, London 1987.

[58] K. Polanyi, "Aristotle Discovers the Economy", in idem, C. Arensberg, H. Pearson (eds.), *Trade and Market in Early Empires. Economies in History and Theory*, New York 1957, pp. 64-94. See also K. Hart, J.-L. Laville, A.D. Catani (eds.), *The Human Economy. A Citizen's Guide*, Cambridge 2010.

identifications with Polishness, with two major imperial powers, and with European civilization. If we could put Malinowski on the couch, we might find that other identifications were equally or even more significant in his life: his friendship with Staś Witkiewicz, with others in the *Młoda Polska* movement, his nostalgia for the Jan Sobieski Gymnasium or the Jagiellonian University, or the resort of Zakopane, or even the province of Galicia. But the evidence from the last years of his life is that, apart from his success in creating a mythical charter for himself as the founder of a school in social anthropology, what mattered most to him subjectively outside the complications of his personal life was the *Gemeinschaft* called Poland.

Whatever the narrative focus may be, scholars need to remain alert and not be too easily seduced by constructivist fashions. Malinowski's personal narratives served his instrumental purposes, just like the origin myths of the Trobriand clans that he analysed. We who experience the disarray of politics, economies and societies in Europe today need correctives to the widely disseminated narratives of nation and continent. We need a critical perspective on official narratives of European unity, which fail to take account of new polarities developing within the macro-region, north-south as well as east-west. European *Gemeinschaften* are currently being polarized at all points of the compass, old EU members, new EU members and non-EU members are all affected. Europe itself can never become a *Gemeinschaft* and the rhetoric of distinctive 'European values' is hollow, especially when deployed to ostracise other Europeans.

My proposal in this chaotic situation is to recognize the commonalities of Eurasia as the next key step in moving towards a new world society (*Weltgesellschaft*) and new global institutions of governance that would be genuinely inclusive of all human beings. We should teach our students about the rise of complex societies across the entire Eurasian landmass over millennia, rather than privilege the last four or five centuries and a uniquely European notion of modernity. The macro-region of Western Eurasia (i.e. Europe) set the pace economically and politically from the sixteenth century but nothing is gained by reifying this macro-region and trying to promote a new sense of collective belonging on this scale. The spurt that made Europe distinctive had nothing to do with Charlemagne, nor with later heroes of the Italian Renaissance or the French Enlightenment. Industrialization and finance capitalism were the crucial innovations, but they were highly specific to the North-West of the macro-region, not a pan-European phenomenon (and the economic development of Europe remains extremely uneven to this day). The current rise of China is a vivid reminder that the 'Great Divergence'[59] between east and west is looking increasingly ephemeral. The most compelling narrative is that of Jack Goody, for whom European contributions in recent centuries are nested within the longer time frame of 'alternating leadership' between East and West.[60] If Malinowski were able to read the books of scholars such as Pomeranz,

[59] K. Pomeranz, *The Great Divergence. China, Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton 2000.

[60] J. Goody, *The Eurasian Miracle*...; cf. A.G. Frank, *ReOrient. Global Economy in the Asian Age*, Berkeley 1998.

Gunder Frank and Goody, he would surely add Eurasian to the scale of his personal identifications – not as emotional *Gemeinschaft* but as the basis for working out more humane forms of *Gesellschaft*.

BILIOGRAPHY

Anderson B., *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London 1983.

Arnason J.P., "State Formation and Empire Building, 500-1500", in B.Z. Kedar, M.E. Wiesner-Hanks (eds.), *The Cambridge World History*, vol. 5: *Expanding Webs of Exchange and Conflict, 500 CE-1500 CE*, Cambridge 2015.

Arnason J.P., Eisenstadt S., Wittrock B. (eds.), *Axial Civilizations and World History*, Leiden 2005.

Barfield T.J., *The Perilous Frontier. Nomadic Empires and China*, Oxford 1989.

Bellah R.N., Joas H. (eds.), *The Axial Age and Its Consequences*, Cambridge 2012.

Block F., Somers M.R., *The Power of Market Fundamentalism. Karl Polanyi's Critique*, Cambridge 2014.

Bohle D., "East Central Europe in the European Union", in A. Cafruny et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy*, London 2016.

Childe V.G., *What Happened in History*, Harmondsworth 1942.

Davis J., *Libyan Politics. Tribe and Revolution*, London 1987.

Eisenstadt S. (ed.), *Multiple Modernities*, New Brunswick 2002.

Eriksen T.H., Schober E., "Introduction: Coming to Terms with an Overheated World", in iidem (eds.), *Identity Destabilised. Living in an Overheated World*, London 2002.

Faist T., Ulbricht C., "Von Integration zu Teilhabe? Anmerkungen zum Verhältnis von Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung", *Sociologia Internationalis*, vol. 52, no. 1 (2014), at <http://dx.doi.org/10.3790/sint.52.1.119>.

Favell A., *Eurostars and Eurocities. Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Oxford 2008.

Frank A.G., *ReOrient. Global Economy in the Asian Age*, Berkeley 1998.

Gellner E., *Muslim Society*, Cambridge 1981.

Gellner E., *Nations and Nationalism*, Oxford 1983.

Gellner E., "'Zeno of Cracow' or 'Revolution at Nemi' or 'The Polish Revenge: A Drama in Three Acts'", in R. Ellen et al. (eds.), *Malinowski between Two Worlds. The Polish Roots of an Anthropological Tradition*, Cambridge 1988.

Goody J., *Cooking, Cuisine and Class. A Study in Comparative Sociology*, Cambridge 1982.

Goody J., *The Domestication of the Savage Mind*, Cambridge 1977.

Goody J., *The East in the West*, Cambridge 1996.

Goody J., *The Eurasian Miracle*, Cambridge 2010.

Goody J., "Gordon Childe, the Urban Revolution, and the Haute Cuisine: An Anthropo-archaeological View of Modern History", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 48, no. 3 (2006), at <http://dx.doi.org/10.1017/S0010417506000211>.

Goody J., *Islam in Europe*, Cambridge 2004.
Goody J., *Production and Reproduction. A Comparative Study of the Domestic Domain*, Cambridge 1976.
Goody J., "Sorcery and Socialism", in H. Grandits, P. Heady (eds.), *Distinct Inheritances. Property, Family and Community in Changing Europe*, Münster 2003.
Goody J., *The Theft of History*, Cambridge 2006.
Hann C., "A Concept of Eurasia", *Current Anthropology*, vol. 57, no. 1 (2016), at <https://doi.org/10.1086/684625>.
Hann C., "Europe in Eurasia", in U. Kockel, M. Nic Craith, J. Frykman (eds.), *A Companion to the Anthropology of Europe*, Oxford 2012.
Hann C., "In the Church of Civil Society", in M. Glasius, D. Lewis, H. Seckinelgin (eds.), *Exploring Civil Society. Political and Cultural Contexts*, London 2004.
Hann C., "Intellectuals, Ethnic Groups and Nations: Two Late Twentieth Century Cases", in S. Periwal (ed.), *Notions of Nationalism*, Budapest 1995.
Hart K., Laville J.-L., Catani A.D. (eds.), *The Human Economy. A Citizen's Guide*, Cambridge 2010.
Hodgson M.G.S., *The Venture of Islam. Conscience and History in a World Civilization*, Chicago 1974.
Jaspers K., "The Axial Age of Human History: A Base for the Unity of Mankind", *Commentary*, vol. 6, no. 5 (1948).
Johler R. (ed.), *Where is Europe? Wo ist Europa? Où est l'Europe? Dimensionen und Erfahrungen des neuen Europa*, Tübingen 2013.
Kalb D., "Conversations with a Polish Populist: Tracing Hidden Histories of Globalization, Class, and Dispossession in Postsocialism (and beyond)", *American Ethnologist*, vol. 36, no. 2 (2009), at <http://dx.doi.org/10.1111/j.1548-1425.2009.01131.x>.
Khazanov A., *Nomads and the Outside World*, Cambridge 1984.
Le Goff J., *L'Europe est-elle née au Moyen Âge?*, Paris 2003.
Lewis M.W., Wigen K., *The Myth of Continents. A Critique of Metageography*, Berkeley 1997.
Mach Z., *Symbols, Conflict, and Identity. Essays in Political Anthropology*, Albany 1993.
Magocsi P.R., *With Their Backs to the Mountains. A History of Carpathian Rus' and Carpatho-Rusyns*, Budapest 2016.
Malinowski B., *Argonauts of the Western Pacific. An Account of Native Enterprise and Adventure in the Archipelagoes of Melanesian New Guinea*, London 1922.
Malinowski B., *Myth in Primitive Psychology*, London 1926.
McNeill W.H., *The Rise of the West. A History of the Human Community*, Chicago 1963.
Miller R. (ed. with G. Day), *The Evolution of European Identities. Biographical Approaches*, New York 2012.
Morris I., *Why the West Rules – for Now. The Patterns of History, and what They Reveal about the Future*, New York 2010.
Mucha J., "Malinowski and the Problems of Contemporary Civilisation", in R. Ellen et al. (eds.), *Malinowski between Two Worlds. The Polish Roots of an Anthropological Tradition*, Cambridge 1988.
Polanyi K., "Aristotle Discovers the Economy", in idem, C. Arensberg, H. Pearson (eds.), *Trade and Market in Early Empires. Economies in History and Theory*, New York 1957.

Polanyi K., *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston 1944.

Pomeranz K., *The Great Divergence. China, Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton 2000.

Ruggie J., "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, vol. 36, no. 2 (1982), at <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300018993>.

Sakwa R., *Frontline Ukraine. Crisis in the Borderlands*, London 2014.

Sherratt A., Sherratt S., "From Luxuries to Commodities: The Nature of Mediterranean Bronze Age Trading Systems", in N.H. Gale (ed.), *Bronze Age Trade in the Mediterranean*, Göteborg 1991.

Shore C., *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, London 2000.

Snyder T., "Europe and Ukraine. Past and Future", *Eurozine*, 16 April 2014.

Snyder T., "Integration and Disintegration: Europe, Ukraine, and the World", *Slavic Review*, vol. 74, no. 4 (2015), at <http://dx.doi.org/10.5612/slavicreview.74.4.695>.

Streeck W., *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London 2017.

Testa A., "On Eurasia and Europe", *Anthropology of East Europe Review*, vol. 33, no. 2 (2015).

Verdery K., *What Was Socialism and What Comes Next?*, Princeton 1996.

Wallerstein I., *The Modern World System*, vol. 1, New York 1974.

Wengrow D., "The Intellectual Adventure of Henri Frankfort: A Missing Chapter in the History of Archaeological Thought", *American Journal of Archaeology*, vol. 103, no. 4 (1999), at <http://dx.doi.org/10.2307/507074>.

Wilkinson T.C., Sherratt S., Bennet J. (eds.), *Interweaving Worlds. Systemic Interactions in Eurasia, 7th to 1st Millennia BC*, Oxford 2011.

Wolf E.R., *Europe and the People without History*, Berkeley 1982.

Young M., *Malinowski. Odyssey of an Anthropologist, 1884-1920*, New Haven 2004.

Chris HANN is one of two founding Directors of the Max Planck Institute for Social Anthropology at Halle/Saale, Germany. He previously taught anthropology at Cambridge University and the University of Kent at Canterbury. Hann undertook field research in Hungary and Poland when these countries were still socialist, and continues to visit regularly; he has also worked in Anatolia (Black Sea Coast) and China (Xinjiang). At the Max Planck Institute he heads the department Resilience and Transformation in Eurasia. Hann is a Fellow of the Berlin-Brandenburg Academy of Sciences and of Corpus Christi College, Cambridge.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.03

Joanna NOWICKI
Université de Cergy-Pontoise
joanna.nowicki@u-cergy.fr

MEDIAN EUROPE AND ITS THINKERS TO GIVE A NEW EUROPEAN NARRATIVE AFTER 1945

ABSTRACT This short text contains a few layers: first, it reports on the author's evolving interest in and work on what she calls *Median Europe*; second, it tries to define *Median Europe*, third, it presents the role the thinkers of that part of Europe play in its quest for self-understanding and definition; fourth, it puts forth the thesis that these thinkers have much to offer to those who search for a new narrative on Europe now; fifth, it explains why these *Median European* voices are not better heard, especially in France; and sixth, drawing practical conclusions from the above points, the author presents a large research and editorial project she is involved in that is meant to change this situation.

Key words: *Median Europe*, European dream, Fernand Braudel, European narratives

Słowa kluczowe: *Median Europe*, Europa Środkowa, europejskie marzenie, Fernand Braudel, europejskie narracje

The field in French academic research which is best suited for the subject of this article and my academic interests can be called *cultural transfer*, particularly between Central and Eastern Europe and the western part of Europe after 1945. This field is developing slowly in France but is still very often too dependent, in my opinion, on an outdated vision of sovietology which privileges automatic links between Eastern and Central Europe and the Slavic world. Fortunately, interdisciplinary research has recently become better organized, ever since a group of academics interested in these complex problems founded a network called GDR CIM (*Connaissance de l'Europe Médiane*).[1] Thanks to that, various paths have been opened for many researchers to have an intellectual engagement with Central and Eastern Europe, which a lot of us now call *Median Europe*. I will explain this label, which is not just a linguistic choice but the result of deeper reflection of research going on in France with partners from many countries of Central and Eastern Europe. My personal struggle is to persuade French colleagues to perceive this part of Europe as an autonomous part of the world, not just as a label given by others to indicate a part of something bigger. You will see that a 'simple' change of designation is in fact a real change of vision, which of course not everybody will agree with.

Coming back to the subject at hand, which is European narratives, I would like to present the research in which I am currently involved with a group of colleagues in France. For me this all started when we asked ourselves about what the European dream could be today In 2013, together with several colleagues from France and Central and Eastern Europe, we organized a conference at our university entitled "What is the European dream today?"[2] Our question was about whether Europe was still a dream or a permanent myth, a fiction, a common imaginary or a utopia. Our questions concerned what kind of common basis we could find for this dream (or imaginary, or myth, or ideal, or utopia). We addressed this question to many members of our academic community in order to think about it together from different perspectives. We drew the conclusion – a working conclusion – that it could perhaps be human rights, perhaps democracy, perhaps ecology and as a new humanism, perhaps cultural diversity. This was the basis of our reflection. We thought that Europeanity as a proposition could rather be a mix of national narratives. We tried together to compare the European dream as it is seen today in different countries.

One of the participants in the conference, Jean Francois Mattéi, the author of many important books including one of particular importance to this topic, entitled *Trial of Europe. Greatness and Misery of European Culture*,[3] is one of the rare French philosophers able to reaffirm the existence of the European dream and the European's right to be, to exist as a European without feeling guilty and without being obliged to say that there is only a negative, imperialistic, colonial, past. He suggested a conflict, a double

1 See GDR CIM, at <http://cem.hypotheses.org>, 1 August 2015.

2 The result of this reflexion is published: J. Nowicki, L. Radut-Gaghi (eds.), *Rêves d'Europe*, Paris 2017.

3 See J.-F. Mattéi, *Le procès de l'Europe. Grandeur et misère de la culture européenne*, Paris 2011.

imagination for Europe: one being religious and cultural and the other one, a rejection of this conceptualization. Religious and cultural aspects come of course from Greek rationality and Christian revelation, whilst the second one is the rejection of this heritage or image. His point was that the European narrative is a constant conflict of those two narrations, which explains why we do not have a European narration today. In fact, the lack of narration is the constant ideological conflict on narration. While we do not want to overtly state the reason for this, the underlying factor is undoubtedly the feeling of guilt for European imperialism and colonialism. It is here where we see the first crucial difference between Central and Eastern Europe, and the western part of Europe: in Central and Eastern Europe we do not speak about colonialism, o u r colonialism. Even if Western historians try to convince us that we should speak about colonialism too, for example when we speak about Ukraine, Belarus, and what we call *Kresy* (the Eastern borderlands), as this schematic manner, this paradigm of analysis or relationship between the center and periphery should be ours too. I often encounter colleagues who say: *You are not used to thinking like that but you should! In fact you should feel guilty towards Ukrainian peasants because you were as imperialistic towards them as we were in Africa*.

According to Mattéi's theory, the confusion between these two imaginary formations is the reason for the European crisis. I have also come to understand why it was so important in France to create a new narrative for Europe and especially about Central--Eastern Europe. I clearly understood that after the collapse of the cold war system, there had been no specific narration for this part of Europe. In fact, many academics working on the border of the two parts of Europe or, like me, in Western institutions but coming from this part of Europe, have the choice between adopting the Western view or reporting on what is done in research in Central Europe – and neither of those two solutions were satisfactory. I would like to try to explain the reason for this state of affairs – the reason for this dissatisfaction that I experienced at the end of the conference which I organized about the European dream.

As a provisory solution, I suggested considering the concept of a new humanism produced and developed in Central-Eastern Europe in the writings of many thinkers living here, working here, coming from what I suggested calling 'the other Europe' (taken from the French title of the famous essay by Czesław Miłosz), and I argued why those texts were important for European thought and not only for Central and Eastern Europe.

I understood very quickly that those texts were not easily understood in France. Of course people listened to me politely, but I understood that it was very important to offer something more than just an analysis of this new humanism and to show what the specificity of this thought is, compared for example to French ideas in the same period. I was sure of my feeling that something very specific was happening here, but I knew that this work should be done more precisely in a comparative way. I tried to understand why the most prominent thinkers from what I started to call *Median Europe* (and not Central and Eastern Europe) continued to be insufficiently known to the French public.

Let me first explain why I speak about *Median Europe* instead of Central and Eastern Europe, and why I am not in favour of 'Eurasian Europe' (of course being against the concept of Eurasia). Median Europe is a concept introduced in France by the historian Fernand Braudel. It appears in French literature in the text of the introduction to the book of Hungarian historian Jenő Szűcs – called *Three Europes*.[4]

The idea of this book, published in 1983 in French, was that we do not have two Europes – Western and Eastern – as was usually said during the Cold War, but three Europes: Western, Central-Eastern, and Eastern. Szűcs argued that these three Europes had the same European dream, but this dream was realized to differing degrees in the span of history because of difficult neighbors or because of internal constraints. And according to Szűcs,[5] if you ask who is European, and if you compare the stage of Europeanity, you'll be amazed that the most important points of European integration are inside of what Europeanity means to him, and what those three criteria of Europeanity are. It is a very quick resume, but it is really important to understand why Braudel was so interested in this book. Those three important points of what he calls 'criteria of Europeanity', of course excluding Russia from so-construed Europe, are political and not cultural. If we consider music and literature, he fully agreed that great Russian literature and great Russian music cannot be excluded from European culture. But as a political culture, Russia of course cannot be considered as a European country. The argument is the separation of Church and state, the existence of civil society capable of contesting political power, and the existence of the culture of contract between individuals that excludes slavery. He emphasized these points, stating that this is what we call *the acquis communautaire*, the minimum level of *acquis communautaire* today. Braudel wrote an introduction to this seminal book, which was also influenced by a certain ambiance of the Cold War. What we can understand about the relations, the tensions between the three parts of Europe and the specificity of the Median part is that the more you go to the east, the less your European dream can be fulfilled. Westerners were the happiest; they fulfilled the European dream almost completely because they were often free to do so. People from Central and Eastern Europe, let's say historical Bohemia, Hungary, and the historical commonwealth of Poland-Lithuania fulfilled this dream only partially. Whereas Eastern Europe – Bulgaria, Romania, North and South-Eastern Europe, couldn't really make this dream come true, and are hardly able to do it now. Braudel suggested speaking about *Median Europe*, wherein it is not a question of borders but a kind of intermediate Europe for a lot of nations having the same destiny.

This concept of intermediate *Median Europe*, rather than central or *Mitteleuropa* seems interesting to many of us today because of the lack of ancient geopolitical connotations. For example, German geopolitics prefers the term Central Europe, the idea of Central-Eastern Europe is used by Anglo-Saxon geopolitics, whereas the idea of Asian or Central-Asian Europe is used by those who like the proximity of Europe and Russia. All those ideas are influenced by some kind of geopolitics, while *Median*

[4] See J. Szűcs, *Les trois Europes*, Paris 1983.

[5] See ibid.

Europe – Europe mediane in French – has the privilege of being politically neutral. This word has many meanings at the same time: it means 'intermediate', 'being in the middle' as well as 'can be a mediator', which is exactly what the inhabitants of this region were historically and try to be today in Europe. This concept was promoted and some researchers in the 1980s accepted it even if many people forgot this term, and journalists and diplomats still prefer to use the terms Eastern and Central Europe to describe Post-soviet Europe. I myself like this concept of Braudel's because it is new, it is neutral, it is also elegant from an aesthetic point of view in the French language and I decided to try to promote the idea by using this word in conferences and publications. I realize that it is slowly catching on; a lot of colleagues are interested by this idea so we will see whether it will stick in the future.

This concept is further interesting because it covers a territory larger than Central--Eastern Europe – by *Median Europe* you can understand North, South, East and Central parts of the continent – many more nations than just the Hungarians, Poles and Czechs. Historically we can include many more countries in the intermediate sphere of Europe: the South Eastern part of Europe but also North Eastern Europe, like Lithuania, Latvia, Estonia and of course Ukraine.

When the sphere of *Median Europe* was established, I tried to see which thinkers who use this term are well-known in France – I tried to test it on my students, PhD researchers and M.A. students in France to determine whose work is translated, and also who in France is working on those thinkers. I discovered a lot of books had been translated here but remarkably few papers of very famous authors that I know of. I realized that in France especially those who cannot read in different languages of the region are extremely separated from this thought and cultural tradition primarily because of linguistic reasons, and of lack of interest in translating and editing the works of all those authors.

We can say without exaggeration that the most prominent thinkers from *Median Europe* continue to be insufficiently known to the French public. A number of major works were subsidized and published in French during the period 1998-2000 and shed some light on central European political thought. These works included: Aleksandra Laignel-Lavastine *Esprits d'Europe*,[6] collective works to which I contributed: *Histoire des idées politiques de l'Europe centrale*, *Mythes et symboles politique de l'Europe centrale*, *Les Dissidences*, *L'esprit de la dissidence*[7] about Patočka, Jacques Dewitt's *Le clivage de l'humanité*[8] about Kołakowski, many publications by Maria Delaperrière about writers,[9] those by Antoine Marès (e.g. *Mémoire et pouvoir en Europe Médiane*[10] and *Les*

[6] See A. Laignel-Lavastine, *Esprits d'Europe. Autour de Czeslaw Milosz, Jan Potočka, István Bibó*, Paris 2005.

[7] See eadem, *Jan Patočka. L'esprit de la dissidence*, Paris 1998.

[8] J. Dewitte, *Kolakowski. Le clivage de l'humanité*, Paris 2011.

[9] See M. Delaperrière, A. Marès (eds.), *Paris, capitale culturelle de l'Europe centrale? Les échanges intellectuels entre la France et l'Europe médiane, 1918-1939*, Paris 1997; A. Kaspi, A. Marès (eds.), *Le Paris des étrangers. Depuis un siècle*, Paris 1989.

[10] A. Marès (ed.), *Histoire et pouvoir en Europe Médiane*, Paris 1996.

intellectuels de l'Est exilés en France[11]), *L'Autre Francophonie*,[12] *Culture et identité en Europe centrale. Canons littéraires et les visions de l'histoire*[13] and *La religion et l'identité*.[14] Various texts by some thinkers are available in French: *L'Europe après l'Europe*, *Essais hérétiques* and *L'Europe vue de Bohème* (Patočka), *Les essais politiques* (Havel), *Les trois Europes* (Szűcs), *Misère des petits Etats de l'Europe de l'Est* (Bibó), *L'antipolitique* (Konrad), *Epistolaire de l'Autre Europe* (Matvejevitch) and *L'Eglise, la gauche, le dialogue polonais* (Michnik).

As for Kołakowski, two of the three volumes of his *Histoire du marxisme* are available along with a scattering of texts in specialized journals, but there remain many of his essays published in Polish that would be important to bring to the attention of French readers. Another major thinker, the philosopher Barbara Skarga, who has a large body of work in her own language, is only known in French through *Les limites de l'historicité* and *Penser après le Goulag* (translated and published under my supervision). Her compatriot Józef Tischner is only visible for his *La Philosophie du drame* and *L'éthique de Solidarité*, although he authored several major essays. In the Czech sphere, Tomáš Halík, who studied under Patocka and served as advisor to President Václav Havel, exerts some influence today and has a large body of work translated into other languages, but is virtually unknown to readers in France. Only one of his books is available in French: *Donner du temps à l'éternité* which was published recently by Les éditions du Cerf.[15] Of course, Kundera's older writings (e.g. the essay *Un Occident kidnappé*[16] and Havel's *Essais politiques* are widely known in France. However, this is not true of their works written after the dissident period, which are of great interest to reflections on the European question in *Median Europe*. One example is Havel's *Zmieniać świat*[17] (2012) with an introduction by Halík. Mention must also be made of texts by Ukrainian thinkers, very important today in light of their country's situation; these texts are nearly impossible to find in French but have been competently translated into the languages of the region (e.g. *Sny o Europie*[18] – a collection of essays by many Ukrainian intellectuals on the European question). L'Institut Littéraire Kultura in Maisons-Laffitte, outside Paris, has just opened its website.[19] Also its archives, which figure on UNESCO's Memory of the World registered heritage list, are now available to researchers

11 See W. Fałkowski, A. Marès (eds.), *Les intellectuels de l'Est exilés en France*, Paris 2011.

12 J. Nowicki, C. Mayaux (eds.), *L'Autre Francophonie*, Paris 2012.

13 See M. Masłowski, D. Francfort, P. Gradvohl (eds.), *Culture et identité en Europe centrale. Canons littéraires et les visions de l'histoire*, Paris 2011.

14 See M. Masłowski (ed.), *Religion et identité en Europe centrale*, Paris 2012.

15 See T. Halík, *Donner du temps à l'éternité. La patience envers Dieu*, transl. by A.-M. Ducreux-Palenicek, Paris 2014.

16 See M. Kundera, "Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale", *Le Débat*, vol. 5, no. 27 (1983).

17 V. Havel, *Zmieniać świat. Eseje polityczne*, transl. by P. Godlewski et al., Warszawa 2012.

18 O. Hnatiuk (ed. and transl.), *Sny o Europie*, Kraków 2005.

19 See www.kulturaparyska.com.

and curious readers. Fortunately, thanks to a private fund-raising, a translation of the most important information into French, English and Russian has been made.

I asked myself how people in France, one of the most important countries in the creation of the European Union, could imagine a narration for Europe without knowing another part of Europe and without being able to figure out what happened here during the Cold War. The research about that time period, the narration offered is often made only by academics, particularly Western academics coming from a Department of Sovietology. They have a certain vision of what happened here, which affects the nature of their narration. My project consists in linking colleagues who work in that field in different countries of *Median Europe* into a network of European researchers interested in the 'European life of spirit' of the region after 1945.

Little by little, the gap of knowledge is slowly being filled. Now it is important to spread the ideas of thinkers focusing on *Median Europe* in France, a country interested in the life of ideas. That is what we will do now.[20] To me, the most important specificity is that those people we call 'thinkers', that is philosophers, writers, poets, sociologists, were very often resistant to the Nazi regime as well as the communist regime, and were the builders of democracy here. Nobody in Western Europe had those three characteristics. Few people had those three characteristics at the same time. There were not so many, but some had the unique experience of resistance in two camps (Nazi and Gulag) and two totalitarian systems. They were able to make a real comparison between two totalitarian systems, they were able to speak about the long-term captive mind, something that nobody in Western society knows from experience. Those thinkers were able to show the difference between the concept of auto-limited revolution, dissidence, democratic opposition, protestation – concepts which nobody in a Western country can analyse with the same level of subtlety, which are of crucial importance today. A lot of those researchers have tried to compare what has happened in Arabic countries with what happened in the case of the so-called Eastern-European social movements.

[20] Communication officielle





L'Académie des sciences morales et politiques, la Fondation Simone et Cino Del Duca et l'UMR « Lexiques, Dictionnaires, Informatique » (CNRS) sont heureux d'annoncer la constitution d'un groupe de professeurs d'université, d'enseignants et de chercheurs qui a pour vocation de rédiger un dictionnaire encyclopédique consacré aux pensées et penseurs de l'Europe du centre-est depuis 1945. Ce groupe est placé sous la direction de Mmes Chantal Delsol, de l'Institut, et Joanna Nowicki.

Those thinkers know the difference between civil society, civic society, social movements, or anti-politics – all those concepts have been very well described by them and they are different from classical political analysis conducted in the western part of Europe. I could see myself how difficult the analysis done by a French sociologist working on the Solidarity movement in Poland in the 1980s was, because everything was new and the analytical tools which worked in other places, like for instance Latin America, could not really work here.

The historical experience of Median Europe after 1945 is unique. What is extremely precious in the case of thinkers speaking about this period is not only their resistance but also that a few of them (for example Havel, Mazowiecki, and Geremek) had a very high national and international level of responsibility after the collapse of Communism. I took those three examples and we have texts about how they compare dream to reality. Havel wrote important texts about it, Mazowiecki also, and Geremek spoke a lot in the international sphere. We don't have so many examples of people struggling for freedom and having responsibility and comparing both.

Doing this work of international comparison of political thought is very risky. One of the difficulties I am conscious of but I find particularly interesting is how to use conventional Western categories of left or right wing to understand who they were. Philosophers like Kołakowski, Tischner, Skarga, Geremek, and Havel all had leftist sensibilities, but on the other hand they were also conservative. It seems to me that if we try to understand who they were, they could be called liberal conservatives, although I am uncertain what it means in western political science. Therefore we have to imagine a new category to describe their political thought. I don't know how but we have to think together, because Western categories don't apply to them.

Another proposal I have is that they all attacked Communism, were all anti-communists, because they all thought that Communism was an anti-European movement. Clearly, they were all very in favour of Europeanity. If you read their works, they were all in favour of European culture. We have their texts, for example Geremek's Foundation today is completely in favour of Europe. Skarga represents the same attitude. But at the same time they are not in favour of the philosophy of deconstruction – they were openly attacking deconstruction. I think this was because, and it would be very interesting to have a common reflection on this, they probably thought that Communism had a lot of common points with post-modernism. I will astonish you by saying this, but I'm convinced this is true and you'll understand better, perhaps, my many reactions here against this post-modern facility of thinking. I will give you some examples of what Communism tried to deconstruct, and post-modernism too. For example: the deconstruction of the idea of the country, transcendence, the cannon of traditional culture, the cannon of traditional family. These are just a few examples of what internationalism, the idea of Communism was to be, as opposed to cosmopolitanism. This is exactly the confrontation of today's debate on the post-modern idea of internationalism. None of those thinkers was in favour of internationalism, they hated the idea of internationalism but they were all in favour of cosmopolitan education. We have to be clear – the term *cosmopolitan education* today is not understood in the same way by my

colleagues in Western and *Median Europe*. In the latter, historically, this kind of education does not mean the opposite of attachment to one's country, language or national tradition.

The collectivization of many aspects of social life is another example, resulting from the negation of singularity. Post-modern thinkers don't like singularity, they like individuality. Economic and social determinism in the interpretation of historical phenomena, positivism, materialism, detestation of speculative philosophy, egalitarianism, conventional language – these are other examples of similarities between Communism and post-modernism. It is very interesting to compare the similarities of what we can see in the post-modern analysis of reality and what all those thinkers rejected in their reality, which was often the philosophical struggle against Communism.

The question I ask myself now is why all those thinkers cannot be easily accepted in Western sociology today. In the 1980s it was trendy to know them and to quote them, everybody cited some examples from their books. It was very easy, especially in a French university, to have some friends in Hungary, in the former Yugoslavia, to invite Matvejevitch, to quote Patocka, and to have Michnik as a friend. This was a means of solving some problems with the Marxist implication of most of the leftism in Western intellectual life. The joint debate with them was a way of creating a new leftist thought in Western universities.

Today, to take a concrete example, in *Revue Litteraire* I read a debate between people in favour of Enlightenment and those against it, saying: *What did those people from Central and Eastern Europe give us? Nothing*. Therefore today the trendy idea is that we do not have a common debate in Europe (even right-wing thinkers, I think, are close to saying that). Why? Because I think that what is said in Central and Eastern Europe is disturbing. (it is important to say that this conference was pronauced before the controversies about PiS and Orbán politics) Some topics are exactly the opposite to what is going on in France, and the key word is 'tragic'. 'Tragic' is not trendy. 'Tragic experience' is exactly what people don't want to hear. And because most of those texts speak about tragic experience, it is exactly what we said; the easiest manner of escaping common debate is to say: *You're just a witness*. A witness knows exactly what happened by experience. If you don't want to debate with such people, you say: *You are not an expert. You are just a witness. And to be a witness means to have a personal point of view, it is necessarily too affective, it is too emotional, it's not scientific*. And this manner is what I call condescension. I understood little by little, and it's a manner of forcing you to be silent and not engaging in dialogue when your testimony is uncomfortable.

I will give you an example: Michnik wrote a very interesting text about the place of the Catholic Church in the protests in Poland. This text was astonishing for leftist thinkers in France, who couldn't understand the place of a priest in the Gdańsk protests and why workers wanted to pray during strikes. This text changed the mind of many about the nature of protests in this country. So this is an example of the necessity to adopt the paradigmatic vision that protestation can be different from country to country, and the place of institutions can be different. Another example is Havel's and Patočka's text concerning bureaucracy, pointing out that the totalitarian system in the

1970s wasn't a Stalinist system, it was rather one of the excessive power of bureaucracy under an anonymous mass of people, and people became disengaged. And his whole theory of engagement came from the criticism of bureaucracy. This manner of analysing the situation of Czechoslovakian society in the 1970s is extremely interesting today for Europe. To speak about the strength of bureaucracy inside of the idea of totalitarian domination seems very much true and very contemporary. About the excessive strength of bureaucracy, Havel was very right for all Europeans.

Another important point is the problem of manipulation of thought by language, which has been widely analysed by many intellectuals from the other Europe, starting with the famous book by Czesław Miłosz *The Captive Mind*,[21] analysed also by Aleksander Wat in *Mon siècle*.[22] In a special issue of the Hermes review[23] we showed the difference of treatment in France of what is called in French *langue de bois* and what was called under the communist regime 'wooden language'. We could speak also about the theory developed by philosopher Jan Patočka about *soin de l'âme* ('care of the soul') which has fallen out of favour today but is extremely important in the debate about the culture and place of the humanities. Another point this philosopher develops called *vie dans la vérité* ('life in the truth') shows the conflict with some relativistic theories of post-modern philosophers who pretend to ignore the existence of the truth. The last book of Jean François Mattéi entitled *L'homme dévasté*[24] shows the consequences of such an attitude for what we used to call humanism.

These authors are more or less inaudible today.[25] While their voices – those of a European tragedy, one that was overcome – could reveal hidden fractures in today's Western world, our contemporary societies are not very fond of tragedy. These thinkers were victims, witnesses and actors in the major upheavals that Europe went through in the 20th century. They lived, described, took action and conversed with the West as to where these upheavals were leading. This research project proposes to record their experiences giving them an audible voice not only as witnesses but also as creators of 'life of spirit' to imagine a new common European narrative.

BIBLIOGRAPHY

Delaperrière M., Marès A. (eds.), *Paris, capitale culturelle de l'Europe centrale? Les échanges intellectuels entre la France et l'Europe médiane, 1918-1939*, Paris 1997.

Dewitte J., *Kolakowski. Le clivage de l'humanité*, Paris 2011.

Fałkowski W., Marès A. (eds.), *Les intellectuels de l'Est exilés en France*, Paris 2011.

21 See C. Milosz, *La pensée captive. Essai sur les logocraties populaires*, Paris 1953.

22 See A. Wat, *Mon siècle. Entretiens avec Czeslaw Milosz*, Paris 2000.

23 See *Hermès*, no. 58: J. Nowicki, M. Oustinoff, A.M. Chartier (eds.), *Les langues de bois* (2011).

24 See J.-F. Mattéi, *L'homme dévasté. Essai sur la déconstruction de la culture*, Paris 2015. This book was published after the death of the author with the introduction of Raphaël Enthoven.

25 J. Nowicki, "Voix inaudibles de l'autre Europe", *Revue Conférence*, no. 40 (2015), pp. 101-119.

Halík T., *Donner du temps à l'éternité. La patience envers Dieu*, transl. by A.-M. Ducreux-Palenicek, Paris 2014.
Havel V., *Zmieniać świat. Eseje polityczne*, transl. by P. Godlewski et al., Warszawa 2012.
Hermès, no. 58: J. Nowicki, M. Oustinoff, A.M. Chartier (eds.), *Les langues de bois* (2011).
Hnatiuk O. (ed. and transl.), *Sny o Europie*, Kraków 2005.
Kaspi A., Marès A. (eds.), *Le Paris des étrangers. Depuis un siècle*, Paris 1989.
Kundera M., "Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale", *Le Débat*, vol. 5, no. 27 (1983).
Laignel-Lavastine A., *Esprits d'Europe. Autour de Czeslaw Milosz, Jan Potočka, István Bibó*, Paris 2005.
Laignel-Lavastine A., *Jan Patočka. L'esprit de la dissidence*, Paris 1998.
Marès A. (ed.), *Histoire et pouvoir en Europe Médiane*, Paris 1996.
Masłowski M. (ed.), *Religion et identité en Europe centrale*, Paris 2012.
Masłowski M., Francfort D., Gradvohl P. (eds.), *Culture et identité en Europe centrale. Canons littéraires et les visions de l'histoire*, Paris 2011.
Mattéi J.-F., *L'homme dévasté. Essai sur la déconstruction de la culture*, Paris 2015.
Mattéi J.-F., *Le procès de l'Europe. Grandeur et misère de la culture européenne*, Paris 2011.
Milosz C., *La pensée captive. Essai sur les logocraties populaires*, Paris 1953.
Nowicki J., Mayaux C. (eds.), *L'Autre Francophonie*, Paris 2012.
Szűcs J., *Les trois Europes*, Paris 1983.
Wat A., *Mon siècle. Entretiens avec Czeslaw Milosz*, Paris 2000.

Joanna NOWICKI – professor at the University of Cergy-Pontoise and in the Political Sciences Institute in Saint-Germain-en-Laye, France. Her research projects cover cultural anthropology of Europe and Francophone Central-Eastern Europe. Member of the editorial board of *Hermès*, in close cooperation with the Institute of Communication Science at Centre national de la recherche scientifique. Her scientific publications include the relations East-West, collective imagination of the Europeans, identity of border regions and the coexistence of cultures. Published in French, English, Polish, Spanish and Romanian languages. Among the most important texts we find: *Quels repères pour l'Europe?*, 1996; *Mythes et symboles politiques de l'Europe Centrale*, 2002 (with Chantal Delsol and Michel Masłowski); *Dissidences*, 2005 (with Chantal Delsol and Michel Masłowski); *L'Europe. La danse sur les limites*, 2005 (ed.); *L'homme des confins. Pour une anthropologie interculturelle*, 2008; *L'invention de l'Autre*, 2008 (ed., with Czesław Porębski); *Traduction et mondialisation*, 2007 (no. 49 *Hermès*, ed., with Michaël Oustinoff); *L'épreuve de la diversité culturelle*, 2008 (no. 51 *Hermès*, ed., with Michaël Oustinoff and Serge Proux); *La cohabitation culturelle*, 2010; *Les langues de bois*, 2011 (no. 58 *Hermès*, ed., with Michaël Oustinoff and Anne-Marie Chartier); *L'Autre Francophonie*, 2012 (ed., with Catherine Mayaux); Barbara Skarga, *Penser après le Goulag*, 2012 (ed.); "Les differences de réalités et de perceptions entre Européens de l'Est et de l'Ouest" in A. Arjakovsky (ed.), *Histoire de la conscience européenne*, Paris 2016; *Rêves d'Europe*, 2017 (ed., wtih Luciana Radut-Gaghi); *Les incommunications européennes*, 2017 (no. 77 *Hermès*, ed., with Gilles Rouet and Luciana Radut-Gaghi).

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.04

Joanna ORZECHOWSKA-WACŁAWSKA
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
joanna.orzechowska-waclawska@uj.edu.pl

NARÓD, NARODOWOŚĆ, NACJONALIZM WE WSPÓŁCZESNEJ EUROPIE

BASKIJSKIE I KATALOŃSKIE NARRACJE TOŻSAMOŚCIOWE

ABSTRACT **Nation, Nationality and Nationalism in Contemporary Europe. Basque and Catalan Identity Narratives**

This article explores the identity processes that are currently taking place in the Basque Country and Catalonia. Its main focus is the Basque/Catalan identity which is understood as a form of local, regional and/or national form of collective identification. In particular, the paper analyzes how contemporary Basques and Catalans define, declare and manifest their collective identity, whether they see it as a national identity (or not), and what the political implications of these identity choices are. Based on the results deriving from the latest research on self-identification of the members of the Basque and Catalan society, this article explores the relationship between 1) Basque/Catalan local identity, which is a wide category that encompasses various forms of socio-cultural identification, 2) Basque/Catalan national identity, which is based on the conviction that Basques/Catalans are not just nationalities (have important and particular social and cultural features), but they are in fact nations of their own (this identity has therefore an important political dimension), and 3) Basque/Catalan nationalistic identity, which is understood as a form of identity, that resides on the belief that the Basques and Catalans constitute separate national communities, and this very fact is used to fuel certain rhetoric and ideology: separate nationhood becomes the basic element of identification and social mobilization.

Key words: nationalism, nation, identity, Basques, Catalans

Słowa kluczowe: nacjonalizm, naród, tożsamość, Baskowie, Katalończycy

WPROWADZENIE

Baskowie i Katalończycy są jednymi z najbardziej znanych „narodów zależnych" współczesnej Europy. Zamieszkują terytoria południowej Francji i północnej Hiszpanii, po dwóch stronach Pirenejów: ziemie katalońskie rozciągają się na północnym wschodzie Półwyspu Iberyjskiego nad Morzem Śródziemnym, tereny baskijskie leżą po przeciwnej (zachodniej) stronie pasma górskiego nad Zatoką Biskajską. Cechą wyróżniającą Basków i Katalończyków jest niezwykle silne poczucie tożsamości grupowej i relatywnie trwały oraz *explicite* deklarowany sentyment narodowy i nacjonalistyczny. Choć rzeczywistość prawna Hiszpanii definiuje ich jako narodowość, sami Baskowie i Katalończycy często mówią o sobie jako o narodzie. To przekonanie o istnieniu baskijskiej i katalońskiej wspólnotowości n a r o d o w e j, a nie jedynie etnicznej czy n a r o d o w o ś c i o w e j, bierze się z szeregu dystynktywnych dla obu grup, a różniących je od innych narodów Europy, cech kulturowych.

Pośród baskijskich i katalońskich wyróżników kulturowych najważniejsze miejsce zajmuje dziś język. Euskera, czyli język baskijski, choć nie jest powszechnie używany, ma dla Basków istotny wymiar symboliczny. Wynika to w dużej mierze z jego wyjątkowości: euskera nie jest podobna do żadnego innego nowożytnego języka świata, a jej pochodzenie – tak jak i pochodzenie Basków – do dziś pozostaje nieznane. Językiem narodowym Katalończyków jest z kolei należący do rodziny języków romańskich język kataloński, który – w odróżnieniu od euskera – posiada długie i bogate tradycje literackie. Obydwa języki są drugimi, obok hiszpańskiego, językami oficjalnymi używanymi na terenie baskijskiej i katalońskiej wspólnoty autonomicznej. Prócz języka obie grupy posiadają także własne zwyczaje, tradycje, sporty i tańce. Mają wreszcie swoją historię (narodową), bohaterów, symbole (narodowe), w tym flagę, a także święta (narodowe) – w Kraju Basków *Aberri Eguna* przypada na Niedzielę Wielkanocną, zaś katalońska *Diada* obchodzona jest 11 września.

Swoistość kulturowa obu społeczności i ich przywiązanie do idei samorządności znajdują odzwierciedlenie w konkretnych postulatach na rzecz ich ekonomicznego i politycznego samostanowienia. W dyskursie publicznym postulaty te zwykle utożsamiane są z baskijskimi i katalońskimi dążeniami niepodległościowymi, przy czym koniecznie trzeba podkreślić, że paleta rozwiązań politycznych dotyczących relacji między terytoriami Basków i Katalończyków a Hiszpanią i Francją, a także poparcie społeczne dla tych rozwiązań są bardzo zróżnicowane i nie dają się sprowadzić jedynie do scenariusza secesyjnego. Fakt, że zwykle mowa o separatystycznych dążeniach obu społeczności, wynika z problematyczności takich działań: potencjalne oderwanie się Kraju Basków czy Katalonii, a więc regionów o silnej gospodarce i długich tradycjach samorządowych, stanowi wyzwanie nie tylko dla Hiszpanii i Francji, lecz także dla innych państw europejskich. Powszechna jest obawa o wystąpienie efektu domina, a więc o stworzenie impulsu mogącego wywołać podobne zmiany i dążenia polityczne w innych narodach-regionach Europy. Siłę takich międzynarodowych powiązań dobrze uwidoczniło szkockie referendum niepodległościowe z 2014 r., gdy głośno

stawiano pytania o Katalonię, a teraz jest to bardzo widoczne w kontekście planowanego na jesień 2017 r. referendum niepodległościowego w Katalonii[1], gdy wracają pytania o Szkocję i Kraj Basków.

Kwestia politycznej przyszłości ziem baskijskich i katalońskich nie tylko jest istotna z punktu widzenia bieżącej i przyszłej polityki, lecz stanowi także ciekawy i ważny problem badawczy. To tematyka, która często przedstawiana jest w sposób uproszczony, nieoddający istoty lokalnych relacji społecznych, politycznych i ekonomicznych. Bardzo często (i niesłusznie) nacjonalizmy Basków i Katalończyków opisywane są jako ruchy i ideologie relatywnie jednorodne: przykład Basków służy do pokazania separatystycznego „gorącego" nacjonalizmu peryferyjnego, akceptującego przemoc; przykład kataloński z kolei traktowany był długo jako egzemplifikacja nacjonalizmu kulturowego, wręcz niepolitycznego, bo formułującego swoje cele w przestrzeni kultury i polityki językowej, nie zaś polityki zewnętrznej[2]. W tym duchu mówiono nawet o r e g i o n a l i z m i e (nie nacjonalizmie) katalońskim, zgodnie z założeniem, że o ile nacjonalizm jest ekskluzywny i polityczny, o tyle regionalizm jest inkluzywny i nastawiony na realizację celów kulturowych.

Istnieją co najmniej dwa problemy wynikające z takiego rozumowania. Pierwszym jest spłycenie istoty nacjonalizmu baskijskiego i katalońskiego i podporządkowanie go jednej linii programowej. W rzeczywistości w tamtejszej przestrzeni społecznej nacjonalizm funkcjonuje jako szeroka platforma ideowo-programowa, akomodująca różne wrażliwości i różne postulaty. Punktem wspólnym nacjonalizmów w Kraju Basków i Katalonii jest przekonanie o tym, że Baskowie i Katalończycy są wspólnotą narodową, przy czym natura relacji politycznych między ziemiami baskijskimi i katalońskimi a Hiszpanią (oraz Hiszpanią i Francją) może być różna. Pisał o tym trafnie Richard Gillespie, przedstawiając politykę tamtejszych partii nacjonalistycznych, która jego zdaniem od lat oscyluje między akomodacją i kontestacją, a więc scenariuszem autonomicznym i niepodległościowym[3]. Ponadto wydarzenia ostatniej dekady pokazały, jak nietrafne jest przyjmowanie jednoznacznych założeń co do natury tych nacjonalizmów. Warto zwrócić uwagę na zmienność poparcia dla idei niepodległości i zauważalne odwrócenie roli protagonistów walki o niepodległość między Krajem Basków a Katalonią. W latach 80. i 90. XX w. to nacjonalizm baskijski był przedstawiany jako ruch o wyraźnym rysie separatystycznym, co na poziomie dyskursu medialnego i kreowanego w ten sposób wyobrażenia o tym nacjonalizmie wzmacniane było przez aktywność ETA, która za cel stawiała sobie walkę zbrojną o narodowe wyzwolenie. Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad zauważalne jest osłabienie dyskursu

[1] Tekst został oddany do druku przed referendum w Katalonii, które przeprowadzono 1 października 2017 r. Wydarzenia, które miały miejsce bezpośrednio przed referendum, jak i po nim, nie stoją w sprzeczności z opisywanymi w artykule zjawiskami, przeciwnie – stanowią potwierdzenie sygnalizowanego tu tożsamościowego uwikłania współczesnego społeczeństwa katalońskiego.

[2] Zob. np. M. Castells, *Siła tożsamości*, przeł. S. Szymański, red. nauk. M. Marody, Warszawa 2008.

[3] R. Gillespie, *Between accommodation and contestation. The political evolution of Basque and Catalan nationalism*, „Nationalism and Ethnic Politics" 2015, nr 21 (1), s. 3-23, [online] https://doi.org/10.1080/13537113.2015.1003484.

niepodległościowego i ugruntowanie się postaw akceptacji wobec autonomii fiskalnej i politycznej. Co ważne, nie towarzyszy temu osłabienie nacjonalizmu, czego dowodzi wciąż wysoka poczytność prasy nacjonalistycznej, znaczne i relatywnie stałe poparcie dla partii nacjonalistycznych i utrzymująca się na stabilnym poziomie względnie wysoka autoidentyfikacja nacjonalistyczna[4]. W przypadku Katalonii partie nacjonalistyczne od polityki akomodacji i wyraźnego skoncentrowania się na innych niż niepodległościowe celach jeszcze pod koniec XX w., w ciągu ostatnich lat wyewoluowały w kierunku polityki zdecydowanie proniepodległościowej. Obserwowany od 2010 r. wyraźny wzrost nastrojów separatystycznych Katalończyków, przy względnie wysokiej i rosnącej autoidentyfikacji nacjonalistycznej, pokazuje, że tezy o niepolitycznej naturze nacjonalizmu były przedwczesne. Nacjonalizm był i pozostaje *ex definitione* fenomenem politycznym, nawet jeśli w pewnych momentach odnosi się głównie do przestrzeni kultury.

Przykład baskijski i kataloński stanowi również ważny materiał do rozważań teoretycznych, a płynące z badań nad tożsamością Basków i Katalończyków wnioski podważają utarte schematy myślenia o narodzie i nacjonalizmie. Jest to związane z drugim istotnym uproszczeniem, polegającym na potraktowaniu historycznych tendencji jako aktualnych i w konsekwencji dobieraniu przykładów empirycznych do tezy, bez jej weryfikacji na podstawie aktualnych badań.

Mając powyższe na uwadze, niniejszy artykuł stawia sobie dwa podstawowe cele. Po pierwsze jest próbą analitycznej rekonstrukcji procesów tożsamościowych zachodzących obecnie w Kraju Basków i Katalonii. Szczególną uwagę zwracam w nim na kwestię relacji między tożsamością lokalną odwołującą się przede wszystkim do przestrzeni społeczno-kulturowej (tożsamość baskijska i tożsamość katalońska), tożsamością narodową, a więc taką formą identyfikacji, która wyrastając z przestrzeni społeczno-kulturowej posiada również ważny wymiar polityczny (narodowa tożsamość baskijska i narodowa tożsamość katalońska), oraz tożsamością nacjonalistyczną, jako taką formą tożsamości, która nie tylko odwołuje się do przekonania o tym, że Baskowie i Katalończycy są wspólnotą narodową, lecz także czyni z tego faktu podstawowy element identyfikacji i mobilizacji społecznej. Do opisu tych procesów stosuję pojęcie narracji, które rozumiem tu szeroko, jako pewną formę myślenia o sobie samym, rozumienia siebie. Stąd interesuje mnie to, w jaki sposób współcześni Baskowie i Katalończycy definiują siebie i jak manifestują swoją tożsamość. Nie podejmuję natomiast analizy zewnętrznego oglądu tej tożsamości.

Drugi cel pracy ma charakter teoretyczny. Często w debatach poświęconych problematyce narodu i narodowości stosowane jest nazbyt uproszczone rozróżnienie pomiędzy grupą etniczną, narodowością i narodem. Pojęcia te stosowane są często do opisu form wspólnotowych w określonym porządku: od najmniej do najbardziej zorganizowanych (skomplikowanych). Przez grupę etniczną rozumie się społeczność, która posiada swoją nazwę, mit wspólnego pochodzenia, wspólną pamięć historyczną,

[4] Zob. J. Orzechowska-Wacławska, *Stare i nowe oblicze nacjonalizmu. Wnioski z badań nad baskijskim ruchem nacjonalistycznym*, „Folia Sociologica. Wydawnictwo Acta Universitatis Lodzensis" 2013, nr 47, s. 73-86.

elementy wspólnej kultury, poczucie wspólnoty z terytorium i poczucie więzi wspólnotowej. Naród to – zgodnie z taką konceptualizacją – samoświadoma grupa etniczna, posiadająca własne państwo lub dążąca do jego posiadania, zaś narodowość jest terminem pośrednim, to – jak pisze Małgorzata Budyta-Budzyńska – wspólnota *niebędąca jednak w pełni ukształtowanym narodem, niemająca bowiem tradycji własnego państwa i niedążąca do jego posiadania*[5]. Takie ujęcie teoretyczne ma dwie zalety: pozwala na uporządkowanie pojęć i zapewnia jasność terminologiczną, a ponadto jest niezwykle użyteczne politycznie – wzmacnia narrację grupy dominującej w państwach narodowych, nie pozwalając, na przykład, na uznanie za naród takich społeczności jak Ślązacy w Polsce czy Galisyjczycy i Andaluzyjczycy, ale też Katalończycy i Baskowie w Hiszpanii. Jego podstawowym problemem jest jednak schematyczność (umniejsza się znaczenie samoświadomości członków grupy jako elementu definiującego naród) i anachroniczność: definicja taka nie przystaje do czasów, w których rzeczywistością stosunków międzynarodowych jest dzielona suwerenność, a nie suwerenność rozumiana na sposób XIX-wieczny (państwowy, terytorialny, oparty na zasadzie wyłączności i wzajemnej nieinterwencji), gdy polityczne aspiracje narodów wyrażały się w ich dążeniu do własnej państwowości. Opisywane w pracy przykłady Basków i Katalończyków bardzo dobrze pokazują, że naród – rozumiany za Walkerem Connorem jako samoświadoma grupa etniczna – może akomodować różne formy politycznej przynależności, spośród których niepodległość jest jedynie jedną z możliwych opcji, na pewno zaś nie jest jedyną.

Artykuł podzielony jest na cztery zasadnicze części. W pierwszej analizuję baskijską i katalońską autoidentyfikację lokalną (tożsamość baskijska/katalońska) i narodową (narodowa tożsamość baskijska/katalońska). W drugiej części omawiam terytorialny aspekt tej tożsamości, koncentrując się pojęciach, których Baskowie i Katalończycy używają do opisu swojej ojczyzny (naród *versus* region). Trzecia część poświęcona jest analizie tożsamości nacjonalistycznej, czwarta natomiast dotyczy kwestii politycznych dążeń Basków i Katalończyków. W tej części opisuję stopień poparcia dla różnych scenariuszy politycznych (federalizm, autonomia, niepodległość), nie wchodząc jednak szczegółowo w rozważania powodów, dla których pewne scenariusze zdobywają w ostatnim czasie większe od innych uznanie, ponieważ tematyka ta wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Choć przedmiotem mojego zainteresowania jest tożsamość baskijska i katalońska w różnych jej odsłonach, w pracy bazuję na badaniach prowadzonych jedynie na terenie baskijskiej i katalońskiej wspólnoty autonomicznej, a więc na obszarze Kraju Basków (hiszp. País Vasco, w tym znaczeniu też dzisiaj: Euskadi, i formalnie: Comunidad Autónoma del País Vasco – CAPV) i Katalonii (kat. Catalunya). Jest to o tyle ważna uwaga, że historyczne ziemie Basków i Katalończyków wykraczają poza te wspólnoty. Tak zwane Kraje Katalońskie (kat. Països Catalans) oprócz Katalonii obejmują także Walencję, Baleary, część Aragonii, region Roussillon we Francji, Andorę

[5] M. Budyta-Budzyńska, *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2013, s. 57-58, *Socjologia – Wydawnictwo Naukowe PWN*.

oraz sardyńskie miasto l'Alguer. Z kolei historyczna ojczyzna Basków opisywana terminem Euskal Herria składa się z siedmiu prowincji, z których cztery znajdują się na obszarze Hiszpanii i są to tworzące Kraj Basków (CAPV): Guipúzcoa (bask. Gipuzkoa), Vizcaya (Bizkaia) i Álava (Araba), oraz stanowiąca osobny region autonomiczny Nawarra (Naffaroa); pozostałe trzy przynależą do Francji i są to: Soule (Zuberoa), Basse-Navarre (Nafarroa Beherea) i Labourd (Lapurdi). Pod względem obszaru kulturowego o terytoriach baskijskich i katalońskich trzeba właściwie mówić w szerokim kontekście, ich wpływy przekraczają bowiem masyw Pirenejów, a i na terenie Hiszpanii wyraźnie współistnieją w mozaice kulturowej Nawarry, Walencji czy Balearów. Pod względem realności politycznej terytoria te rozumiane są jednak z reguły wąsko, a ich granice pokrywają się z granicami wspólnot autonomicznych. Wynika to z odmiennej specyfiki francuskiego i hiszpańskiego modelu narodotwórczego, a przede wszystkim różnej skuteczności tamtejszych polityk homogenizacji kultury i centralizacji władzy państwowej z okresu modernizacji. W efekcie intensywnie prowadzonej w dobie III Republiki Francuskiej „francyzacji" partykularyzmy regionalne nie zyskały wymiaru politycznego, zostając na poziomie narracji narodowej podporządkowane idei jednego narodu francuskiego tworzonego w oparciu o zasadę obywatelstwa. W Hiszpanii z kolei, gdzie ziemie katalońskie do drugiej dekady XVIII w., a ziemie baskijskie aż do drugiej połowy XIX w. zachowały swój system lokalnych praw i przywilejów znanych jako *fueros*, hiszpański proces narodotwórczy nie zdołał przezwyciężyć lokalnych partykularyzmów. Wewnętrzne skonfliktowanie i niestabilność polityczna Hiszpanii drugiej połowy XIX w. i jej słabnąca pozycja międzynarodowa sprawiły, że lokalne (peryferyjne) nacjonalizmy miały dużo większy potencjał mobilizacyjny aniżeli konkurencyjny, lecz mniej spajający nacjonalizm hiszpański. W efekcie w dyskursie narodowym Basków i Katalończyków podstawowym punktem odniesienia pozostawała (i do dziś pozostaje) Hiszpania. To właśnie Hiszpania (a nie Francja) pełni funkcję podstawowego „znaczącego innego" (*significant other*), w stosunku do którego wysuwane są konkretne rewindykacje polityczno-terytorialne i wobec którego definiowana jest „baskijskość" i „katalońskość".

BASKIJSKOŚĆ I KATALOŃSKOŚĆ JAKO TOŻSAMOŚĆ

Badanie tożsamości baskijskiej i tożsamości katalońskiej wymaga – co trzeba podkreślić na samym początku – dużej precyzji terminologicznej. Często zdarza się tak, że choć materiał empiryczny dostarcza wiedzy na temat tożsamości lokalnej, wyniki tych badań interpretowane są w kategoriach narodowych. Jest to o tyle nieuprawnione, że tożsamość lokalna (baskijska/katalońska) jest pojęciem szerszym aniżeli narodowa tożsamość baskijska/katalońska – ta pierwsza dotyczy przede wszystkim poczucia przynależności do wspólnego obszaru kultury baskijskiej/katalońskiej i może, ale nie musi, zawierać w sobie przekonanie o konstytuowaniu przez Basków i Katalończyków osobnego narodu.

Tożsamość lokalna

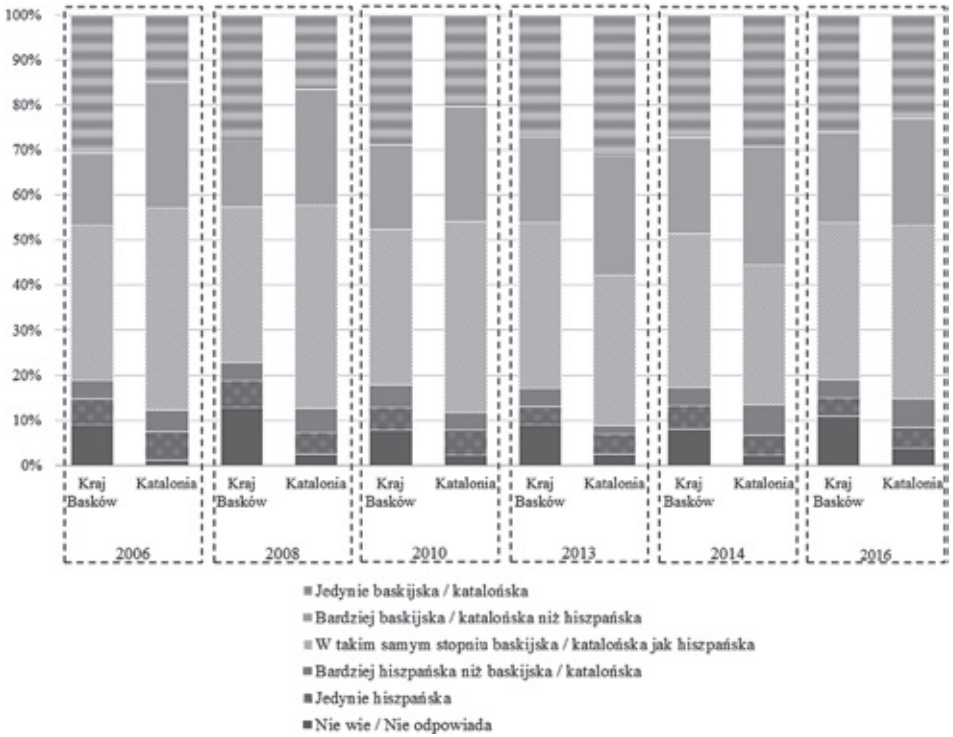
Jeśli przyjrzymy się szeroko rozumianej tożsamości lokalnej, zauważymy, że na tle różnych społeczności Hiszpanii najsilniejszą taką identyfikację wykazują Baskowie i Katalończycy. „Baskijskość"/„katalońskość" jest dla nich zwykle tożsamością pierwszą, dominującą nad tożsamością hiszpańską lub przynajmniej jej równoważną. Bardzo niewiele jest osób, które, mieszkając na terenie Kraju Basków (CAPV) czy Katalonii, uznawałyby się dziś jedynie za Hiszpanów. Ten fakt potwierdzają liczne badania empiryczne. Dotyczy to zarówno kwestii autoidentyfikacji mieszkańców tych regionów, a więc ich p o s t a w w stosunku do idei „baskijskości"/„katalońskości" i „hiszpańskości", jak również z a c h o w a ń, w których tożsamość tę manifestują.

W pierwszym przypadku (badania postaw) analizę tożsamości prowadzi się zwykle w oparciu o badania sondażowe, w których mieszkańcy opisują swoją tożsamość na osi: tożsamość baskijska/katalońska – tożsamość hiszpańska. Respondenci proszeni są o dokonanie wyboru spośród różnych opcji identyfikacji, w tym: tożsamości „jedynie baskijskiej/katalońskiej", „bardziej baskijskiej/katalońskiej niż hiszpańskiej", „w takim samym stopniu baskijskiej/katalońskiej jak hiszpańskiej", „bardziej hiszpańskiej niż baskijskiej/katalońskiej" i „jedynie hiszpańskiej". Dwie pierwsze przedstawia się zwykle jako tożsamość „przede wszystkim baskijską/katalońską", zaś dwie ostatnie jako tożsamość „przede wszystkim hiszpańską". Poniższy wykres (rysunek 1) zawiera wyniki takich badań przeprowadzonych przez dwa ośrodki badania opinii publicznej zrzeszone przy rządach autonomicznych, tj. baskijski Gabinete de Prospección Sociológica (seria *Sociómetro Vasco* – SV) oraz kataloński Centre d'Estudis d'Opinió (CEO).

Jak pokazują poniższe dane, w ciągu ostatnich 10 lat w Kraju Basków daje się zauważyć relatywną stabilność postaw tożsamościowych: w żadnym przypadku udział osób deklarujących się jako Baskowie, Hiszpanie czy zarówno Baskowie, jak i Hiszpanie nie uległ znaczącym zmianom. Podstawową tożsamością deklarowaną przez respondentów pozostawała tożsamość „przede wszystkim baskijska". W taki sposób swoją przynależność definiowała średnio około połowa respondentów (najniższa wartość: 43% w 2008 r., najwyższa: 48% w 2010 i 2014 r.). Drugą opcją identyfikacji była tożsamość „w takim samym stopniu baskijska jak hiszpańska", którą w okresie 2006-2016 wyrażało przeciętnie 35% ankietowanych. Mniej niż 10% mieszkańców CAPV uznawało się „przede wszystkim za Hiszpanów", a jedynie 5% (średnio) deklarowało, że w ogóle nie identyfikuje się z Krajem Basków. Równie silną identyfikację lokalną/regionalną widać w Katalonii. Udział osób o tożsamości „przede wszystkim hiszpańskiej" i „jedynie hiszpańskiej" był w analizowanym okresie praktycznie identyczny, jak w przypadku Kraju Basków, wynosząc odpowiednio w przybliżeniu: 10% i 5%. Tożsamość „przede wszystkim katalońską" deklarowało średnio 48%, na drugim miejscu była identyfikacja „w takim samym stopniu katalońska jak hiszpańska" (39%). W odróżnieniu od Kraju Basków, w Katalonii na przestrzeni ostatniej dekady znacząco wzrósł odsetek osób deklarujących się jako „jedynie Katalończycy" (z 15% w 2006 r. do 23% w 2016, z najwyższą wartością 31% w 2013 r.), równocześnie też zmniejszył się odsetek osób uznających się „w takim samym stopniu za

Katalończyków, jak i Hiszpanów" z 45% w 2006 r. do 39% w 2016 r. Zmiany te należy łączyć z wydarzeniami politycznymi z 2010 r. (kwestia orzeknięcia niekonstytucyjności niektórych zapisów Statutu Autonomicznego Katalonii) i wyzwaniami ekonomicznymi będącymi następstwem kryzysu gospodarczego, który bardzo dotkliwie odbił się na Hiszpanii.

Rysunek 1. Tożsamość baskijska, katalońska i hiszpańska



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sociómetro Vasco* i Centre d'Estudis d'Opinió.

Podwójna tożsamość

W kontekście opisywanych tu badań niezwykle istotne znaczenie ma p o d w ó j n a tożsamość: baskijsko-hiszpańska i katalońsko-hiszpańska. Zgodnie z przedstawionymi powyżej wynikami średnio ponad 57% mieszkańców Kraju Basków i 70% mieszkańców Katalonii czuje się zarówno Baskami/Katalończykami, jak i Hiszpanami (z zauważalną przewagą sentymentu baskijskiego/katalońskiego nad hiszpańskim). Istnienie takiej podwójnej tożsamości samo w sobie nie jest niczym zaskakującym: tożsamości zbiorowe często ze sobą współwystępują, pozwalając na tworzenie różnych form tożsamości wielorakich (*multiple identity*). Owa wielość (wielorakość) tożsamości opiera się na założeniu, że skoro jednostka należy do różnych grup społecznych, z każdą z nich może

się identyfikować. Szczególnie użyteczna w kontekście analizowanych tu zjawisk jest tzw. tożsamość zagnieżdżona (*nested/embedded identity*), której istota polega na założeniu, że tożsamości: lokalna, regionalna, krajowa, państwowa i ponadnarodowa mogą ze sobą współistnieć, zgodnie z założeniem, że tożsamości, które odnoszą się do mniejszych grup społecznych, zawierają się w tych, które odwołują się do większych społeczności. Oznacza to, że tożsamości grupowe nie są w stosunku do siebie opozycyjne, lecz mogą współistnieć na różnych poziomach lojalności i identyfikacji jednostki. Taka sytuacja jest możliwa, o ile członkostwo w różnych grupach jest postrzegane jako komplementarne ze sobą, pozwalając na różnicowanie się od innych, a równocześnie stanowiąc wyraz przynależności do szerszej społeczności, opierającej się na uniwersalnych wartościach i zasadach. Jeśli przyjąć koncepcję tożsamości zagnieżdżonej do opisu podwójnej tożsamości baskijsko-hiszpańskiej i katalońsko-hiszpańskiej, można powiedzieć, że tożsamość baskijska/katalońska będzie zagnieżdżona w tożsamości hiszpańskiej, zgodnie z założeniem, że po pierwsze ci, którzy deklarują taką podwójną identyfikację, postrzegają „baskijskość"/„katalońskość" i „hiszpańskość" jako sentymenty komplementarne, a po drugie, że tożsamość hiszpańska będzie się odnosiła do szerszej społeczności, która obejmuje wszystkich mieszkańców Hiszpanii, podkreślając wspólne im wszystkim cechy i wartości, podczas gdy tożsamość baskijska/katalońska będzie budowana wokół elementów różnicujących ludy Hiszpanii, stawiając na te cechy, które pozwalają na odróżnienie Basków/Katalończyków od Andaluzyjczyków, Galisyjczyków, Kastylijczyków, itd.

Tożsamość narodowa

Występowanie podwójnej tożsamości stanowi duże wyzwanie interpretacyjne w sytuacji, kiedy którejś z tych tożsamości próbuje się przydać charakterystykę t o ż s a m o ś c i n a r o d o w e j. Trzeba podkreślić, że w badaniach opinii publicznej w treści pytania nie pojawia się przymiotnik „narodowy". Respondenci proszeni są o określenie swojej tożsamości przez wybranie spośród identyfikacji baskijskiej/katalońskiej i/lub hiszpańskiej, nie zaś n a r o d o w e j tożsamości baskijskiej, katalońskiej czy hiszpańskiej. W przypadku tożsamości wykluczających (wyłącznych) brak przymiotnika „narodowy" nie stanowi problemu – uzyskane wyniki można interpretować jako tożsamość narodową, ponieważ jest to jedyna opcja identyfikacyjna wybrana przez respondenta. W przypadku tożsamości podwójnej interpretacja wyników jest znacznie trudniejsza, nie można bowiem z całą pewnością powiedzieć, jakiego typu tożsamość respondent miał na myśli. Wyrażony przez badanych sentyment baskijski/kataloński mógł równie dobrze odwoływać się do tożsamości lokalnej, regionalnej, etnicznej czy kulturowej, niekoniecznie zaś narodowej. Mogło być też tak – na co wskazują inne opisywane poniżej badania – że wybierając opcję baskijsko-hiszpańską czy katalońsko-hiszpańską, respondent rzeczywiście wyobrażał sobie wspólnotę baskijską/katalońską jako naród (nie tylko narodowość), z kolei deklarowaną przez siebie „hiszpańskość" rozumiał na zasadzie instytucjonalnego związku z państwem hiszpańskim, co wyraża kategoria obywatelstwa. Wszystko zależy od sposobu definiowania narodu przez samych

ankietowanych, a także znaczenia, jakie narodowi przypisują (a więc czy jest to dla nich ważne, że grupa, z którą się utożsamiają, jest uznawana za naród, czy są dumni z bycia członkami tego narodu itd.). Współczesna sytuacja Kraju Basków i Katalonii dobrze ukazuje rozdźwięk między prawniczymi i społeczno-kulturowymi definicjami tych samych zjawisk (różne definicje narodowości, narodu i obywatelstwa). Wskazuje także na nieadekwatność niektórych koncepcji teoretycznych, z góry przesądzających o sposobie interpretacji rzeczywistości, który nie bierze pod uwagę ani kontekstu, ani jego zmienności.

Siłę lokalności i przywiązania do własnej wspólnoty współcześni Baskowie i Katalończycy demonstrują dziś niemal ma każdym kroku: od uczestnictwa w lokalnych świętach (*fiestas/ferias locales*)[6], przez różne stowarzyszenia gastronomiczne (*sociedades gastronomicas*) niezwykle popularne w Kraju Basków, gdzie określa się je terminem *txokos*, po regionalne sporty – w każdym niemal baskijskim *pueblo* (pol. wioska) znajduje się tzw. *frontón*, a więc miejsce do grania w tradycyjną baskijską *pelotę*. W Katalonii najbardziej wymownym bodaj przejawem „katalońskości" jest język, którego bierną znajomość (rozumienie) deklaruje ponad 95% mieszkańców regionu, natomiast czynną: ponad 70% (według badania z 2011 r.: 73,16% deklaruje, że mówi po katalońsku, a 78,71%, że czyta w tym języku)[7].

Dla znacznej części baskijskiego i katalońskiego społeczeństwa manifestowana przez nich tożsamość regionalna ma dziś zwykle charakter tożsamości n a r o d o w e j. Przejawia się to zarówno w polityce językowej (szczególnie intensywnie prowadzonej w Katalonii), jak i w sposobie wykorzystania flagi (baskijskiej, katalońskiej i hiszpańskiej) w przestrzeni publicznej obydwu wspólnot autonomicznych.

W Katalonii (podobnie zresztą jak w Kraju Basków) status języka oficjalnego ma zarówno język hiszpański, jak i język regionalny: w tym przypadku kataloński (w CAPV – baskijski). W Katalonii znajomość języka katalońskiego jest powszechna: jest to nie tylko język codziennych konwersacji, lecz także dominujący język wykładowy (język instrukcji). Według badań Idescat (dane za 2013 r.) kataloński był językiem stosowanym w codziennych sytuacjach przez ok. 36% ludności Katalonii (51% deklarowało hiszpański), natomiast w badaniach CEO odsetek osób deklarujących, że językiem ich codziennych konwersacji jest kataloński, był znacznie wyższy i dla okresu 2011-2016 wynosił ponad 49% (34% respondentów deklarowało język hiszpański). Nie bez znaczenia dla wyboru języka komunikacji było miejsce zamieszkania: w miejscowościach do 2 tys. mieszkańców językiem katalońskim w codziennych rozmowach posługiwało

[6] Do najbardziej popularnych należą: *Tamborrada* w San Sebastián (20 stycznia), *Fiestas de la Virgen Blanca* w Vitoria-Gasteiz (4-9 sierpnia), *Aste Nagusia* (*Semana Grande*) w Bilbao czy San Sebastián (wypadające w sierpniu) oraz *Encierro* podczas *Sanfermines* w nawarskiej Pampelunie (6-14 lipca).

[7] Dane dotyczące znajomości języka katalońskiego na podstawie: Idescat (Institut d'Estadística de Catalunya) za rok 2011. Na przestrzeni 20 lat odsetek osób znających język kataloński zwiększył się jedynie nieznacznie (w 1991 r. wynosił 93,8%). Dla porównania w Kraju Basków (dane za 2016 r.) znajomość euskera deklaruje 53% (jedynie 33,9% – czynną). Począwszy od 1991 r., odsetek osób potrafiących się komunikować w tym języku wzrósł znacząco, z poziomu 24,1% na początku tego okresu do 33,9% na jego końcu.

się ponad 80% Katalończyków (tylko 10% zadeklarowało hiszpański), a im większy ośrodek, tym mniejszy odsetek osób wybierających język regionalny. Wiek w tym przypadku nie był istotną zmienną różnicującą wyniki, miał już natomiast zasadnicze znaczenie dla ogólnych kompetencji językowych. Osoby w wieku od 15 do 29 roku życia od wielu lat są grupą, która najlepiej mówi, czyta i pisze po katalońsku. Najbardziej uwidacznia się to w przypadku umiejętności pisania w tym języku: jeśli średnio 55,7% mieszkańców Katalonii umie pisać po katalońsku, w grupie wiekowej 15-29 lat odsetek ten jest już na poziomie 80,79% (dane z 2011 r., badanie Idescat). Taki wynik jest dowodem dużej skuteczności polityki językowej w obszarze edukacji, tj. ogromnej popularności języka katalońskiego jako języka wykładowego. Według najnowszych danych w roku szkolnym 2016/2017 jedynie 0,007% uczniów uczyło się po hiszpańsku. W wartościach absolutnych oznacza to, że na przeszło 1,5 mln uczniów, którzy w tym roku pobierali edukację w szkołach katalońskich, jedynie w przypadku 113 przed rozpoczęciem roku szkolnego wystąpiono o kształcenie w języku hiszpańskim (dla pozostałych językiem instrukcji miał być kataloński)[8]. Wartości te dobitnie pokazują skalę językowej „katalanizacji". Nie należy zapominać, że język jest jedną z tych centralnych wartości narodowych (*core values*), które mają niezwykle wysoki potencjał mobilizacyjny i spajający; w oparciu o niego budowana jest tożsamość zbiorowa. Polityka edukacyjna Katalonii, w której dominującą pozycję zajmuje kataloński, nie tylko zatem przyczynia się do wzmocnienia identyfikacji narodowej w Katalonii, lecz także, w pewnym sensie, stanowi instrument narodotwórczy (a to dlatego, że buduje identyfikację przez język również wśród ludności napływowej osadzającej się w Katalonii). W ten sposób kataloński staje się powoli językiem w praktyce dominującym w Katalonii, a jego znajomość okazuje się często konieczna dla podjęcia na jej obszarze nauki i pracy.

Drugą płaszczyzną, na której baskijska i katalońska tożsamość nabiera cech narodowych, jest dokonujące się w Kraju Basków i Katalonii szczególne „flagowanie ojczyzny". Pod tym pojęciem, nawiązującym do propozycji Michaela Billiga, należy rozumieć sposób, w jaki w przestrzeni publicznej wykorzystuje się flagę, a więc drugi – obok języka – symbol narodowy *par exellence*. W Kraju Basków od lat flaga baskijska (*ikurriña*) funkcjonuje na zasadzie wykluczania: wszędzie, gdzie jest *ikurriña*, nie ma flagi hiszpańskiej. Jak wspominał podczas przeprowadzonych przeze mnie przed kilku laty wywiadów pogłębionych[9] jeden z respondentów: Ikurriña *ma walor bardzo ważny w świecie nacjonalistycznym, ponieważ za flagą leży sentyment przynależności: jestem Baskiem, podczas gdy za flagą hiszpańską: jestem Hiszpanem. Jeśli idę za flagą*

[8] Zob. *El 0,007% d'alumnes d'aquest curs han demanat l'escolarització en castellà*, [online:] http://www.directe.cat/noticia/524404/el-0-007-d-alumnes-d-aquest-curs-han-demanat-l-escolaritzacio-en-castella, 1 VIII 2017.

[9] Badania terenowe przeprowadzone zostały na przełomie maja i czerwca 2009 r. na terenie Kraju Basków (CAPV). Obejmowały one obserwację i wywiady pogłębione (łącznie przeprowadziłam 30 wywiadów) z ekspertami działającymi na polu edukacji, z przedstawicielami świata polityki, prasy, biznesu, w tym sektora prywatnego oraz kooperatyw, organizacji pozarządowych, włączając w to organizacje pokojowe w Kraju Basków, z reprezentantami związków zawodowych, a także z przedstawicielami instytucji badawczych i rozwojowych, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru rozwoju i innowacji.

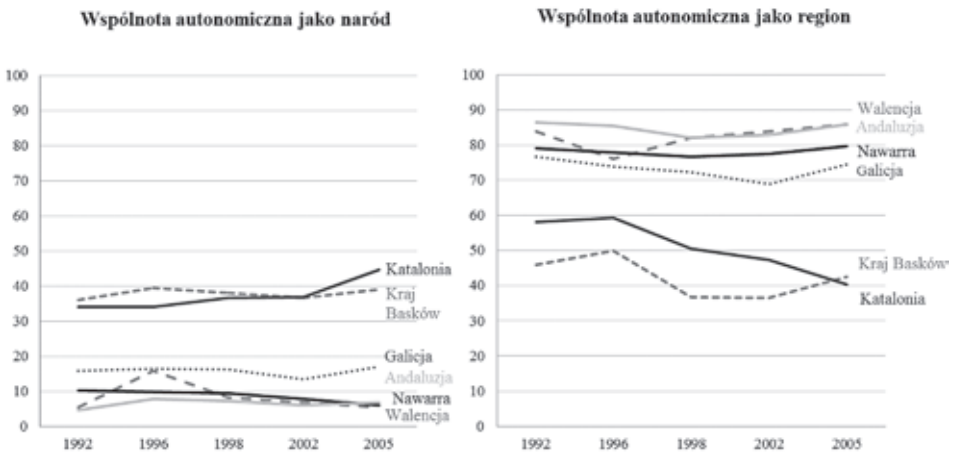
hiszpańską, mówię: jestem Hiszpanem, podczas gdy jeśli idę za flagą baskijską: jestem Baskiem [E3]. Powszechna obecność flagi baskijskiej jest w Kraju Basków równie symboliczna jak nieobecność flagi hiszpańskiej. Ta występuje praktycznie wyłącznie na budynkach administracji centralnej i znakach robót publicznych (współ)finansowanych ze środków unijnych. Na przestrzeni ostatnich lat podobny narodowy i nacjonalistyczny wydźwięk nabrało „flagowanie" Katalonii. Flaga katalońska, również w wersji niepodległościowej (tzw. *estrelada*), coraz częściej zaczęła pojawiać się na elewacjach budynków, w oknach domów i mieszkań. Nie jest to flaga rutynowa, bowiem właściwie zawsze zwraca uwagę na siebie i swój symboliczny przekaz. Na ulice i domy barcelońskie wyprowadzono ją 10 lipca 2010 r., gdy w stolicy Katalonii zorganizowano manifestację pod wiele znaczącym hasłem „Jesteśmy narodem. My decydujemy" (kat. *Som una nació. Nosaltres decidim*), która zgromadziła ponad milion uczestników. Poparcie dla idei, która przyciągnęła wówczas Katalończyków, nie słabnie, co potwierdza bardzo wysoka frekwencja podczas corocznych obchodów narodowego dnia Katalonii (*Diada*), celebrowanych 11 września, w trakcie których wszędzie powiewają katalońskie flagi.

BASKIJSKOŚĆ I KATALOŃSKOŚĆ JAKO TERYTORIALNOŚĆ

Wyobrażenie własnej wspólnoty jako narodu, objawiające się – jak powiedziano – na poziomie zachowań poprzez szczególny stosunek do ich języka i flagi, jest przez współczesnych Basków i Katalończyków głęboko uświadamiane i często wyraźnie deklarowane. W badaniach Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) obejmujących okres 1992-2005 na pytanie, jakim terminem Baskowie, Katalończycy, Galisyjczycy, Walencjanie, Nawarczycy i Andaluzyjczycy określają swój region autonomiczny (do wyboru: „naród", „region", „żaden z tych terminów"), jedynie w przypadku Kraju Basków i Katalończyków termin „naród" był wybierany przez statystycznie istotną grupę (rysunek 2). W Katalonii w 2005 r. więcej osób uznało ją za naród niż za region. W Kraju Basków obydwa pojęcia były wybierane przez ok. 40% ludności (w 2005 r.: 39% – „naród", 42,5% – „region").

W badaniach Euskobarómetro odsetek Basków uznających Kraj Basków za naród był i pozostaje istotnie wyższy. W 2005 r. 55% respondentów było zdania, że w nowym baskijskim statucie autonomicznym powinien znaleźć się zapis, iż Baskowie tworzą naród, zaś według najnowszego badania (listopad 2016) większość na poziomie 47% uznawała, że Euskadi (Kraj Basków) jest narodem. Dla przeważającej (wedle tego badania) części respondentów Hiszpania posiada przede wszystkim wymiar państwowy (27% badanych uznawało ją za „państwo, którego są obywatelami", 40% opisywało ją jako „państwo składające się z rożnych regionów i narodowości", 11% jako „obce państwo"); tylko 10% uznawało ją za naród, z którym się utożsamiają. Na poziomie językowym tę charakterystyczną relację pomiędzy Krajem Basków (Euskadi) a Hiszpanią dobrze oddaje termin „państwo hiszpańskie" (*Estado español*), którym to określeniem Baskowie najczęściej opisują Hiszpanię.

Rysunek 2. Naród i region jako denominacje (etno)terytorialne



Źródło: opracowanie własne na podstawie Centro de Investigaciones Sociológicas.

BASKIJSKOŚĆ I KATALOŃSKOŚĆ JAKO NACJONALIZM

Charakterystyczną cechą współczesnego społeczeństwa baskijskiego i katalońskiego jest silny sentyment nacjonalistyczny. W przeszłości nacjonalizmy Basków i Katalończyków odgrywały niezwykle istotną rolę społeczną (integrującą i oddzielającą), kulturową (ochronną, promującą i wzmacniającą kulturę lokalną) i polityczną. Dziś pomimo zmiany kontekstu politycznego i warunków społecznych ruchy te pozostają dominującymi siłami w przestrzeni publicznej obydwu wspólnot autonomicznych.

Opisując problem baskijskiego i katalońskiego nacjonalizmu oraz ich tożsamości nacjonalistycznej, trzeba koniecznie zwrócić uwagę na trzy zasadnicze kwestie. Po pierwsze pojęcie nacjonalizmu nie jest w tym przypadku jednoznacznie negatywnie nacechowane. Przez Basków i Katalończyków nacjonalizm jest traktowany jako pewna charakterystyka (ani pozytywna, ani negatywna) opisująca ruch i ideologię, w których centrum znajduje się naród. Tym, co charakteryzuje i łączy baskijskich i katalońskich nacjonalistów, jest przekonanie, że Baskowie/Katalończycy są narodem, a więc mają swoje własne, dystynktywne dla nich cechy kulturowe, a także własne interesy ekonomiczne i polityczne. Po drugie nacjonalizm ani w jednym, ani w drugim przypadku nie jest ruchem jednorodnym, stąd należałoby go przedstawiać w kategoriach pewnej platformy ideowej, łączącej bardzo różne podstawy: zarówno umiarkowane, jak i radykalne, zarówno proautonomiczne, jak i niepodległościowe. Po trzecie wreszcie nacjonalizm rozumiany jako pewien sentyment, a więc wyrażony przez autoidentyfikację nacjonalistyczną (czyli uznawanie siebie samego za nacjonalistę baskijskiego/katalońskiego), nie jest tożsamy z opisaną powyżej identyfikacją baskijską czy katalońską. Mówiąc inaczej, nie każda osoba deklarująca się jako „jedynie Bask" albo „bardziej Bask

niż Hiszpan" czy „jedynie Katalończyk" lub „bardziej Katalończyk niż Hiszpan" będzie definiowała samego siebie jako nacjonalistę. Choć pomiędzy obydwoma sentymentami występuje pewne przyciąganie: zwykle osoby o silnej tożsamości baskijskiej czy katalońskiej częściej niż inni uznają się za nacjonalistów, a równocześnie nacjonaliści zwykle czują się przede wszystkim lub wyłącznie Baskami czy Katalończykami, identyfikacje te nie są sobie tożsame i należy je opisywać oddzielnie.

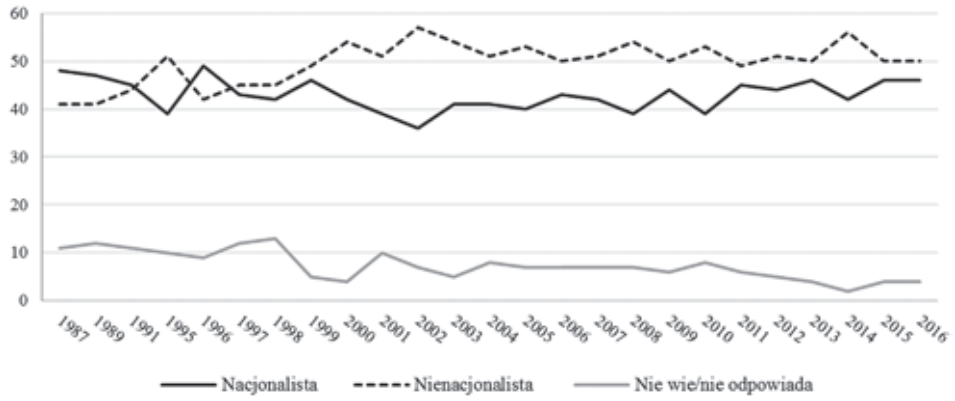
O tym, jak silny jest dzisiaj sentyment nacjonalistyczny wśród Basków i Katalończyków, a równocześnie jak bardzo kwestia nacjonalizmu dzieli społeczeństwa baskijskie i katalońskie, świadczyć mogą dwa wskaźniki, ukazujące stopień popularności idei nacjonalistycznych. Pierwszym jest tzw. skala nacjonalizmu, na której respondenci są proszeni o umieszczenie samego siebie (zwykle jest to skala od 1 do 10, gdzie 1 oznacza najniższy poziom nacjonalizmu regionalnego, a 10 – najwyższy). Drugi wskaźnik dotyczy tożsamości nacjonalistycznej, gdy respondenci mają dokonać jednoznacznej autoidentyfikacji, definiując samego siebie jako nacjonalistę lub nienacjonalistę.

W badaniach CIS dotyczących skali nacjonalizmu spośród trzech „historycznych narodowości" i Hiszpanii najwyższy wskaźnik nacjonalizmu w okresie 1992-2012 notowano w Kraju Basków (średnia 5,72), następnie w Katalonii (5,46), najniższy zaś w Galicii (5,02). W badaniach prowadzonych w ostatnich latach w Kraju Basków i publikowanych w *Sociómetro Vasco* poziom ten był nieco niższy i w okresie od 2010 do 2016 r. wyniósł średnio niespełna 5,1 (bez istotnych zmian pomiędzy latami), zaś w Katalonii – według badania CEO w ciągu ostatnich trzech lat był istotnie wyższy, wynosząc średnio ponad 6,2. Największe rozbieżności występują pomiędzy wynikami badań CIS i CEO i dotyczą Katalonii. W 2015 r. uśredniony wynik na skali nacjonalizmu według CIS to 5,45, zaś według badania CEO 6,3; przy czym – co trzeba podkreślić – w obydwu badaniach zwraca uwagę wysoki odsetek osób umieszczających się w ostatnich latach wysoko na skali nacjonalizmu (7-8 i 9-10), co koresponduje ze wzrostem nastrojów niepodległościowych w Katalonii po 2010 r. Zasadniczym powodem różnic w wynikach, pomijając kwestie metodologiczne związane z doborem próby, jest odmienne sformułowanie pytania. W badaniach CIS respondenci proszeni są o umieszczenie siebie na skali „nacjonalizmu", podczas gdy w badaniach CEO, a więc ośrodka działającego przy katalońskim Generalitat, pytanie dotyczy nie „nacjonalizmu katalońskiego", ale „katalońskości". Skala w tym przypadku obejmuje przedział od 0 do 10, gdzie 0 oznacza największy stopień „hiszpańskości" (kat. *espanyolisme*), zaś 10 najwyższy stopień „katalońskości" (kat. *catalanisme*). Choć w obydwu badaniach *de facto* chodzi o ten sam sentyment, niezwykle znamienny jest różny dobór terminów. Fundamentalną kwestią jest tutaj kontekst: „katalońskość" ma przede wszystkim szersze niż „nacjonalizm kataloński" znaczenie. Biorąc pod uwagę historyczną trajektorię rozwoju ruchu i ideologii narodowej w Katalonii, „katalońskość" w pierwszej kolejności nasuwa skojarzenie z kulturą, a przede wszystkim z językiem, a więc centralną dla Katalończyków wartością narodową, przy czym – co warte uwypuklenia – pojęcie to nie pozostaje dzisiaj pozbawione wyraźnych politycznych akcentów. Wybór takiego terminu w badaniach CEO można uzasadniać tym, że po pierwsze jest on wpisany w tradycję katalońskiego nacjonalizmu, a po drugie pokazuje, że w Katalonii tożsamość narodowa

rozumiana jest najpierw w kategoriach kulturowych, a dopiero później politycznych. Co charakterystyczne, w przypadku badań prowadzonych w Kraju Basków przez ośrodek działający przy rządzie baskijskim, w tym samym kontekście używa się wprost terminu „nacjonalizm baskijski", co nie tylko dowodzi braku społecznego stygmatu dla pojęcia nacjonalizmu we współczesnym społeczeństwie baskijskim (o czym była mowa wcześniej), lecz także stanowi dowód dominacji p o l i t y c z n e j narracji narodowej. Mówiąc inaczej, o ile tożsamość narodowa Katalończyków w dużej mierze osadzona jest w sferze kultury, o tyle w przypadku Basków jest ona bardzo upolityczniona. Zwraca na to uwagę także Katarzyna Mirgos, bardzo trafnie pisząc o swoistym „przymusie politycznego wyboru", który odczuwają szczególnie młodzi Baskowie[10].

Drugim wspomnianym wskaźnikiem pokazującym deklarowaną identyfikację nacjonalistyczną jest autoprzypisanie się respondentów do nacjonalistów lub nienacjonalistów. Wykres poniżej (rysunek 3) przedstawia rozkład odpowiedzi dotyczących sentymentu nacjonalistycznego w Kraju Basków.

Rysunek 3. Tożsamość nacjonalistyczna (autoprzypisanie jako „nacjonalista") i nienacjonalistyczna (autoprzypisanie jako „nienacjonalista") w Kraju Basków



Źródło: opracowanie własne na podstawie Euskobarómetro.

Jak pokazują badania Euskobarómetro, społeczeństwo baskijskie od lat podzielone jest niemal w połowie na nacjonalistów i nienacjonalistów, z przewagą sentymentu nienacjonalistycznego nad nacjonalistycznym, która utrzymuje się od końca XX w. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w takich badaniach mowa jest zawsze o subiektywnej identyfikacji, a to oznacza, że nie dla każdego respondenta pojęcie nacjonalisty znaczy to samo. Dobrą tego ilustracją jest wielość i różnorodność postaw nacjonalistów i nienacjonalistów w stosunku do przyszłości Euskadi (niepodległość, autonomia, federalizm), co ilustrują wyniki umieszczone w tabeli 1.

[10] K. Mirgos, *Euskaltasuna. O byciu Baskiem we współczesnym świecie*, „Etnografia Polska" 2015, nr 59, s. 53.

Tabela 1. Sentyment nacjonalistyczny a różne formy relacji politycznej między Krajem Basków a Hiszpanią

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Nacjonalista	Nienacjonalista	Nacjonalista	Nienacjonalista	Nacjonalista	Nienacjonalista	Nacjonalista	Nienacjonalista	Nacjonalista	Nienacjonalista	Nacjonalista	Nienacjonalista	Nacjonalista	Nienacjonalista	Nacjonalista	Nienacjonalista
Niepodległość	45	8	45	9	47	7	46	9	43	7	41	10	44	8	45	10
Federalizm	32	24	28	24	33	31	32	33	30	30	31	28	33	35	34	34
Autonomia	18	53	23	55	15	46	20	48	22	46	21	47	19	43	19	47

Źródło: opracowanie własne na podstawie Euskobarómetro.

Wreszcie, analizując ten wskaźnik, należy zwrócić uwagę na niejasność kategorii nienacjonalisty. Naturalnie nasuwającym się pytaniem jest to, czy nienacjonalista baskijski jest automatycznie nacjonalistą hiszpańskim (co wpisywałoby się w wyczuwalną w Kraju Basków atmosferę konieczności wyraźnego politycznego zdefiniowania samego siebie w ramach spolaryzowanej sceny politycznej), a może, czego także nie można wykluczyć, dla tak opisujących się osób jest to wyraz braku jakiejkolwiek postawy nacjonalistycznej, a więc niechęć do opowiadania się po którejkolwiek ze stron.

BASKIJSKOŚĆ I KATALOŃSKOŚĆ JAKO SEPARATYZM

Fakt łączenia baskijskiej/katalońskiej tożsamości narodowej czy nawet baskijskiej/katalońskiej tożsamości nacjonalistycznej z dążeniem do własnej państwowości jest częstym, acz nieuprawnionym uproszczeniem. Jeśli przyjrzymy się trendom społecznego poparcia dla różnych wizji politycznej przyszłości w społeczeństwie baskijskim i katalońskim, zauważymy dwie istotne prawidłowości. Po pierwsze na przestrzeni ostatnich lat wyraźnie odwróciły się role głównych protagonistów walki o niezależną państwowość pomiędzy Baskami a Katalończykami. Po drugie – i ta uwaga dotyczy Katalonii – nie sposób nie zauważyć dramatycznego wzrostu katalońskich nastrojów niepodległościowych w okresie 2010-2013, co należy łączyć zarówno z wydarzeniami politycznymi z 2010 r., jak i z następstwami kryzysu ekonomicznego, który szczególnie mocno pogrążył gospodarkę hiszpańską w latach 2009-2013.

Zwyczajowo za region o wyraźnie niepodległościowych aspiracjach uchodził Kraj Basków. Baskijski nacjonalizm często odwoływał się do tradycji samorządności ziem baskijskich, podkreślając równocześnie wyjątkowość Basków – jednego z najstarszych (jeśli nie najstarszego) ludów w Europie o unikatowym języku. Nacjonalizm ten, jak już wspominano, nigdy nie był ruchem jednorodnym, funkcjonując jako platforma ideowa

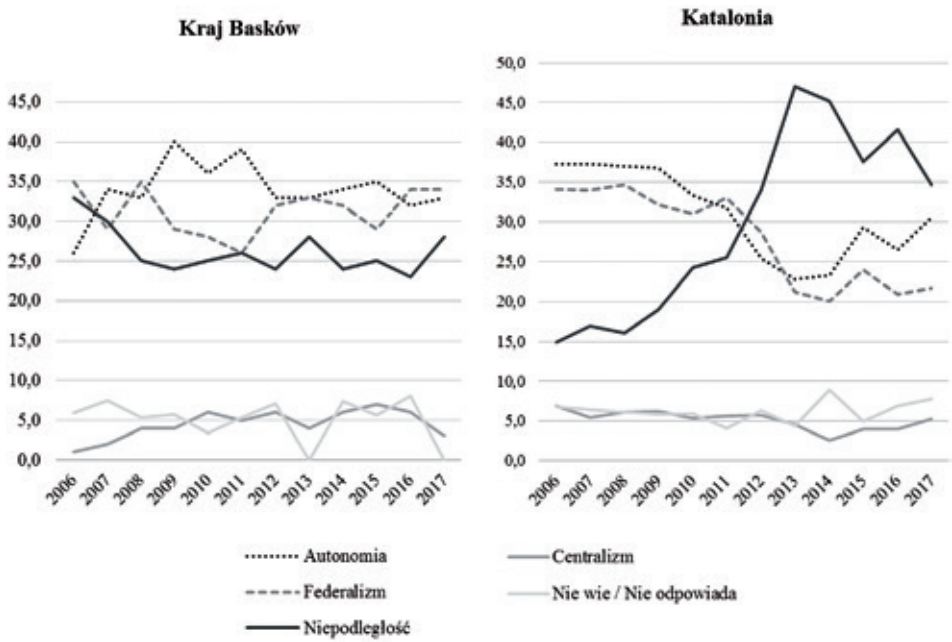
łącząca różne nurty, zarówno proautonomiczne, jak i proniepodległościowe. Pośród tych ostatnich szczególne miejsce zajmowała ETA – organizacja terrorystyczna, założona pod koniec lat 50. XX w., która sankcjonowała użycie przemocy dla realizacji swoich celów politycznych. W praktyce ETA poprzez swoje działania zawłaszczyła temat niepodległości wewnątrz Kraju Basków – tj. każda organizacja baskijska o aspiracjach niepodległościowych musiała się definiować w odniesieniu do ETA – a równocześnie skutecznie nadała ton zewnętrznej narracji o Baskach, których ruch nacjonalistyczny w narodowej (hiszpańskiej) i międzynarodowej przestrzeni medialnej przedstawiano zwykle przez pryzmat aktywności tej organizacji. Wbrew jednak powszechnym wyobrażeniom, *explicite* deklarowane przez Basków poparcie dla idei separatystycznych nie miało nigdy charakteru większościowego: według badania Euskobarómetro: w okresie 1877-2017 za niepodległością opowiadało się średnio 27% Basków (najniższa wartość to 17% w 1982 r., a najwyższa: 37% w pierwszej połowie 2005 r.). Choć do konkretnych wyników badań sondażowych dotyczących scenariuszy politycznej przyszłości Kraju Basków należy podchodzić z ostrożnością, nie można nie zauważyć pewnej tendencji: w ciągu ostatnich 30 lat w sposób widoczny zwiększył się odsetek osób całkowicie niezainteresowanych lub mało zainteresowanych niepodległością. Jeśli jeszcze w 1989 r. na pytanie o stopień poparcia dla niepodległości Kraju Basków 19% respondentów odpowiadało, że w ogóle nie posiada takich aspiracji, a 7% charakteryzowało swoje poparcie jako bardzo niskie, to w 2017 r. całkowity brak zainteresowania wykazywało 38%, a nikły: 10% Warto zauważyć, że odsetek respondentów o poglądach wyraźnie proniepodległościowych (deklarowany „bardzo duży" i „stosunkowo duży" stopień zainteresowania niepodległością) praktycznie się nie zmienił w całym tym okresie i wynosił średnio ok. 30% Badania z ostatniej dekady wskazują na stabilny rozkład poparcia dla trzech scenariuszy politycznych: federalizm, autonomia i separatyzm, przy czym trzeba zauważyć, że począwszy od drugiej połowy 2007 r., za każdym razem koncepcja federalna czy autonomiczna cieszy się większym poparciem niż rozwiązanie niepodległościowe, które średnio popierała w tym czasie około 1/4 respondentów.

W Katalonii w ostatnich latach zachodzi natomiast tendencja odwrotna. Według wyników badań CEO na przestrzeni dekady poparcie dla idei niepodległościowej znacznie wzrosło, z poziomu 14,9% w 2006 r. do 34,7% w pierwszej połowie 2017 r. Aktualnie scenariusz secesyjny jest najbardziej popularną opcją wybieraną przez znaczną część Katalończyków.

Druga istotna obserwacja dotyczy przełomowego momentu zmiany. W społeczeństwie katalońskim taką swoistą cezurą był 2010 rok, gdy hiszpański Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności niektórych treści zawartych w katalońskim Statucie autonomicznym obowiązującym od 2006 r. Jednym z kluczowych, a uznanych za niekonstytucyjne zapisów był występujący w preambule Statutu ustęp dotyczący narodowej realności Katalonii: *Mając na uwadze uczucia i życzenia obywateli Katalonii, Parlament Katalonii bezwzględną większością zdefiniował* [*Katalonię jako naród*]. *Konstytucja hiszpańska w drugim artykule opisuje* [*narodową realność Katalonii*] *mianem narodowości* (fragmenty w nawiasach kwadratowych zostały uznane za niezgodne z Konstytucją).

Decyzja Trybunału odbiła się szerokim echem w społeczeństwie katalońskim, wyprowadzając tłumy Katalończyków na ulice. Fali protestów impetu dodał kryzys gospodarczy, który bardzo boleśnie dotknął Hiszpanię, w tym też Katalonię. W 2013 r., gdy poparcie dla idei niepodległościowych osiągnęło swój szczyt (47%), bezrobocie w Katalonii było na rekordowo wysokim poziomie, przekraczając 23%, przy – co trzeba podkreślić – ujemnym wzroście gospodarczym (-0,5% w 2011 r., -3,1% w 2012 r. i -1,0 w 2013 r.) i rosnącym wskaźniku długu do PKB (10,0% w 2008 r., 17,5% w 2010 r., 29,9% w 2013 r.)[11]. Choć recesja dotknęła całego terytorium Hiszpanii, zdecydowanie lepiej wyglądała sytuacja ekonomiczno-społeczna Kraju Basków: bezrobocie w 2013 r. było na poziomie 16,6%, wskaźnik długu był niższy niż w Katalonii, choć wykazywał podobną tendencję rosnącą: 1,5% w 2008 r., 7,7% w 2010 r. i 13,2% w 2013 r., zaś wzrost gospodarczy – podobnie jak w Katalonii – był ujemny (najniższa wartość po 2010 r. to: -2,7 w pierwszym trymestrze 2013 r.).

Rysunek 4. Kraj Basków/Katalonia i Hiszpania – formy relacji politycznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie Euskobarómetro i Centre d'Estudis d'Opinió.

Dysproporcja między regionami i pogarszająca się kondycja Katalonii wzmocniły podzielane od lat przez Katalończyków przekonanie, że „Hiszpania ich okrada" (hiszp. *España nos roba*). Źródła takiego myślenia, bardzo powszechnie dziś obecnego

[11] Dane dotyczące realnego PKB na podstawie: Idescat. Dane dotyczące wskaźnika długu na podstawie: C. Gray, *Nationalist politics and region al finaning systems in the Basque Country and Catalonia*, „Nationalism and Ethnic Politics" 2015, nr 21 (1), s. 26.

w Katalonii, tkwią w strukturze hiszpańskiej gospodarki i tamtejszym systemie podatkowym. Katalonia i Kraj Basków to jedne z najlepiej prosperujących regionów Hiszpanii, przy czym każdy z nich posiada inne uprawnienia fiskalne. Katalonia, w której generowana jest największa (spośród wszystkich regionów autonomicznych) część hiszpańskiego PKB (19,9% w 2017 r.), należy do wspólnego systemu podatkowego, solidarnie kontrybuując do wspólnego budżetu. Z kolei Kraj Basków (i Nawarra) posiada własny system podatkowy, odprowadzając do budżetu centralnego jedynie pewną część środków (tzw. *el cupo*), przeznaczoną na realizację tych polityk, które leżą w gestii władzy centralnej i nie przeszły na poziom samorządowy. Ta specyficzna umowa gospodarcza regulująca relacje w zakresie finansów między Krajem Basków a Hiszpanią znana jest jako *concierto económico* i jej tradycje sięgają dawnego systemu foralnego, który konstytuował organizacyjno-prawne ramy życia społeczności baskijskiej przez wieki. Jeśli przyjrzymy się istocie tego rozwiązania, zauważymy, że system ten zapewnia Baskom to, co tradycyjnie leżało (i leży) w kompetencjach państwa, a więc realny wpływ na politykę wewnętrzną regionu (możliwość decydowania o wielu kluczowych politykach wpływających na jakość życia mieszkańców), ale także zewnętrzną – w tym znaczeniu, że kreując (w dużej mierze samodzielnie) politykę gospodarczą swojej wspólnoty autonomicznej, Baskowie sami budują pozycję Kraju Basków na arenie międzynarodowej. *Concierto económico* zapewnia więc Baskom możliwość skutecznego decydowania o sobie. Fakt ten tłumaczyć może, dlaczego wraz z rozwojem wielu inicjatyw gospodarczo-społecznych w regionie (przede wszystkim baskijskiej polityki innowacyjności) Baskowie są dziś mniej skłonni do popierania dążeń niepodległościowych, a coraz chętniej akceptują scenariusz autonomiczny czy idee federalizmu.

KONKLUZJE

Analiza procesów tożsamościowych w Kraju Basków i Katalonii pozwala na wyciągnięcie czterech istotnych wniosków. Po pierwsze tożsamość baskijska/katalońska, rozumiana szeroko jako sposób autoprzypisania jednostki jako Baska/Katalończyka, jest współcześnie niezwykle silna: tożsamość taką wyraźnie deklaruje i na co dzień manifestuje ogromna większość społeczeństwa baskijskiego i katalońskiego. Ponad 90% mieszkańców Kraju Basków i Katalonii uznaje, że przynależy do społeczności baskijskiej/katalońskiej, a dla około połowy z nich jest to ich pierwsza (dominująca) tożsamość.

Po drugie tożsamość ta jest kategorią bardzo pojemną i inkluzywną, zwykle współistniejąc z tożsamością hiszpańską. Ponad 60% mieszkańców Kraju Basków i Katalonii deklaruje, że czuje się zarówno Baskami/Katalończykami, jak i Hiszpanami. Oczywiście sam fakt istnienia takiej podwójnej tożsamości nie jest ani zaskakujący, ani nowy. W XIX-wiecznym Kraju Basków i Katalonii – o czym możemy wnioskować na podstawie różnych pism z epoki – podwójna identyfikacja była procesem naturalnym, wypływała z poczucia kulturowego związku z ziemiami baskijskimi/katalońskimi, a równocześnie ze świadomości politycznego związku z Hiszpanią. To, co

charakterystyczne dla ówczesnych procesów tożsamościowych, a co różni je od współcześnie zachodzących, to nieco inny sposób rozumienia tego, co zawiera się w lokalnym komponencie takiej tożsamości złożonej, a równocześnie ekskluzywny (wyłączny) charakter ówczesnej narodowej tożsamości baskijskiej/katalońskiej. W pierwszym przypadku chodzi o zmienność sposobu rozumienia lokalnej wspólnoty (baskijskiej/katalońskiej), dynamikę granic wspólnoty i ewolucję kryteriów inkluzji. Dobrą ilustracją takich procesów jest przypadek baskijski, gdzie XIX-wieczna podwójna afiliacja, bardziej niż *baskijsko*-hiszpańska, była przez długi czas raczej *vizcaysko*-hiszpańska czy *guipuzcoańsko*-hiszpańska. Istota „małej ojczyzny" częściej wyrażała się w przywiązaniu do konkretnej krainy baskijskiej (Vizcai, Guipúzcoi, Alavy) aniżeli całej Baskonii czy Kraju Basków. Wynikało to z historycznej specyfiki rozwoju ziem baskijskich (różnych trajektorii ich rozwoju politycznego i odmiennej palety praw lokalnych – każda prowincja miała swój własny system *fueros*), a objawiało się w dyskursie publicznym i literackim odwołaniami do ludów baskijskich (*vascongados*), czasem też narodów baskijskich (*naciones vascongadas*) – w liczbie mnogiej i w znaczeniu, jakie nadaje się narodowości. Owa lokalność („vizcayskość", „guipuzcoańskość", ale też i „baskijskość") miała charakter afiliacji kulturowo-społecznej, nie zaś narodowej czy politycznej. Przynależność narodowo-państwową zawierała natomiast kategoria „hiszpańskości". Upowszechnienie idei narodu baskijskiego jako wspólnoty opartej na szeregu podzielanych wartości i elementów kulturowo-społecznych było efektem działania XIX-wiecznej ideologii nacjonalistycznej[12]. Nacjonalizm baskijski budował narrację narodową na zasadzie antynomii: baskijski (dobry, szlachetny) – hiszpański (zły, niegodny). W efekcie „baskijskość", zyskując atrybuty narodowe, stawała się antyhiszpańska, w tym znaczeniu, że nie można było logicznie pogodzić baskijskiej autoidentyfikacji narodowej (czyli czucia się Baskiem i uznawania Basków za naród) z autoidentyfikacją hiszpańską (czyli czuciem się Hiszpanem). Mówiąc inaczej, o ile tożsamość baskijska rozumiana jako afiliacja kulturowa mogła współistnieć z tożsamością hiszpańską, o tyle narodowa tożsamość baskijska była już ze swej natury wyłączna.

Dzisiaj, z uwagi na współczesną sytuację polityczno-gospodarczą i naturę relacji międzynarodowych, podwójna tożsamość baskijsko-hiszpańska i katalońsko-hiszpańska otwiera różne możliwości interpretacyjne. Sentyment baskijski/kataloński może odnosić się do tożsamości lokalnej, etnicznej czy kulturowej, sentyment hiszpański zaś do tożsamości narodowej (przekonanie o tym, że Hiszpania jest narodem), ale może być inaczej – sentyment baskijski/kataloński może odwoływać się do tożsamości narodowej (przekonanie o tym, że Baskowie/Katalończycy są narodem), zaś sentyment hiszpański jedynie do instytucjonalnego związku z państwem hiszpańskim, co wyraża kategoria obywatelstwa.

Trzecia istotna konkluzja płynąca z opisywanych tu badań odnosi się do wspomnianej narodowej realności Basków i Katalończyków. Pomimo otwartości interpretacyjnej wynikającej z deklarowanej podwójnej tożsamości baskijsko-hiszpańskiej i katalońsko-hiszpańskiej wiele badań wskazuje, że „baskijskość" i „katalońskość" jest

[12] Zob. J. Orzechowska-Wacławska, *Baskowie. Powstawanie współczesnego narodu*, Kraków 2014.

dla istotnej części społeczeństwa baskijskiego i katalońskiego charakterystyką narodową. O tym, że wspólnoty te postrzegane są przez ich członków za narody, świadczą nie tylko ich liczne afirmacje narodowe (mówienie o sobie jako o narodzie), lecz także różnorakie zachowania: od wywieszania (i niewywieszania) flag narodowych po udział w manifestacjach na rzecz samostanowienia i – jak w przypadki Katalonii w ostatnich latach – na rzecz niepodległości ich kraju. Dobitnym przykładem tego, jak swoją wspólnotę postrzega współczesne społeczeństwo katalońskie, jest reforma Statutu autonomicznego (2006) i zapis zawarty w jego preambule głoszący, że „Katalonia jest narodem", który wywołał wiele kontrowersji i został uznany za niekonstytucyjny. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w momencie przyjmowania statutu zasadnicza większość Katalończyków była przeciwna separatyzmowi (scenariusz taki popierało jedynie 15% społeczeństwa). Dowodzi to, że uznanie za naród (i bycie rozpoznawanym jako naród) ma nie tylko wymiar polityczny i, co również istotne, niekoniecznie musi przekładać się na formułowanie konkretnych celów secesjonistycznych, lecz także pełni istotną funkcję afektywną, tj. ma po prostu dla jego członków znaczenie.

Po czwarte wreszcie przypadki Kraju Basków i Katalonii dobrze pokazują, że nie można dziś postawić znaku równości pomiędzy afirmacją narodową a dążeniem do własnej państwowości. W XIX w. i przez pierwszą część XX stulecia realność stosunków międzynarodowych tworzyły państwa (narodowe). Jedynie własna państwowość zapewniała wówczas możliwość efektywnego sprawowania władzy na określonym terytorium, stąd ideę samostanowienia narodów interpretowano jako działania zmierzające do ukonstytuowania się narodu w ramach własnego państwa. We współczesnym świecie dzielonej suwerenności żadne państwo, a już na pewno żadne państwo europejskie, które chce skutecznie funkcjonować na płaszczyźnie polityczno-gospodarczej, nie posiada pełni suwerenności w jej XIX-wiecznym znaczeniu (państwowym, wyłącznym, terytorialnym). Ekonomia światowa stanowi system naczyń połączonych, a w polityce międzynarodowej o pozycji państwa decyduje w dużej mierze jego usieciowienie, często sprowadzające się do jego zaangażowania w projektach integracyjnych oraz jego obecności – jako aktywnego podmiotu – w organizacjach międzynarodowych. W rezultacie własna państwowość przestaje wyznaczać oczywisty cel działania narodu i nacjonalizmu, a postulat e f e k t y w n e j s a m o r z ą d n o ś c i – wyrażający istotę politycznych dążeń narodu – realizować można dzisiaj także poprzez inne formy organizacji państwowej.

BIBLIOGRAFIA

Arana Goiri S. de, *Obras completas de Arana-Goiri'tar Sabin*, Buenos Aires 1965.

Billig M., *Banalny nacjonalizm*, przeł. M. Sekerdej, Kraków 2008.

Budyta-Budzyńska M., *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2013, *Socjologia – Wydawnictwo Naukowe PWN*.

Castells M., *Siła tożsamości*, przeł. S. Szymański, red. nauk. M. Marody, Warszawa 2008.

Connor W., *A nation is a nation, is a state, is an ethnic group is a...*, „Ethnic and Racial Studies" 1978, nr 1 (4), [online] https://doi.org/10.1080/01419870.1978.9993240.

Conversi D., *The Basque, the Catalans and Spain. Alternative Routes of Nationalist Mobilisation*, Reno 2000, *Ethnonationalism in Comparative Perspective Series*.

Díez Medrano J., Gutiérrez P., *Nested identities. National and European identity in Spain*, „Ethnic and Racial Studies" 2001, nr 24 (5), [online] https://doi.org/10.1080/01419870120063963.

Garmendia F., Barandiaran X., *Política y valores en Vasconia*, [w:] *Los valores de los vascos y navarros ante el nuevo milenio. Tercera aplicación de la Encuesta Europea de Valores (1990, 1995, 1999)*, ed. J. Elzo, Bilbao 2002, *Serie Ciencias Sociales*, 21.

Gellner E., *Narody i nacjonalizm*, przeł. T. Hołówka, Warszawa 2009, *Engram*.

Gillespie R., *Between accommodation and contestation. The political evolution of Basque and Catalan nationalism*, „Nationalism and Ethnic Politics" 2015, nr 21 (1), [online] https://doi.org/10.1080/13537113.2015.1003484.

Gray C., *Nationalist politics and regional financing systems in the Basque Country and Catalonia*, „Nationalism and Ethnic Politics" 2015, nr 21 (1).

Mirgos K., *Euskaltasuna. O byciu Baskiem we współczesnym świecie*, „Etnografia Polska" 2015, nr 59.

Orzechowska-Wacławska J., *Baskowie. Powstawanie współczesnego narodu*, Kraków 2014.

Orzechowska-Wacławska J., *Stare i nowe oblicze nacjonalizmu. Wnioski z badań nad baskijskim ruchem nacjonalistycznym*, „Folia Sociologica. Wydawnictwo Acta Universitatis Lodzensis" 2013, nr 47.

Smolicz J., *Core values and cultural identity*, „Ethnic and Racial Studies" 1981, nr 4 (1), [online] https://doi.org/10.1080/01419870.1981.9993325.

Źródła danych statystycznych

Centre d'Estudis d'Opinió (CEO).

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Euskobarómetro.

Gabinete de Prospección Sociológica (*Sociómetro Vasco*, SV).

Gobierno Vasco, Gobierno de Navarra, Euskararen erakunde publikoa-Office public de la langue basque, *Encuesta Sociolingüística. Comunidad Autónoma de Euskadi*, Donostia–San Sebastián 2016.

Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat).

Instituto Nacional de Estadistica (INE).

Dr Joanna ORZECHOWSKA-WACŁAWSKA – ekonomistka i socjolożka, magister ekonomii (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2005) oraz doktor nauk społecznych (Uniwersytet Jagielloński, 2012). Pracuje w Instytucie Europeistyki UJ. Laureatka licznych stypendiów i międzynarodowych programów, wykładała m.in. na Uniwersytetach: Karola w Pradze, Korwina w Budapeszcie, Nawarry w Pampelunie oraz Georgetown w Waszyngtonie. Znawczyni kultur baskijskiej i katalońskiej. Specjalizuje się w badaniach społecznych skutków zmian ekonomicznych, rozwoju ruchów społecznych oraz problematyki nacjonalizmu w Europie.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.05

Ina ALBER-ARMENAT
University of Göttingen
ina.alber@sowi.uni-goettingen.de

EUROPEANNESS AMONG POLISH CIVIL SOCIETY ACTIVISTS

ABSTRACT The European discourse is not only a powerful idea at the structural societal level, it is also pragmatically used, re-produced and transformed through the everyday actions of people with specific biographies.[1] In this paper, I would like to address the question how Europeanness – i.e. relating to Europe and/or being European – develops during one's life course. I propose a qualitative sociological approach and the methodology of discourse research[2] and biographical analysis.[3] The empirical cases to be discussed are social actors who perceive themselves to be civil society activists. As such, they are actively involved in the public arena, thereby contributing to the development of public and media discourses. They talk about Europe from the perspective of specific biographies that have to be reconstructed if we are to understand the genesis of their Europeanness. In analysing the biographies of civil society activists in post-socialist Poland, two ideal types could be reconstructed that apply to both the activity and the Europeanness: a) a pragmatic, skill and qualification-related type and b) an idealistic, empowerment and emancipation-related type. In order to discuss these two types, I shall first outline the methodology applied and the empirical material. I will then focus on the narratives, using the framework of biographical

1 See I. Alber, *Zivilgesellschaftliches Engagement in Polen. Ein biographietheoretischer und diskursanalytischer Zugang*, Wiesbaden 2016; eadem, "Doing Civil Society in Post-socialist Poland. Triangulation of Biographical Analysis and Discourse Analysis", *Przegląd Socjologiczny*, vol. 65, no. 4 (2016), pp. 91-110; R. Miller et al., "Dimensions for the Expression of European Identity", in R. Miller, G. Day (eds.), *The Evolution of European Identities. Biographical Approaches*, New York 2012.

2 See R. Keller, *Doing Discourse Research. An Introduction for Social Scientists*, transl. by B. Jenner, London 2013.

3 See G. Rosenthal, "Biographical Research", in C. Seale, G. Gobo, J.F. Gubrium (eds.), *Qualitative Research Practice*, London 2004.

and discourse analysis in the sociology of knowledge tradition. My conclusion summarises the biographical development of Europeanness of Polish civil society activists.

Key words: biographical research, discourse analysis, civic engagement, European mental space

Słowa kluczowe: badania biograficzne, analiza dyskursu, aktywność obywatelska, europejska przestrzeń mentalna

DIMENSIONS OF EUROPEANNESS

Europeanness and European identity have often been researched from a top-down, quantitative and comparative perspective focussing either on elite or on national populations that manifest a lack of commitment towards the institutions of the European Union.[4] Research using qualitative methodologies and a bottom-up approach has shown the agency of social actors and the complex variety of Europeanness.[5] Focussing on European narratives[6] allows to take into consideration the perspective of national and transnational actors. The EuroIdentities project, for instance, used in-depth biographical-narrative interviews to approach five 'sensitised groups': the educationally mobile (e.g. Erasmus students), transnational workers, farmers, cultural contacts (e.g. classical music or Eurovision Song Contest) and civil society organisations.[7] The dimensions of Europeanness identified by this empirical study in seven European countries and more than 200 biographical-narrative interviews range from transnational intimate relationships to standardisation and regulation, from inclusion/exclusion and

[4] See H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli (eds.), *The Europe of Elites. A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic Elites*, Oxford 2012; G. Delanty, C. Rumford, *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*, London 2005; E.O. Eriksen, J.E. Fossum (eds.), *Rethinking Democracy and the European Union*, London–New York 2012; R. Miller et al., "Dimensions for the Expression...", p. 1.

[5] See *Przegląd Socjologiczny*, special issue, vol. 60, no. 1 (2011); *EuroIdentities – The Evolution of European Identity. Using Biographical Methods to Study the Development of European Identity*, at <https://www.unina.it/documents/11958/4393164/PrgFin_02_Euroidentities.pdf/24549b40-8455-46aa-9c32-3555b93d50f3>, 6 October 2015; W. Kaiser, R. McMahon, "Narrating European Integration. Transnational Actors and Stories", *National Identities*, vol. 19, no. 2 (2017), pp. 149-160, at <http://dx.doi.org/10.1080/14608944.2016.1274722>.

[6] See the contributions in this issue and the special issue of *National Identities*, no. 19 (2017), p. 2. Cf. ibid.

[7] See K. Kaźmierska, A. Piotrowski, K. Waniek, "Biographical Consequences of Working abroad in the Context of European Mental Space Construction", *Przegląd Socjologiczny*, vol. 60, no. 1 (2011), pp. 139-158; R. Miller et al., "Dimensions for the Expression...", pp. 4-5; F. Schütze et al., "Discoverers in European Mental Space. The Biographical Experiences of Participants in European Civil Society Organisations", in R. Miller, G. Day (eds.), *The Evolution...*

multiple social and biographical identities to collective action as well as to the public sphere and state-regulated institutions.[8] As the authors explain, these are 'conceptually distinct phenomena' and several may be present in a single sentence.[9] The concept used in the context of the Euroidentities project is that of a European mental space. The European mental space consists of the practices and attitudes of people who would not necessarily consider themselves Europeans, but who refer to Europe at a level transcending regional or national boundaries.[10] When referring to Europe, the biographers as well as the researchers implicitly equate the general idea of Europe with the European Union. This can also be observed in the accounts by Polish civil society activists; however, the persons from my sample do not work in the field of transnational civil society organisations explicitly dealing with Europe.[11] They rather represent the entangled Polish and European discourse.

Polish history has always been intertwined with the question of Europe and Poland's place in it. Europe has often been not only an intellectual idea, but also the real political framework, e.g. during the partition of Poland by European empires or during the Nazi and Soviet occupations. There has always been a pan-European and transnational dimension since many Polish people have lived abroad – e.g. in exile in France in the 19th century – forming the so-called *Polonia*. In relation to the links between Poland, Europe and civil society in recent years, the CSCE Helsinki Final Act of 1975 has had an important symbolic meaning. The pre-1989 Polish opposition used the concept of the 'return to Europe' in order to stress the Polish heritage and sense of belonging to the (Western) part of Europe. The debate about Poland joining the EU has been full of references to the relationship between Polish and European history while the European Union is closely interconnected with civil society activism through its role as one of the main givers of grants to Polish NGOs. But how can we analyse the Europeanness among Polish civil society activists and its development over one's life course?

METHODOLOGY

My methodological framework is rooted in social constructivism.[12] It views agency and structure as an intertwined, ongoing process. This means that while Europeanness as a discursive construction offers a variety of patterns of interpretation and action, it is at the same time reproduced and shaped by social actions referring to it. The methods applied to analyse the construction processes are grounded in the Sociology of Knowledge

8 R. Miller et al., "Dimensions for the Expression...", p. 8.

9 Ibid.

10 See ibid.; also F. Schütze et al., "Discoverers in European Mental Space..."; K. Kaźmierska, A. Piotrowski, K. Waniek, "Biographical Consequences..."

11 See F. Schütze et al., "Discoverers in European Mental Space..."

12 See P.L. Berger, T. Luckmann, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Garden City, N.Y. 1967; also A. Schütz, T. Luckmann, *The Structures of the Life-world*, Evanston, Ill. 1989.

Approach to Discourse[13] and social constructivist biographical research.[14] The data to be discussed stems from a broader, qualitative research project[15] on civil society activism in Poland after 1989 that triangulates the data and the methods of discourse and biographical analysis.[16] Applying Grounded Theory Methodology,[17] I used theoretical sampling to collect discourse material and conduct biographical-narrative interviews.

DISCOURSE ANALYSIS

I understand discourses as *historically situated real social practices, not representing external objects, but constituting them. This implies looking at concrete data – oral and written texts, articles, books, discussions, institutions, disciplines – in order to analyze 'bottom up' how discourses are structured and how they are structuring knowledge domains and claims.*[18]

For the discourse analysis, I used NGO-leaflets and websites, information by state and juridical actors, and scientific literature and media. The civil society discourse is both powerful and unclear.[19] It is intertwined with other discourses sharing these characteristics such as the European discourse and the democracy discourse. In the Polish case, the scientific discourse states that civil society was revived by East European oppositional movements like the Polish Solidarity (*Solidarność*).[20] Civil society (*społeczeństwo obywatelskie*) in this perspective was conceptualised as the self-organised society against the state.[21] The goal of its activities was (the indefinite) democracy. After the round-table negotiations and the elections of June 1984, associations, foundations and NGOs (usually referred to as the empirical form of civil society) could register and work openly in Poland. The scientific discourse states that these organisations have positive functions for democratisation and that they are therefore needed in times

13 See R. Keller, "Entering Discourses: A New Agenda for Qualitative Research and Sociology of Knowledge", *Qualitative Sociology Review*, vol. 8, no. 2 (2012), pp. 46-75; idem, *Doing Discourse Research...*

14 See G. Rosenthal, "Biographical Research".

15 The project was my sociological PhD research and it received funding from the Dorothea Schlözer Programme of Georg-August University Göttingen (2009-2012).

16 See I. Alber, *Zivilgesellschaftliches Engagement in Polen...*; eadem, "Doing Civil Society...", pp. 91-110.

17 See B.G. Glaser, A.L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, New Brunswick 2006.

18 R. Keller, "Entering Discourses...", p. 53.

19 See I. Alber, *Zivilgesellschaftliches Engagement in Polen...*

20 E.g. J.L. Cohen, A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass. 1995, p. 15; A. Klein, *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung*, Opladen 2001, p. 19.

21 For critical remarks on this interpretation see, for instance, P.S. Załęski, *Self-governing Republic in the Thought of the Solidarity Movement in Poland. Why Solidarity Was Not a Civil Society*, Working Papers on the Solidarity Movement, 07/2013, at <http://solidarnosc.collegium.edu.pl/wp-content/uploads/2013/12/WPSM-7.pdf>, 27 October 2015.

of transition to democracy. Civil society organisations should criticise and control the state, they should incorporate interests and opinions of individual citizens in groups, and they should form an intermediary sphere between family, state and market, thus integrating individuals into society. Furthermore, civil society organisations should function as *schools of democracy* (Tocqueville), which is considered to be particularly important in times of democratisation.[22] The description of Polish civil society shifted from euphoric observations in the early 1990s to claiming the 'weakness of civil society' in Poland.[23] The patterns of interpretation from the scientific discourse are also used by external democracy promoters, EU grant-givers and by Polish actors informing about civil society such as www.ngo.pl and thereby transferred to the stock of knowledge of civil society activists.[24] Although they are very creative and active in their civic engagement, they still refer to the weakness of civil society[25] (see the example of Krystyna Pietrzak below). With the biographical approach, other voices and narratives could be collected, which extends the interpretations of the scientific discourse.

BIOGRAPHICAL ANALYSIS

The open research design did not initially focus on Europeanness or civil society. Indeed, the people participating in the biographical-narrative interviews were asked to tell me their whole life story.[26] Describing and perceiving themselves as civil society activists, in their narration of their life experiences, they referred to the civil society and

[22] See J.L. Cohen, A. Arato, *Civil Society*...; J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, Md. 1996; Z. Mansfeldová et al., "Civil Society in Transition. Civic Engagement and Nonprofit Organizations in Central and Eastern Europe after 1989", in A. Zimmer, E. Priller (eds.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations Work*, Wiesbaden 2004, pp. 99-119; R.D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000; I. Słodkowska, *Społeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska 1980-1989*, Warszawa 2006.

[23] See M.M. Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-communist Europe*, Cambridge 2002.

[24] See I. Alber, "Creating Civil Society. Democracy Promotion in Transnational Contexts", in R. Schattkowsky, M. Řezník (eds.), *Society and Nation in Transnational Processes in Europe*, Cambridge 2015, pp. 281-299; J. Herbst, "Po co są organizacje?", 6 May 2011, O Sektorze, at <http://osektorze.ngo.pl/x/631719>, 27 October 2015.

[25] From my social constructivist point of view the numbers usually used to state the weakness of civil society – in comparison to Western democratic countries – do not reflect all aspects of current civil society activism in Poland which is often spontaneous, creative and not necessarily like the long-term membership in a trade union (the 'traditional civic engagement' in Sweden or Germany). Furthermore, it is difficult to collect statistical data in a quickly changing social field. The NGO Klon/Jawor regularly publishes a report on civil society activism and NGO numbers in Poland. According to their data, at the end of 2016 there were 20.000 foundations and 106.000 associations in Poland. See "Liczba NGO w Polsce", Fakty o NGO, at <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo>, 18 August 2017.

[26] See F. Schütze, "Biographieforschung und narratives Interview", *Neue Praxis. Kritische Zeitschrift für Sozialarbeit und Sozialpädagogik*, vol. 13, no. 3 (1983), pp. 283-293; G. Rosenthal, "Biographical Research".

European discourse in different ways.[27] The European references made by the interviewees were analysed in the context of their overall life history – their biography. The biography in the sociological biographical research sense is a social construct integrating individual and collective patterns of meaning. Doing biography is a social 'skill' that is well-known and used in everyday practices as well as in various institutional frameworks such as education, psychiatry, law and prisons, human resources management etc.[28] The analytical separation of the narrated life story and the experienced life history are core concepts for reconstructing the biography. Biographical case reconstructions combine today's perspective as expressed in the narration of one's life with the experiences of the past.[29] In the social constructivist approach, there is no homology between narration and experience, but both are framed by discourses and provided with meaning in the (re)enactment of everyday actions. It is important to consider the discourses that have been powerful in the past in order to reconstruct their influence on specific biographical events.[30]

During several field trips to Poland (2008-2011), I collected 45 hours of narratives by 13 people involved in NGOs, foundations or the informal sector. I focussed on individuals active in fields such as democracy promotion and human rights. They usually referred to Europe, the European Union or some kind of transnational perspective in their narration, but they did not work primarily in the field of transnational civil society organisations. The reconstructive, hermeneutic analysis of the material and triangulation[31] at the level of patterns of interpretation lead to a theoretical generalisation.[32] Two main ideal types of civic engagement could be reconstructed: the skills--and-qualifications-type and the empowerment-and-emancipation type. Both of them also involve a specific interpretation of Europeanness. The representatives of the skills--and-qualifications-type interpret civic engagement as a way of adapting well to the new job market. They focus on their skills and expertise in democracy, civil society and its management. Their perception of Europe, i.e. the European Union, as a funding source is primarily pragmatic. One the other hand, the representatives of the empowerment type attribute idealistic values such as solidarity, human rights or giving voice and power to minority groups to their engagement. Social integration through civic engagement could be reconstructed for the representatives of both types. On the level of their life history as well as on the level of their life story, civil society activists experienced a sense of belonging to a group, organisation or community. The experiences of

27 See I. Alber, *Zivilgesellschaftliches Engagement in Polen...*

28 See W. Fuchs-Heinritz, *Biographische Forschung. Eine Einführung in Praxis und Methoden*, Wiesbaden 2005; B. Roberts, *Biographical Research*, Buckingham 2002.

29 See G. Rosenthal, "Biographical Research".

30 See eadem, "A Plea for a More Interpretive, More Empirical, and More Historical Sociology", in D. Kalekin-Fishman, A.B. Denis (eds.), *The Shape of Sociology for the 21st Century. Tradition and Renewal*, London–Thousand Oaks, Calif. 2012.

31 See N.K. Denzin, *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, New York 1978.

32 Cf. B.G. Glaser, A.L. Strauss, *The Discovery of...*

social integration are evaluated positively by the actors in their biographical narrative.[33] The question to be discussed in what follows is: How are the discourse about Europe and biographical narratives interlinked?

PRAGMATIC EUROPEANNESS

In order to illustrate pragmatic Europeanness, I would like to introduce the case of Wojtek Wejda,[34] an activist from Silesia who represents the skills-and-qualifications type. In his life story, he presents his civic engagement as a special skill that, as an expert on civil society, democracy and the EU, he has gained through special training. Analysing his experienced life history, we learn that Wojtek Wejda was born in 1962 as the second child into an average Polish family. It is important for his family history that his ancestors, living in the same town in Silesia for more than three generations, experienced many regime and border changes. The family seems to have adapted well to changing historical circumstances. Wojtek was socialised in the People's Republic of Poland. The whole family accepted the political system and Wojtek too made a career under it becoming a secondary school teacher in the 1980s. Only after civil society organisations had been legalised in 1989 did he get involved with the Solidarity trade union in his school. Some other teachers had formed a local Solidarity group and Wojtek was asked to join them. After a few months. he became a local leader. First, he attended training courses by external democracy promoters, mainly from the United States, before going on to organise and lead them himself. From his work for the teachers' trade union, he gradually evolved into one of the leaders of a democracy-promotion NGO in Warsaw. He gave democracy-education courses and training sessions not only in Poland, but also in Ukraine and Belarus. In the 2000s, he also got involved with the European Union accession process.[35] In his biographical-narrative interview, he talks about his relation to the EU and the discourse about Europe.

Wojtek Wejda: *somehow there were in the media digressions about the membership of Poland in the European Union well and the teachers announced to us too, that, one talks about that Union but we do not know anything about it we don't know how to teach about it so teach us how to do it. And then me and my colleague, we created such a programme how to teach about the European Union and the integration of Poland with the European Union* [...] *We never ever told anyone, we were informing but never said on which side to be.*[36]

We can see from the way Wojtek presents his engagement that he has a very functional attitude to the EU. It is something you have to know about and can teach about.

[33] See I. Alber, *Zivilgesellschaftliches Engagement in Polen...*; R.D. Putnam, *Bowling Alone...*

[34] The name and some personal details were changed for reasons of anonymity.

[35] See I. Alber, "Creating Civil Society..."; eadem, *Zivilgesellschaftliches Engagement in Polen...*

[36] Interview with Wojtek Wejda, conducted by Ina Alber-Armenat, 2009, transcript p. 10. The Polish text was translated as literally as possible into English paying attention to the structure of the text as produced by Wojtek himself rather than grammar rules.

Being an EU expert can be perceived as a way of adapting to the historical circumstance. The EU is highly popular and information about it is needed. But he sees himself as someone who is only informing others and not taking sides. Here, Wojtek refers to a pattern of acting that he was socialised into in his family. Adapting to changing historical circumstances also means that you should not be too much pro or con in order not to suddenly find yourself on the wrong side. Providing information as a skilled expert about the EU, however, is a positive way of using this new political framework. It helps him to further his career and to create a demand for his knowledge, i.e. to get paid for sharing that knowledge. Wojtek Wejda refers to the European discourse on the level of information and as part of his expert career. For a civil society activist in Poland, the EU is the framework to deal with and he responds to the demand for knowledge about it. Other civil society actors also take this approach. There are even civil society organisations that specialise in giving advice to other third sector organisations on how to apply for EU grants.[37] His Europeanness relates to a pragmatic use of the framework and this can be explained by his biographical background. The second type of empowerment-and-emancipation, in contrast, relates to an idealistic Europeanness.

IDEALISTIC EUROPEANNESS

The aforementioned symbol of the 'return to Europe' is no longer predominant in Poland. However, the idea of Europe is still interconnected with other idealistic concepts such as feminism, globalisation or human rights in general – as was the Helsinki Final Act. I would like to illustrate this using the case of Krystyna Pietrzak,[38] a human rights activist from a major city in Poland. She studied history during the socialist period, adapted well to the system and initially worked as a high school teacher. However, after the transformations in 1989, she started to do her PhD and finally became a university teacher in her home town. Her family came from the Eastern regions of pre-war Poland that are now in Belarus and had been forced to move westwards in 1945/46. Her biography is shaped by the feeling of being uprooted and not belonging anywhere. In her presentation, however, Krystyna does not refer to this as a negative experience, but mentions her multicultural background and the positive things she learned from her grandparents, who came from such a multi-ethnic and multi-religious part of Poland. In her biographical data, I could reconstruct that whenever there was a crisis in her life such as being left by her husband or having a very sick child, she relied on her intellectual activities and contacts. There she felt she belonged to a community and experienced solidarity. She overcame her crisis and when she finally found a job in which she felt comfortable, she used these positive experiences to

[37] See Polskie Stowarzyszenie Ekspertów i Asesorów Funduszy Unii Europejskiej, at <http://www.ekspertue.pl/>, 27 October 2015.

[38] The name and some personal details were changed for reasons of anonymity.

work for other outsiders and members of minorities. Her civil society activism is part of her biographical work to overcome a life crisis. Through her engagement, Krystyna experiences empowerment. Relating to the discourse of emancipation against social inequality and the discourse of empowering excluded or marginalised groups, her activities focus mainly on such topics as women's and LGBT rights, but also on multiculturalism, which can be explained by her family background. She organises many demonstrations in her home town together with other activists. This solidarity and shared work is important to her.[39] When I asked her to tell me more about her civic engagement, she said:

Krystyna Pietrzak: *I am a citizen, when people ask me who I am I say that I am a citizen. I awfully like that* [...]. *In Communist times there was ZOMO and all these para-police forces chasing people in the streets. They could search and lock me away I couldn't participate in political life, and now I can legally and I do it, and I awfully like it. And for example every year I organise with some friends and acquaintances a demonstration in my home town sometimes more than once a year and I go to the municipal office* [...] *and I really cannot believe it but I just go there as a private person and I tell them that on this day and that time I want to organise a public gathering and I ask to notify the police and municipal security forces. And then I cannot believe it that these police and security forces protect me, this means so much to me, even more than the fact that I have my passport at home in my drawer, that is just awfully great. Yet people in Poland especially sociologists complain about a lack of civil society but I show them that you can do it and if you want a civil society you have to get out on the street and show that you are present. And I do that both on the street and in my courses at university. I want people to see that what I teach about democracy and Europe in my classes is also linked to my engagement in the streets. And I have the feeling that if I show them this is not just a subject at the university but that there is a relation to an actual demonstration in their town and their teacher taking part in it that this is not just theory.*[40]

This quotation from the interview with Krystyna shows several aspects of her Europeanness. There is an interconnection between democracy, Europe and civil society activism, which she expresses in relation to the former communist times and the restrictions on political life. A predominant pattern of interpretation in the Polish discourse about democracy and Europe is the freedom to travel, which Krystyna interprets as not as important as being able to organise demonstrations. Her idealistic references to Europe, democracy and civil society stress her engagement and Europeanness as something you have to fight for. She also refers to the scientific discourse about civil society

[39] See C. Quesel, *Soziale Emanzipation. Kollektivismus und Demokratie im Umbruch von der ständischen zur bürgerlichen Gesellschaft in Deutschland*, Frankfurt am Main–New York 1994; G. Craig, M. Mayo, "Community Participation and Empowerment. The Human Face of Structural Adjustment or Tools for Democratic Transition?", in iidem (eds.), *Community Empowerment. A Reader in Participation and Development*, London 1995.

[40] Interview with Krystyna Pietrzak, conducted by Ina Alber-Armenat, 2010, transcript p. 22. The Polish text was translated as literally as possible into English paying attention to the structure of the text as produced by Krystyna herself rather than grammar rules.

and the proclaimed 'weakness of civil society'.[41] Krystyna's narrative, however, does not reflect the patterns of interpretation usually found in the scientific discourse about the integration with the European Union. Scientific interpretations of Poland's wish to become a member of the EU tend to be dominated by the assumption that its population yearned for democracy, an effective free market economy, prosperity, peace and security.[42] In fact, however, in the case of idealistic Europeanness among Polish civil society activists, the stress is laid on political participation and the possibilities for engagement. And Krystyna is not the only such idealistic case.

She is an active member of Political Critique ('Krytyka Polityczna'), Poland's largest left-wing circle of intellectuals and activists. They have been among the main civil society actors in Poland over the last decade. Political Critique was founded in 2002 as a network and organisation for the 'engaged Polish intelligentsia'. It started with a journal called *Krytyka Polityczna* which saw itself as maintaining the Polish tradition of underground and oppositional publications dedicated to controversial ideas, culture, arts and politics. They produce their own magazines, have their own publishing house and translate the works of philosophers and thinkers into Polish; foreign intellectuals such as Slavoj Žižek, Judith Butler, Zygmunt Bauman or Bruno Latour are particularly popular.[43] The origins of Political Critique are connected with the European discourse. When the government of Poland displayed reservations about the preamble to the European Constitution, some Political Critique members together with other intellectuals published in 2003 an *Open Letter to the European Public Opinion by members of Polish civil society* in major European newspapers. They wrote: [...] *We want a different Europe. We want a Europe which upholds common values – such as liberty, equality and solidarity – but feels no need to name their sources, because it does not wish to alienate or exclude anyone. We want a Europe which is politically strong, efficiently managed, and decisive in its strife for unity – because this is the only way we can counter one-sided economic globalization.*[44]

These words represent the idealistic version of Europeanness based on common values. However, it sharply separates the opinions of these members of Polish civil society from the thinking of the traditional Polish intelligentsia which, before the 19th century, perceived the role of Poland as an outpost of Roman Catholic Christianity. Poland was

41 See M.M. Howard, *The Weakness of...*

42 See S. Klunkert, "Europabilder in Mittel- und Osteuropa. Vom Wunschbild zum Abbild der europapolitischen Realität", in eadem, B. Lippert, H. Schneider (eds.), *Europabilder in Mittel- und Osteuropa. Neue Herausforderungen für die politische Bildung*, Bonn 1996; J. Holzer, "Polen in Europa: Zentrum oder Peripherie?", in S. Klunkert, B. Lippert, H. Schneider, *Europabilder...*

43 See "What is Political Critique? Co to jest Krytyka Polityczna? Что такое Политическая Критика?", Krytyka Polityczna, 2011, at <http://politicalcritique.files.wordpress.com/2011/04/what-is-political-critique.pdf>, 27 October 2015; and "Krótki kurs historii Krytyki Politycznej", Krytyka Polityczna, 2012, at <http://www.krytykapolityczna.pl/Aktualnosci/KrotkikurshistoriiKrytykiPolitycznej/menuid-48.html>, 27 October 2015.

44 See *Open Letter to the European Public Opinion, by members of Polish civil society*, Krytyka Polityczna, 2003, at <http://www.krytykapolityczna.pl/English/Open-Letter-to-the-European-Public-Opinion-by-members-of-Polish-civil-society/menu-id-113.html>, 17 October 2015.

regarded as the 'antimurale christianitatis'. The Eastern border of Europe was identical with the border of Poland. Also today, Poland's EU membership is legitimated by reference to the common Christian heritage.[45] The Open Letter refers to this concept and distances itself from it. By referring to other than Christian, non-exclusive values, the authors make a contribution to the public discourse not only on Europe, but on politics in general. The letter promotes the ideas of an alternative global society which is not based on capitalism and the free market economy, but on human solidarity and the idea of European integration.

At the time the Open Letter was published in 2003, Political Critique consisted of only a few former oppositional activists and young intellectuals who wanted to establish a new left-wing discourse in Poland that differed from the former state socialism. Today, they are an influential civil society actor. Besides their headquarters in Warsaw, they also have local clubs in major Polish cities. Krystyna Pietrzak is an active member of the club in her home town and organises public lectures, discussions and workshops that relate to the idealistic vision of Europe. For Krystyna, the connection to the intellectual network and their idealistic patterns of interpretation enables her to link her biographical motto of empowerment through intellectual work with a community based on common values. Her Europeanness, however, is only one aspect of the biographical meaning her civic engagement has for her. The same applies to Wojtek, who does not see himself primarily as part of European civil society.[46] Nonetheless, both cases show the interplay of biographical experience and narration within the discursive framework of Europe/the EU.

CONCLUSION

The civil society discourse and European discourse are intertwined on different levels. Civil society activists enter these discourses and use, reproduce and transform the patterns of interpretation in their everyday actions in various ways. The experiences we have during our life course influence and shape the way in which we approach discourses. Schütze and Schröder-Wildhagen analyse[47] the biographies of civil society organisation workers (CSO workers) who dedicated their work to reconciliation and building bridges in Europe as well as protecting nature and the environment. The authors also argue that their biographical experiences have prepared and predisposed these people to their current activities. However, working directly for transnational organisations dealing with intercultural exchange, for instance, opens up a different perspective on Europe and the European mental space as something these people very actively seek to create and shape by their actions.[48] The two cases representing two ideal types of

[45] See S. Klunkert, "Europabilder in Mittel- und Osteuropa..."

[46] See F. Schütze et al., "Discoverers..."

[47] See ibid.

[48] See ibid.

civic engagement and Europeanness discussed in this paper show the interplay of discourse and biography within another sample. Polish civil society activists dealing with human rights or democracy do not see the European mental space as the main goal of their actions. Their activities serve as a continuation of their biographically established patterns of acting and interpreting. The representative of the skills-and-qualifications type, Wojtek Wejda, experiences the EU as the framework to use in order to sell his knowledge on the information market. He does not pick sides for or against the EU, but reactively uses the opportunities it offers. Nevertheless, he reproduces and transforms the discourse about Europe and the EU by his actions and thereby expresses his pragmatic Europeanness.

The representative of the empowerment-and-emancipation type, Krystyna Pietrzak, on the other hand refers to the idealistic concept of Europe in close connection with other values such as democracy or solidarity. Her civic engagement for empowerment of minorities and for citizens' participation in political life is not funded by the EU, but relies on the solidarity of other activists in her home town. Nonetheless, she is part of Political Critique, a network of engaged Polish intellectuals that also espouses an idealistic vision of Europe. This idealistic Europeanness is closely linked to intellectual concepts and discourses.

But, of course, these distinctions are only analytical ones. When it comes to everyday actions of civil society activists in Poland and Europe, the two concepts are almost always interconnected. Qualified experts in the field of civil society may be pragmatic, but they also share ideals, values and visions that make sense of their actions. And even idealistic visions need funding and actions can only be taken thanks to the pragmatic use of money, which often comes from the European Union.

With the rapidly changing political framework and discourse about Europe and the Union in Poland since 2015, when the national-conservative party PiS (Prawo i Sprawiedliwość; 'Law and Justice') won the overall majority and started pursuing an anti-European course, Europeanness among Polish civil society activists is challenged as well. Further research could show how the entanglement between discourses and biographies develops during this period of political challenge for Europeanness.

BIBLIOGRAHY

Alber I., "Creating Civil Society. Democracy Promotion in Transnational Contexts", in R. Schattkowsky, M. Řezník (eds.), *Society and Nation in Transnational Processes in Europe*, Cambridge 2015.

Alber I., "Doing Civil Society in Post-socialist Poland. Triangulation of Biographical Analysis and Discourse Analysis", *Przegląd Socjologiczny*, vol. 65, no. 4 (2016).

Alber I., *Zivilgesellschaftliches Engagement in Polen. Ein biographietheoretischer und diskursanalytischer Zugang*, Wiesbaden 2016.

Berger P.L., Luckmann T., *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Garden City, N.Y. 1967.

Best H., Lengyel G., Verzichelli L. (eds.), *The Europe of Elites. A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic Elites*, Oxford 2012.

Cohen J.L., Arato A., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass. 1995.

Craig G., Mayo M., "Community Participation and Empowerment. The Human Face of Structural Adjustment or Tools for Democratic Transition?", in iidem (eds.), *Community Empowerment. A Reader in Participation and Development*, London 1995.

Delanty G., Rumford C., *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*, London 2005.

Denzin N.K., *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, New York 1978.

Eriksen E.O., Fossum J.E. (eds.), *Rethinking Democracy and the European Union*, London–New York 2012.

EuroIdentities – The Evolution of European Identity. Using Biographical Methods to Study the Development of European Identity, at <https://www.unina.it/documents/11958/4393164/PrgFin_02_Euroidentities.pdf/24549b40-8455-46aa-9c32-3555b93d50f3>.

Fuchs-Heinritz W., *Biographische Forschung. Eine Einführung in Praxis und Methoden*, Wiesbaden 2005.

Glaser B.G., Strauss A.L., *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, New Brunswick 2006.

Herbst J., "Po co są organizacje?", 6 May 2011, O Sektorze, at <http://osektorze.ngo.pl/x/631719>.

Holzer J., "Polen in Europa: Zentrum oder Peripherie?", in S. Klunkert, B. Lippert, H. Schneider, *Europabilder in Mittel- und Osteuropa. Neue Herausforderungen für die politische Bildung*, Bonn 1996.

Howard M.M., *The Weakness of Civil Society in Post-communist Europe*, Cambridge 2002.

Kaiser W., "One Narrative or Several? Politics, Cultural Elites, and Citizens in Constructing a 'New Narrative for Europe'", *National Identities*, vol. 19, no. 2 (2017), at <http://dx.doi.org/10.1080/14608944.2016.1265491>.

Kaiser W., McMahon R., "Narrating European Integration. Transnational Actors and Stories", *National Identities*, vol. 19, no. 2 (2017), at <http://dx.doi.org/10.1080/14608944.2016.1274722>.

Kaźmierska K., Piotrowski A., Waniek K., "Biographical Consequences of Working abroad in the Context of European Mental Space Construction", *Przegląd Socjologiczny*, vol. 60, no. 1 (2011).

Keller R., *Doing Discourse Research. An Introduction for Social Scientists*, transl. by B. Jenner, London 2013.

Keller R., "Entering Discourses: A New Agenda for Qualitative Research and Sociology of Knowledge", *Qualitative Sociology Review*, vol. 8, no. 2 (2012).

Klein A., *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung*, Opladen 2001.

Klunkert S., "Europabilder in Mittel- und Osteuropa. Vom Wunschbild zum Abbild der europapolitischen Realität", in eadem, B. Lippert, H. Schneider (eds.), *Europabilder in Mittel- und Osteuropa. Neue Herausforderungen für die politische Bildung*, Bonn 1996.

"Krótki kurs historii Krytyki Politycznej", Krytyka Polityczna, 2012, at <http://www.krytykapolityczna.pl/Aktualnosci/KrotkikurshistoriiKrytykiPolitycznej/menuid-48.html>.

"Liczba NGO w Polsce", Fakty o NGO, at <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo>.

Linz J.J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, Md. 1996.

Mansfeldová Z. et al., "Civil Society in Transition. Civic Engagement and Nonprofit Organizations in Central and Eastern Europe after 1989", in A. Zimmer, E. Priller (eds.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations Work*, Wiesbaden 2004.

Miller R. et al., "Dimensions for the Expression of European Identity", in R. Miller, G. Day (eds.), *The Evolution of European Identities. Biographical Approaches*, New York 2012.

Open Letter to the European Public Opinion, by members of Polish civil society, Krytyka Polityczna, 2003, at <http://www.krytykapolityczna.pl/English/Open-Letter-to-the-European-Public-Opinion-by-members-of-Polish-civil-society/menu-id-113.html>.

Polskie Stowarzyszenie Ekspertów i Asesorów Funduszy Unii Europejskiej, at <http://www.ekspertue.pl/>.

Przegląd Socjologiczny, special issue, vol. 60, no. 1 (2011).

Putnam R.D., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000.

Quesel C., *Soziale Emanzipation. Kollektivismus und Demokratie im Umbruch von der ständischen zur bürgerlichen Gesellschaft in Deutschland*, Frankfurt am Main–New York 1994.

Roberts B., *Biographical Research*, Buckingham 2002.

Rosenthal G., "Biographical Research", in C. Seale, G. Gobo, J.F. Gubrium (eds.), *Qualitative Research Practice*, London 2004.

Rosenthal G., "A Plea for a More Interpretive, More Empirical, and More Historical Sociology", in D. Kalekin-Fishman, A.B. Denis (eds.), *The Shape of Sociology for the 21st Century. Tradition and Renewal*, London–Thousand Oaks, Calif. 2012.

Schütz A., Luckmann T., *The Structures of the Life-world*, Evanston, Ill. 1989.

Schütze F., "Biographieforschung und narratives Interview", *Neue Praxis. Kritische Zeitschrift für Sozialarbeit und Sozialpädagogik*, vol. 13, no. 3 (1983).

Schütze F. et al., "Discoverers in European Mental Space. The Biographical Experiences of Participants in European Civil Society Organisations", in R. Miller, G. Day (eds.), *The Evolution of European Identities. Biographical Approaches*, New York 2012.

Słodkowska I., *Społeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska 1980-1989*, Warszawa 2006.

"What is Political Critique? Co to jest Krytyka Polityczna? Что такое Политическая Критика?", Krytyka Polityczna, 2011, at <http://politicalcritique.files.wordpress.com/2011/04/what-is-political-critique.pdf>.

Załęski P.S., *Self-governing Republic in the Thought of the Solidarity Movement in Poland. Why Solidarity Was Not a Civil Society*, Working Papers on the Solidarity Movement, 07/2013, at <http://solidarnosc.collegium.edu.pl/wp-content/uploads/2013/12/WPSM-7.pdf>.

Ina ALBER-ARMENAT received her PhD from the Faculty of Social Sciences at the Georg-August-Universiy of Goettingen. Currently she works as post-doc-researcher and study programme coordinator at the Institute for Sociology in Goettingen. Between 2012 and 2015 she was Executive Director of the Leibniz Graduate School 'History, Knowledge, Media in East Central Europe' and Scientific Assistant at the Herder Institute for Historical Research on East Central Europe – Institute of the Leibniz Association in Marburg. Her research interests cover the intersections of political science, sociology, media and communication and methodology, and particularly Central Eastern Europe and post-socialist transformation, interpretative social research, biographical research, discourse and text analysis, methodology of qualitative research, sociolgy of knowledge; transnational migration and care work, gender studies, German-Polish relations and cultures of memory, research on democracy, civil society and human rights.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.06

Joanna SONDEL-CEDARMAS
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
joanna.sondel@gmail.com

OBRAZ ZJEDNOCZONEJ EUROPY W KONCEPCJACH PRZEDSTAWICIELI OPOZYCJI ANTYFASZYSTOWSKIEJ WE WŁOSZECH W LATACH 1943-1945

ABSTRACT **Picture of united Europe in the concepts of Italian anti-fascist opposition members in 1943-1945**

The article presents concepts of united Europe created by representatives of different fractions of the anti-fascist Italian opposition in the period of the so-called Resistenza (1943-1945), with particular focus on the stances of left-wing groups. The fullest theoretical foundations of federalist concepts created during the Second World War come from the Ventotene Manifesto (the so-called Manifesto for Free and United Europe), elaborated at the turn of June and July of 1941 by charismatic leaders of Movimento Federalista Europeo – Altiero Spinelli and Ernesto Rossi – in collaboration with Eugenio Colorni. Influenced by English federalists from Federal Union, Spinelli and Rossi were pointing to the crisis of a nation state and its results – nationalism, imperialism and fascism. The authors were convinced that the only way to ensure continued peace in Europe was to create a European federation, comprised entirely of democratic states. The idea of the United States of Europe was advocated also by a liberal lawyer and economist, later the Governor of the Bank of Italy and the President of Italy, Luigi Einaudi. In his articles and political writings regularly published from 1918 until the end of the WWII Einaudi criticised the League of Nations as a weak institution lacking in authority and unable to effectively challenge the imperialist tendencies of some of its members. He sought the reasons for this weakness in the very structure of the League of Nations, i.e. in the confederation model. In studies published between 1943 and 1945 the liberal politician emphasised interdependencies between economy and politics. Einaudi identified

the idea of a sovereign national state and the doctrine of nationalism as main enemies of the European federalism. Another politician advocating limiting sovereignty of national states in the name of broad solidarity between free European nations was a leader of Christian Democracy and the Prime Minister of Italy between 1945 and 1953 – Alcide De Gasperi. He underlined the significance of cooperation with the United States of America and the United Kingdom of Great Britain in the process of peace-rebuilding. Unlike Spinelli and Rossi, the leader of Christian Democracy did not support the federation model of integration – De Gasperi placed emphasis on the gradual character of this process and on the need for finding "transitional solutions", similarly to Einaudi, pointing to the significance of the economic aspect.

Key words: European federalism, national state, Resistenza, Italy, Ventotene Manifesto, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Luigi Einaudi, Alcide De Gasperi

Słowa kluczowe: federalizm europejski, państwo narodowe, Resistenza, Włochy, Manifest z Ventotene, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Luigi Einaudi, Alcide De Gasperi

Okres międzywojenny oraz lata II wojny światowej obfitowały w powstawanie projektów integracji europejskiej. We Włoszech koncepcje te rozwinęły się przede wszystkim w kręgu opozycji antyfaszystowskiej. Od zakończenia I wojny światowej ideę Stanów Zjednoczonych Europy głosili m.in.: Luigi Einaudi, Giovanni Agnelli, Attilio Cabiati, Carlo Sforza, Filippo Turati, Claudio Treves, Giuseppe Emanuele Modigliani oraz Carlo Rosselli. Wkład wspomnianych włoskich teoretyków w rozwój doktryny federalizmu europejskiego nie został dotąd szerzej opracowany w polskiej literaturze przedmiotu. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wizji zjednoczonej Europy różnych odłamów opozycji antyfaszystowskiej, ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk przedstawicieli ugrupowań lewicowych, liberalnych oraz katolickich w latach 1943-1945. Ostatnie dwa lata II wojny światowej, kiedy nastąpiła konsolidacja środowisk opozycji antyfaszystowskiej oraz ukształtował się w północnych Włoszech antyfaszystowski Ruch Oporu, tzw. Resistenza, były zarazem okresem, w którym powstały najdojrzalsze koncepcje zjednoczenia Europy[1]. Owe programy federacyjne, które rozwinęły się często w warunkach emigracji politycznej lub zesłania i represjonowania ich twórców przez faszystowski reżim, stały się następnie ważnym punktem odniesienia dla procesów integracyjnych, realizowanych po zakończeniu II wojny światowej.

[1] Jak słusznie zauważył włoski filozof Norberto Bobbio, niecały włoski Ruch Oporu miał charakter federalistyczny. Federalizm był jednak wspólnym mianownikiem różnych grup, które wzięły aktywny udział w wojnie wyzwoleńczej lat 1943-1945. Zob. N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, [w:] *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, red. S. Pistone, Torino 1975, s. 235-236, *Studi / Fondazione Luigi Einaudi*.

EUROFASZYZM A KONCEPCJE EUROPEJSKIE I FEDERALISTYCZNE OPOZYCJI ANTYFASZYSTOWSKIEJ

Włoski faszyzm, który doszedł do władzy w następstwie Marszu na Rzym 28 października 1922 r., był negatywnie ustosunkowany do doktryny federalizmu europejskiego. Jego antypacyfistyczna, antydemokratyczna, imperialistyczna i skrajnie nacjonalistyczna ideologia stanowiła negację zasad pokoju, solidarności oraz równości poszczególnych narodów i państw europejskich, na których opierają się praktycznie wszystkie projekty integracyjne, począwszy od XIX w. W drugim rozdziale swej książki *Dottrina del fascismo*, która ukazała się w 1932 r., Benito Mussolini głosił: *doktryna faszyzmu nie wierzy w możliwość i użyteczność utrzymania wiecznego pokoju. Odrzuca pacyfizm, który stanowi negację walki i poświęcenia*[2]. Jak słusznie zauważył krakowski politolog Wiesław Kozub-Ciembroniewicz, polityka dążenia do mocarstwowości i ekspansji narodowej była pojmowana przez *duce* jako wyraz siły witalnej faszystowskiego państwa. Podobnie też doktryna wywodząca się od przyjętego *a priori* „postulatu pokoju" była uważana za nie do pogodzenia z ideologią faszystowską[3]. Dopiero z początkiem lat 30. XX w. rozwinęła się doktryna eurofaszyzmu, głosząca mit europejskiego imperium, którego stolica powinna znajdować się w Rzymie jako centrum nowej, uniwersalnej cywilizacji, opartej na ideologii faszystowskiej oraz doktrynie korporacjonizmu[4]. Należy pamiętać, że przedstawiona w programie eurofaszyzmu europejska wspólnota faszystowska, która w najbardziej radykalnych koncepcjach przybierała postać paneuropejskiej federacji narodów faszystowskich, o charakterze zarówno antykapitalistycznym, jak i antykomunistycznym, miała też silne konotacje imperialistyczne[5]. W latach 1943-1945, obok wspomnianej koncepcji stworzenia nowej cywilizacji, rozwinęły się dwa inne prądy ideowe: 1) tzw. technokratyczny (reprezentowany m.in. przez Pietro Vaccariego i Gaetano Pietrę), postulujący porzucenie koncepcji stworzenia dwóch oddzielnych przestrzeni życiowych dla Niemiec i Włoch na rzecz zbudowania federacji państw europejskich, charakteryzującej się samowystarczalnością gospodarczą, wolną wymianą handlową, wspólnymi finansami oraz wspólnym programowaniem ekonomicznym na poziomie kontynentalnym, umożliwiającym harmonijny rozwój poszczególnych regionów; 2) idealistyczno-pozytywny (Giuseppe Bottaiego i Camillo Pellizziego), głoszący

[2] *Doktryna faszyzmu* ukazała się w 14 tomie *Enciclopedia italiana* w 1932 r., a następnie została opublikowana w 8 tomie *Scritti e Discorsi di Benito Mussolini* w 1934 r. Zob. W. Kozub-Ciembroniewicz, *Doktryny włoskiego faszyzmu i antyfaszyzmu w latach 1922-1939*, Kraków 1992, s. 76, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, 1068, *Prace z Nauk Politycznych*, z. 45.

[3] W latach 20. Mussolini, nie szczędząc krytyki Lidze Narodów, podkreślał, iż *faszyzmowi obce są wszelkie konstrukcje o charakterze międzynarodowo-zrzeszeniowym*, *tamże*, s. 84.

[4] Polski historyk Jerzy Wojciech Borejsza wiąże początek eurofaszyzmu z momentem dojścia do władzy w Niemczech Adolfa Hitlera w styczniu 1933 r. i utworzeniem w lipcu 1933 r. tzw. CAUR – Comitati d'Azione per l'Universalità di Roma. Zob. J.W. Borejsza, *Szkoły nienawiści. Historia faszyzmów europejskich 1919-1945*, Wrocław 2000, s. 98.

[5] D. Cofrancesco, *Il mito europeo del fascismo (1939-1945)*, „Storia Contemporanea" 1983, II, s. 28-29.

postulat zbudowania unii narodów europejskich, pojmowanej nie tylko jako projekt ekonomiczno-polityczny, lecz także moralny i kulturowy[6].

Diametralnie odmienne koncepcje zjednoczonej Europy powstały w okresie dwudziestolecia międzywojennego w środowiskach liberalnych, chadeckich i socjalistycznych, które pomimo zasadniczych różnic ideologicznych łączyły idea walki z totalitarnym reżimem oraz przekonanie o konieczności integracji kontynentu europejskiego w oparciu o zasady wolności, demokracji i pokoju. To właśnie w kręgu opozycji antyfaszystowskiej[7] wykrystalizowały się już w latach 20. XX w. idee zbudowania Stanów Zjednoczonych Europy, połączone z krytyką nacjonalizmu, imperializmu oraz faszyzmu. Jeszcze przed zakończeniem I wojny światowej koncepcje federacji europejskiej rozwijał w swoich artykułach opublikowanych w „Corriere della Sera" liberalny ekonomista Luigi Einaudi, a także Giovanni Agnelli i Attilo Cabiati w książce pt. *Federacja europejska czy Liga Narodów?* Einaudi, podobnie jak Agnelli i Cabiati, głosił potrzebę integracji europejskiej, krytykując jednocześnie Ligę Narodów jako instytucję zbyt słabą, żeby przeciwstawić się imperialistycznym dążeniom swoich członków. Podobnie też liberalny senator, dyplomata i polityk Carlo Sforza[8] w książce pt. *O federazione europea o nuova guerra* przedstawił w 1921 r. krytykę nacjonalizmów, które uważał za deformację prawdziwego patriotyzmu. Sforza postulował jedność polityczną kontynentu europejskiego w formie federacji, podkreślając, że powojenna Europa, pełna podziałów i wzajemnych pretensji, była jedynie kopciuszkiem wobec potęgi Stanów Zjednoczonych Ameryki. W latach 30. koncepcje federalistyczne doszły także do głosu w reformistycznym skrzydle partii socjalistycznej. W pismach Filippo Turatiego, Silvio Trentina i Carlo Rossellego pojawiają się krytyka państwa narodowego pojmowanego jako zarzewie nacjonalizmów i imperializmów oraz przekonanie o konieczności zbudowania

[6] *Tamże*, s. 25.

[7] Opozycja antyfaszystowska zawiązała się po zamordowaniu przez faszystów posła socjalistów unitarystów Giacomo Matteottiego w czerwcu 1924 r. Część parlamentarzystów podjęła wówczas decyzję o opuszczeniu wspólnych obrad Izby do czasu wyjaśnienia sprawy Matteottiego. Ta secesja, nazwana „awentyńską", objęła liberalnych demokratów (pod przywództwem Giovanniego Amendoli), socjalistów Filippo Turatiego, popularów z Alcide De Gasperim na czele i komunistów. Ostatecznie opozycja nie opracowała wspólnego *modus operandi*, nie otrzymała też poparcia ani ze strony Watykanu, ani króla Wiktora Emanuela, a komuniści dość szybko zrezygnowali z udziału w niej. W dniu 3 stycznia 1925 r. Mussolini, pod nieobecność posłów Awentynu, wygłosił w Izbie Deputowanych pamiętne przemówienie, gdzie zapowiedział wprowadzenie państwa totalnego i zdelegalizowanie wszystkich partii oraz ugrupowań poza partią faszystowską. W wyniku tego posunięcia opozycja została zlikwidowana w parlamencie, a większość czołowych polityków antyfaszystowskich, chcąc uniknąć więzienia, udała się na emigrację. Do ponownej konsolidacji środowisk antyfaszystowskich doszło dopiero po upadku Mussoliniego 25 lipca 1943 r., w wyniku powstania 9 września 1943 r. Komitetu Wyzwolenia Narodowego, złożonego z przedstawicieli sił antyfaszystowskich: socjalistów, liberałów, chrześcijańskich demokratów, nowo powstałej Partii Czynu, a także komunistów.

[8] Carlo Sforza (1872-1952) był ministrem spraw zagranicznych Włoch w latach 1920-1921 i ponownie w latach 1947-1951. Po dojściu Mussoliniego do władzy w październiku 1922 r. zrezygnował z funkcji ambasadora Włoch w Paryżu i od 1927 r. przebywał na emigracji kolejno we Francji, Belgii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Był jednym z honorowych przewodniczących Kongresu Paneuropejskiego, który odbył się w Wiedniu 4 października 1926 r. Entuzjastycznie przyjął też Plan Branda przedstawiony na posiedzeniu Ligi Narodów 5 września 1929 r.

federacji europejskiej, będącej jedyną drogą dla zapewnienia trwałego pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie europejskim[9]. W szczególności Filippo Turati, jeden z założycieli Włoskiej Partii Socjalistycznej (Partito Socialista Italiano – PSI), przebywający od 1926 r. na emigracji politycznej we Francji, biorąc udział w sondażu na temat zjednoczonej Europy przeprowadzonym przez paryską gazetę „Le Quotidien" w 1929 r., podkreślił potrzebę utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy, zauważając, że socjaliści nie byli przeciwnikami integracji europejskiej, gdyż z definicji byli internacjonalistami. Lider socjalistów unitarystów uważał, że przeszkodą na drodze do integracji były bezsensowne konflikty i nienawiść, które rozwinęły się pomiędzy poszczególnymi narodami europejskimi po zakończeniu I wojny światowej, a zarazem powstające w Europie autorytarne i totalitarne dyktatury. Turati był głęboko przekonany o konieczności integracji zarówno politycznej, jak i gospodarczej kontynentu i podkreślał znaczenie współpracy gospodarczej Europy ze Stanami Zjednoczonymi, dostrzegając niebezpieczeństwo ze strony imperialistycznej polityki Japonii. W 1929 r. socjalistyczny polityk pozytywnie odniósł się do Planu Brianda, apelując jednocześnie do demokratów europejskich, żeby nie zgodzili się na przystąpienie do wspólnoty europejskiej reżimów faszystowskich. Będąc zdecydowanym wrogiem wszelkich dyktatur, określał faszyzm jako anty-Europę. Jego zdaniem tylko federacja europejska mogła być dla Włoch okazją do zrzucenia jarzma faszyzmu. Dał wyraz tej koncepcji w swoim ostatnim przemówieniu wygłoszonym na spotkaniu Międzynarodówki Socjalistycznej w Wiedniu w 1931 r., gdzie stwierdził m.in., iż należy zbudować Europę, żeby odbudować Włochy. Turati rozważał dwie możliwe hipotezy kształtu przyszłej federacji: 1) utworzenie Stanów Zjednoczonych bez państw niedemokratycznych lub 2) powstanie tzw. „fałszywych Stanów Zjednoczonych", z udziałem państw rządzonych przez dyktatorów.

IDEE FEDERACJI EUROPEJSKIEJ PRZEDSTAWICIELI ANTYFASZYSTOWSKICH ŚRODOWISK LEWICOWYCH

W czasie II wojny światowej w środowisku włoskich antyfaszystów nastąpiła dalsza konsolidacja idei zjednoczonej Europy. Najpełniejszą podbudowę teoretyczną osiągnęły one w postaci *Manifestu z Ventotene* (tzw. *Manifestu dla wolnej i zjednoczonej Europy*), opracowanego na przełomie czerwca i sierpnia 1941 r. przez Altiero Spinellego i Ernesto Rossiego, przy współpracy socjalistycznego filozofa i matematyka pochodzenia żydowskiego Eugenio Colorniego[10]. Główny autor *Manifestu*, Altiero Spinelli, w młodości związany z Partią Komunistyczną, a po wojnie charyzmatyczny przywódca

[9] Należy wspomnieć: *Gli Stati Uniti d'Europa e il Fascismo* Filippo Turatiego z 1929 r., *Riflessioni sulla crisi e sulla rivoluzione* Silvio Trentina z 1933 r. oraz wydane w tajnym obiegu przez Partię Czynu w 1945 r. *Stato, Nazione, Federalismo*, a także *Europeismo o Fascismo* Carlo Rossellego z 1935 r.

[10] Eugenio Colorni (1909-1944) – aktywny działacz Giustizia e Libertà, w 1938 r. został zaaresztowany i po roku więzienia skierowany na wyspę Ventotene. W 1941 r. przeniesiono go do Melfi, skąd uciekł w 1943 r. i działał w ruchu oporu w Rzymie, gdzie został ciężko zraniony przez oddział faszystów 28 maja 1944 r. Zmarł 30 maja 1944 r.

europejskiego ruchu federalistycznego[11], jak sam wspominał w swoich pamiętnikach[12], zbliżył się do koncepcji federalistycznych pod wpływem ekonomisty Ernesto Rossiego[13], którego poznał w czasie zesłania na wyspie Ventotene. Dzięki Rossiemu miał okazję zapoznać się z twórczością polityczną federalistów angielskich, przede wszystkim związanych z powstałą w 1938 r. grupą Federal Union (Lionela Robbinsa, Lorda Lothiana i Barbary Wootton), którzy wywarli duży wpływ na jego formację intelektualną[14], a także przeczytać pisma Luigiego Einaudiego. Jak zauważył Lucio Levi, od federalistów angielskich Spinelli przejął w szczególności przekonanie o istnieniu ścisłej relacji pomiędzy współczesnym kryzysem systemu europejskiego oraz imperializmem, a także przeświadczenie o zdegenerowaniu autorytarnym państw narodowych. Pod wpływem koncepcji przedstawicieli Federal Union Spinelli umocnił się w przeświadczeniu, że federacja europejska była jedynym środkiem umożliwiającym pokonanie anarchii międzynarodowej oraz zapewnienie pokoju.

Manifest z Ventotene powstał na przełomie lipca i sierpnia 1941 r. i był owocem dyskusji prowadzonych przez Spinellego, Rossiego oraz Colorniego. Został opublikowany w 1943 r. jako pierwszy z zeszytów Europejskiego Ruchu Federalistycznego „L'Unità Europea", wkrótce po utworzeniu Movimento Federalista Europeo w dniach

[11] Jeden z głównych teoretyków federalizmu europejskiego Altiero Spinelli (1907-1986) wywodził się z rodziny o tradycjach socjalistycznych i laickich. Wczesne dzieciństwo spędził w Ameryce Południowej, gdzie jego ojciec pełnił funkcję wicekonsula. Powrócił do kraju w 1912 r. i ukończył studia prawnicze na uniwersytecie La Sapienza w Rzymie. W młodości zafascynowany twórczością Marksa i Engelsa, wstąpił do partii komunistycznej w 1924 r., wkrótce po zabójstwie Giacomo Matteottiego. W 1927 r. został zaaresztowany w Mediolanie przez policję faszystowską i skazany przez Trybunał Specjalny (Nadzwyczajny Trybunał Bezpieczeństwa Państwa) na 16 lat i 8 miesięcy więzienia. Ostatecznie spędził w więzieniu 10 lat, z czego ostatnie 6 na zesłaniu (dwa w Ponzy i 4 na wyspie Ventotene, gdzie w 1941 r. napisał wraz z Ernesto Rossim słynny *Manifest*). W 1937 r., przebywając w więzieniu, został wyrzucony z partii komunistycznej za „drobnomieszczańskie odchylenia ideologiczne". W połowie 1944 r. przyłączył się do Partii Czynu (Partito d'Azione). Gorąco popierał projekt stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Był założycielem Instytutu Spraw Międzynarodowych w Rzymie, a w latach 1970-1976 – członkiem Komisji Europejskiej. W 1979 r. uzyskał mandat posła do Parlamentu Europejskiego. W 1980 r., wraz z innymi posłami do Parlamentu Europejskiego o poglądach federalistycznych, założył Klub Krokodyla, który opowiadał się za opracowaniem nowego traktatu europejskiego, pomyślanego jako konstytucja dla Europy. Traktat ustanawiający Unię Europejską, czyli tzw. Plan Spinellego, został przyjęty przez Parlament Europejski 14 lutego 1984 r. przeważającą większością głosów i stał się podstawą dla Jednolitego aktu europejskiego z 1986 r.

[12] Zob. A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna 1984, s. 307-311, *Storia / Memoria*.

[13] Jak wynika z listu napisanego do matki z 30 kwietnia 1937 r., Rossi miał już wówczas wstępnie opracowany projekt Stanów Zjednoczonych Europy, który następnie wprowadził do *Manifesto di Ventotene*. Szerzej na ten temat zob. A. Braga, *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, Bologna 2007, s. 146-147, *Fonti e Studi sul Federalismo e sull'Integrazione Europea – CRIE. Ricerche di Storia*.

[14] W swoich wspomnieniach Spinelli pisał: *Ponieważ poszukiwałem jasności i precyzji myśli, moją uwagę przyciągnął nie mglisty, zawiły i niespójny federalizm ideologiczny Proudhona i Mazziniego, który zakorzenił się we Francji i we Włoszech, lecz precyzyjna i antydoktrynalna myśl federalistów angielskich tworzących w latach 30., którzy proponowali przeszczepienie do Europy wspaniałych politycznych doświadczeń amerykańskich*. Zob. A. Spinelli, *Il lungo monologo*, Roma 1968, s. 135.

27-28 sierpnia 1943 r. w Mediolanie[15]. Drugie wydanie, tzw. rzymskie z 1944 r., opatrzone wstępem Colorniego pt. *Problemi della Federazione Europea*, zostało uzupełnione o dwa artykuły Spinellego, napisane na przełomie 1942 i 1943 r., pt. *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche i politica marxista e politica federalista*[16]. Manifest dzieli się na trzy części: 1) *Kryzys cywilizacji współczesnej*, 2) *Zadania powojenne – jedność europejska* i 3) *Powojenne zobowiązania – reforma społeczeństwa*. Punktem wyjścia rozważań Spinellego i Rossiego jest przekonanie o kryzysie państw narodowych, połączone z krytyką nacjonalizmu, imperializmu i faszyzmu. Wspomniani autorzy, zastanawiając się nad kształtem powojennej Europy, podkreślali, że główne zagrożenie dla pokoju jest związane z istnieniem państw narodowych, których celem *jest zawsze imperializm, a najłatwiej go przeprowadzić drogą ekspansji*. Wykazywali, że instytucja państwa i mit narodu odegrały już swoją dziejową rolę, a podtrzymywanie ich przy życiu grozi nieustanną europejską wojną domową i stagnacją rozwoju cywilizacyjnego[17]. Podobnie jak Einaudi, a także Lord Lothian oraz Robbins[18], Spinelli i Rossi podkreślali, że źródłem nacjonalizmu jest fuzja państwa i narodu, co wywołuje mieszankę wybuchową, rozbudzając tendencje autorytarne wewnątrz państwa i agresywne na poziomie międzynarodowym. Ich zdaniem faszyzm był jedynie końcowym stadium ewolucji historycznej państwa narodowego, wyrazem tendencji militarystycznych oraz autorytarnych, które dojrzały w strukturze zamkniętej państwa narodowego i uaktywniły się w walce o panowanie w Europie. Autorzy *Manifestu* twierdzili jednocześnie, że reakcyjna, totalitarna cywilizacja znalazła główne oparcie w nazistowskich Niemczech, i stwierdzali, że ocalenie cywilizacji europejskiej leżało w rękach aliantów. W rozdziale pt. *Zadania powojenne: jedność europejska* Spinelli i Rossi, chociaż byli przekonani, że nieuchronny upadek reżimów totalitarnych będzie stanowił triumf tendencji demokratycznych, wykazywali jednak, że samo zwycięstwo nad totalitaryzmem nie doprowadzi do rozwiązania dawnych problemów Europy. W 1941 r. spodziewali się, że koniec konfliktu zbrojnego wywoła kryzys rewolucyjny, podobny do tego, który nastąpił po zakończeniu I wojny światowej, i stworzy okazję do wprowadzenia w życie radykalnych nowych projektów, a w szczególności utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy, w miejsce dawnych, pozornie demokratycznych państw narodowych. Należy zaznaczyć, że Spinelli sformułował wskazówki techniczne dotyczące kształtu przyszłej federacji europejskiej w artykule pt. S*tany Zjednoczone Europy a różne kierunki polityczne*, który również został opracowany w czasie jego zesłania na wyspę Ventotene i dołą-

[15] Głównym organem Europejskiego Ruchu Federalistycznego było pismo „L'Unità Europea", które ukazywało się w tajnym obiegu od maja 1943 r. do lutego 1945 r. Współpracowali z nim Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni, Leone Ginzburg i Mario Rollier.

[16] Ostatnie poprawki do *Manifestu* Rossi i Spinelli nanieśli po inwazji Niemiec na ZSRR, latem 1941 r. Zob. P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna 2008, s. 146.

[17] Zob. P. Podemski, *Włoscy ojcowie założyciele Wspólnoty Europejskiej w kontekście transformacji Włoch od faszyzmu do demokracji (1941-1954)*, Warszawa 2012, s. 22, *Zeszyt – Centrum Europejskie Natolin*, z. 47.

[18] Zob. Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna 1986, *Biblioteca Federalista*; L. Robbins, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Milano 1948, *Politeia*.

czony do drugiego wydania *Manifesto*. Postulował w nim nadanie władzy federalnej takich kompetencji, które pozwoliłyby na utrzymanie w ryzach narodowych egoizmów, a zarazem zapewnienie ochrony mniejszościom etnicznym.

W koncepcji Spinellego przyszła wspólnota miała posiadać także uprawnienia do powoływania i organizacji sił zbrojnych, emisji wspólnej monety europejskiej, prowadzenia polityki zagranicznej oraz kształtowania granic administracyjnych państw członkowskich. Miała także zapewnić pełną swobodę przemieszczania się wszystkim obywatelom w ramach federacji. Warto zauważyć, że dopiero w 1945 r. Spinelli zaczął zastanawiać się nad praktycznym sposobem realizacji tego projektu. Zafascynowany pismami federalistów amerykańskich i metodą konstytuanty zastosowaną w czasie konwencji filadelfijskiej w 1787 r., stwierdzał, że musi być to proces demokratyczny, prowadzący do stworzenia nowej władzy federalnej, na poziomie ogólnoeuropejskim i ponadnarodowym, przy pełnym poparciu poszczególnych państw członkowskich, stopniowo rezygnujących ze swojej suwerenności, tak jak nastąpiło to przy tworzeniu Stanów Zjednoczonych Ameryki[19].

W trzecim rozdziale autorzy *Manifestu* Spinelli i Rossi przedstawili listę koniecznych reform społecznych uzasadniających w praktyce projekt jednoczenia Europy. Postulowali w szczególności zniesienie własności prywatnej, nacjonalizację strategicznych gałęzi produkcji, przeprowadzenie reform rolnych i redystrybucję ziemi, zagwarantowanie powszechnego dostępu do edukacji dla młodzieży, a wszystkim Europejczykom minimalnego standardu życia, niezbędnego do zachowania ludzkiej godności, a także swobody zrzeszania się. Najbardziej kontrowersyjny okazał się punkt dotyczący zrównania w prawach wszystkich wyznań religijnych poprzez zniesienie paktów laterańskich. Faktem jest, że ta propozycja, a także inne negatywne wypowiedzi twórców *Manifestu* o Kościele katolickim jako sojuszniku reżimów reakcyjnych, wykopały przepaść pomiędzy federalistami z Ventotene a federalistami związanymi z Chrześcijańską Demokracją, którzy tworzyli koncepcje integracyjne w oparciu o Kościół i tradycję chrześcijańską. Jak zauważył Piotr Podemski, wspomniany rozdział zdradzał też lewicową formację intelektualną jego twórców[20]. Faktycznie przedstawiony w *Manifeście* program reform społecznych, mających na celu ochronę wolności jednostki i sprawiedliwości społecznej, połączony z negacją własności prywatnej przy jednoczesnym odrzuceniu sowieckiego kolektywizmu integralnego, a w szczególności idei upaństwowienia wszystkich środków produkcji, wykazuje wiele wspólnych punktów z programem Carlo Rossellego zawartym w *Socialismo liberale*. Należy jednak pamiętać, że Spinelli dokonał rozrachunku ze swoją marksistowską przeszłością w innym artykule, pochodzącym również z lat 1941-1942, a mianowicie *Polityka marksistowska i polityka federalistyczna*, w którym podkreślił m.in., że socjalizm w praktyce nie rozwiązuje problemów ludzi pracy, ponieważ po dojściu do władzy sytuacja materialna mas ulega zazwyczaj drastycznemu pogorszeniu. Jak zauważał, dopiero wyeliminowanie

[19] Zob. A. Spinelli, *Les tâches de la politique extérieure française*, „Cahier de la Fédération Européenne" 1945, VIII.

[20] P. Podemski, *Włoscy ojcowie założyciele Wspólnoty Europejskiej...*, s. 22.

szkodliwego rozdrobnienia społeczeństwa będzie mogło doprowadzić do emancypacji ludzi pracy, a optymalnym narzędziem likwidacji podziałów i ograniczeń miała być federacja europejska.

Manifest spotkał się z raczej chłodnym przyjęciem ze strony różnych odłamów opozycji antyfaszystowskiej. Odrzucenie zasady pełnej suwerenności narodu zostało zinterpretowane przez większość liberałów jako negacja jednej z głównych idei Risorgimenta, a mianowicie niezależności narodowej. Dla większości socjalistów transformacja poszczególnych państw w kierunku socjalistycznym miała doprowadzić automatycznie do stworzenia międzynarodowego systemu o charakterze pacyfistycznym i solidarnym, dlatego nie dostrzegali oni potrzeby tworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. Jak wykazał Antonello Braga, już w okresie zesłania na Ventotene niektórzy przedstawiciele ugrupowania Giustizia e Libertà skrytykowali *Manifest* za „utopizm antyhistoryczny", nie zgadzając się z koncepcją wprowadzenia federacji drogą akcji rewolucyjnej oświeconej elity, bez odpowiedniego przygotowania świadomości mas[21]. *Manifest* został też zdecydowanie odrzucony przez komunistów, którzy uważali federalizm za doktrynę reakcyjną, próbę odwzorowania na kontynencie europejskim systemu Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz produkt międzynarodowego kapitalizmu[22].

Pomimo dość krytycznych ocen różnych środowisk opozycji antyfaszystowskiej *Manifest* stał się inspiracją dla programu Europejskiego Ruchu Federalistycznego (Movimento Federalista Europeo – MFE), utworzonego w Mediolanie w dniach 27-28 czerwca 1943 r. przez grupę włoskich antyfaszystów pod przewodnictwem Altiero Spinellego i Ernesto Rossiego, a także dla zredagowanej w lipcu 1944 r. w Genewie Międzynarodowej Deklaracji Federalistycznej[23], która była pierwszym krokiem do założenia Unii Europejskich Federalistów (UEF) w Paryżu 15 grudnia 1946 r.

Podobnie jak w *Manifeście*, punktem wyjścia programu Movimento Federalista Europeo było przekonanie o kryzysie państwa narodowego, uważanego za źródło imperializmu i nacjonalizmu, które z kolei doprowadziły do powstania faszyzmu i nazizmu oraz wybuchu II wojny światowej. Założyciele MFE głosili także, że tylko federacja europejska i ograniczenie suwerenności poszczególnych państw narodowych będą mogły zagwarantować trwały pokój w Europie[24]. W centrum ich uwagi znalazła się również

[21] Wspomniana krytyka doprowadziła do ostatecznego rozłamu Spinellego z grupą Giustizia e Libertà. Zob. L. Levi, *Altiero Spinelli, fondatore del movimento per l'unità europea*, [w:] A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Milano 2006, s. 198.

[22] Por. W. Lenin, *Państwo a rewolucja. Nauka marksizmu o państwie i żądania proletariatu w Rewolucji*, [w:] W. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1949, s. 153-252. Szerzej na ten temat zob. R. Monteleone, *Le ragioni teoriche del rifiuto della parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa nel movimento comunista internazionale*, [w:] *L'idea dell'unificazione europea...*, s. 76-95.

[23] W czerwcu 1944 r. przedstawiciele ruchu oporu z Włoch, Francji, Holandii, Norwegii, Polski, Czechosłowacji, Jugosławii i Niemiec podpisali w Genewie Międzynarodową Deklarację Federalistyczną. Zob. Centre d'Action pour la Fédération Européenne, *L'Europe de demain*, Neuchâtel 1945, s. 68-75.

[24] Należy zaznaczyć, że koncepcję tę rozwinął następnie Rossi w broszurce pt. *Gli Stati Uniti d'Europa*, opublikowanej w Szwajcarii w 1944 r. pod pseudonimem „Storno", gdzie zastanawiając się nad zjawiskiem wojny totalnej, wykazywał, że jedynie stworzenie federacji europejskiej pozwoli wyeliminować

kwestia Niemiec. Należy zaznaczyć, że ten problem był już podejmowany przez federalistów brytyjskich z grupy Federal Union, którzy na przełomie lat 30. i 40., licząc się z zakończeniem konfliktu zbrojnego, zastanawiali się, jak należy rozwiązać sytuację państwa, które ponosiło moralną odpowiedzialność za wybuch ostatniej wojny. Podobnie jak Lord Beveridge, również Spinelli i Rossi, wychodząc z założenia, że przyszła federacja miała być złożona wyłącznie z państw demokratycznych, uważali za stosowne *reedukację Niemców w kierunku demokratycznym* i włączenie ich do wspólnoty europejskiej. Jak wykazywali, upokorzenie i przymusowe rozbrojenie Niemiec po I wojnie światowej nie przyniosło żadnych pozytywnych rezultatów. Jednocześnie zastanawiając się nad charakterem ruchu federalistycznego, Spinelli podkreślał, że musi być on ponadnarodowy i ponadpartyjny, skupiający wszystkich, którzy dążyli do federalistycznej przebudowy Europy, a także musi oddziaływać bezpośrednio na opinię publiczną. Jak stwierdził na spotkaniu założycielskim MFE: *nie chcemy tworzyć partii federalistycznej* [...]. *Dla nas ważne jest, żeby ideologia federalistyczna nie była blokowana przez inne partie. Jesteśmy ruchem, który nie chce konkurować z innymi partiami, lecz który chce od wszystkich uznania znaczenia federalizmu*[25].

Postanowienia konferencji w Jałcie i podział Europy na dwa wrogie obozy wydawały się klęską projektu budowy zjednoczonej Europy. W okresie bezpośrednio powojennym Spinelli porzucił Europejski Ruch Federalistyczny i podobnie jak Rossi[26] podjął aktywną działalność w Partii Czynu (Partito d'Azione), ugrupowaniu, które najbardziej zaangażowało się w działalność na rzecz integracji europejskiej. Do kierownictwa w MFE powrócił dopiero po ogłoszeniu Planu Marshalla w 1948 r., do którego odniósł się pozytywnie. Był przekonany, że pojawiła się wówczas szansa zrealizowania programu federalizmu europejskiego z udziałem wyłącznie krajów demokratycznych Europy Zachodniej, w oparciu o Stany Zjednoczone Ameryki i w kontraście do imperialistycznej polityki ZSRR. W uroczystym przemówieniu wygłoszonym na I Kongresie Europejskiej Unii Federalistów w sierpniu 1947 r. stwierdził: *Jeśli demokratyczna Europa nie ocali się sama poprzez skuteczne wysiłki, czyniąc użytek z oferowanej przez Amerykanów szansy, i nie zbuduje instytucji federalnych w sferze ekonomicznej i politycznej, to zwycięży amerykański imperializm. Federacja europejska, nawet jeśli tylko częściowa, będzie niezależna od Ameryki w stopniu niemożliwym do osiągnięcia przez poszczególne państwa Europy Zachodniej.* [...] *Rozwiązanie federalistyczne* [...] *sprzeciwia się sowieckiemu imperializmowi z tych samych powodów co amerykańskiemu pluralizmowi*[27].

w przyszłości konflikty zbrojne. Jak pisał: *obecnie wojna nie jest już starciem wojsk. Jest starciem się narodów, które w tej walce angażują wszystkie swoje dobra i życie*. Cyt. za: N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito...*, s. 223.

[25] Zob. *Protokół założycielski Movimento federalista Europeo*. Cyt. za: L. Levi, *Altiero Spinelli, fondatore del movimento...*, s. 154.

[26] Ernesto Rossi porzucił Movimento Federalista Europeo po odrzuceniu przez Zgromadzenie Narodowe Francji projektu zbudowania Europejskiej Wspólnoty Obronnej 30 sierpnia 1954 r.

[27] Cyt. za: P. Podemski, *Włoscy ojcowie założyciele Wspólnoty Europejskiej...*, s. 33.

PROGRAM FEDERALIZMU EUROPEJSKIEGO WŁOSKICH LIBERAŁÓW NA PRZYKŁADZIE KONCEPCJI LUIGIEGO EINAUDIEGO

Pod wpływem myśli federalistów brytyjskich, przede wszystkim koncepcji Lorda Lothiana oraz Lionela Robbinsa, tworzył swoje idee także wspomniany już liberalny prawnik i ekonomista Luigi Einaudi[28]. Einaudi, który określany jest jako „federalista niezależny", pozostawał pod silnym wpływem liberałów angielskich, zwłaszcza ze szkoły manchesterskiej, a także koncepcji Richarda Cobdena oraz Johna Brighta i uważał Anglię za kolebkę zarówno liberalnej myśli politycznej, jak i nauk ekonomicznych. Jego koncepcje federalistyczne, opracowane już w okresie I wojny światowej, były związane z ideą zapewnienia trwałego pokoju na kontynencie europejskim po zakończeniu konfliktu zbrojnego. W artykule pt. *La teoria inglese dell'equilibro europeo*, który ukazał się 1 lutego 1917 r. w „Corriere della Sera", Einaudi, rozpatrując kwestię angielskiej teorii równowagi sił, stwierdzał, że zbudowanie stabilnej równowagi w Europie odpowiadało interesom Anglii, ale było zarazem środkiem na zapewnienie trwałego pokoju, w interesie wszystkich państw, poza żywiącymi aspiracje *hegemoniczne*. Uzasadniał, że nie może istnieć w Europie jedno wielkie mocarstwo, lecz należy stworzyć federację różnych państw powiązanych *wspólnymi ideałami i celami z Wielką Brytanią*[29]. Podobnie też w artykułach opublikowanych w 1918 r. na łamach „Corriere della Sera", podpisanych pseudonimem „Junius" i adresowanych do dyrektora gazety Luigiego Albertiniego, Einaudi podkreślał, iż trwały pokój można było utrzymać jedynie poprzez rezygnację z *dogmatu suwerenności* ze strony poszczególnych państw narodowych. Jednocześnie występował przeciwko projektowi utworzenia Ligi Narodów opartej na modelu konfederalnym, gdyż taka konstrukcja skazywała tę instytucję na bezsilność i pozbawiała ją autorytetu w stosunku do poszczególnych państw narodowych. W konsekwencji nie mogła stać się ona narzędziem do utrzymania stabilnego pokoju, lecz raczej zarzewiem konfliktów i niezgody pomiędzy członkami. Jak pisał w pierwszym artykule pt. *La Società delle nazioni è un ideale possibile?* z 5 stycznia 1918 r.: *wysiłki, żeby stworzyć ligę suwerennych narodów, posłużą jedynie do ożywienia i pogłębienia konfliktów oraz wojen*[30]. Einaudi upatrywał słabości projektu w fakcie, że państwa stowarzyszone miały mieć zagwarantowaną pełną niezależność i suwerenność.

W przeciwieństwie do zwolenników projektu, przekonanych, iż Liga Narodów zapewni ciągły sojusz gwarantujący pokój pomiędzy członkami i obronę przed agresją zewnętrzną, akcentował, że będzie ona bezsilna wobec egoizmów narodowych poszczególnych państw członkowskich, protekcjonizmów gospodarczych, dążących do obrony

[28] Luigi Einaudi (1874-1961) z wykształcenia był prawnikiem i ekonomistą, wykładał m.in. na uniwersytetach w Turynie i Mediolanie, od 1919 r. był senatorem, po II wojnie światowej został gubernatorem Banku Włoskiego, a w latach 1948-1955 był prezydentem Włoch.

[29] Przedruk w: L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche*, t. 4, Torino 1961, s. 765-767.

[30] Zob. L. Einaudi, *La società delle nazioni è un ideale possibile?*, 5 I 1918, [przedruk w:] L. Einaudi, *Lettere politiche di Junius*, Bari 1920, s. 87, *Politica ed Economia*.

produkcji narodowej oraz innych strategicznych interesów poszczególnych narodów. Ryzyko protekcjonizmu mogła przezwyciężyć jedynie federacja. Postulował jednocześnie stworzenie wspólnej armii europejskiej, której celem miało być zagwarantowanie pokoju wewnątrz federacji oraz jej obrona przed obcą agresją. Podobnie też w okresie międzywojennym krytykował bezsilność Ligi Narodów wobec powstających w Europie reżimów autorytarnych i totalitarnych. Należy zaznaczyć, że Einaudi, w odróżnieniu od innych liberałów, a w szczególności Francesco Saverio Nittiego, który w 1921 r. we wspomnianej już książce *Europa senza pace* stwierdzał, że Wielka Wojna zburzyła rodzącą się integrację gospodarczą w Europie, nie odrzucał *a priori* konfliktu zbrojnego. Jego zdaniem jedynie wojna prowadzona w słusznej sprawie mogła przyspieszyć powstanie Stanów Zjednoczonych Europy, a ostatni konflikt zbrojny stanowił milowy krok na drodze do zbudowania jedności wśród państw europejskich, połączonych ideą solidarności i poświęcenia dla wspólnej sprawy[31]. Rozważając model konfederalistyczny i federalistyczny, Einaudi wybierał zdecydowanie drugą opcję, podając jako przykład Stany Zjednoczone Ameryki, które po fazie konfederacji stały się federacją w oparciu o nową konstytucję z 1787 r.[32] Jego zdaniem jedynie federacja mogła zapewnić swoim obywatelom stabilizację i rozwój, podczas gdy konfederacja była źródłem zamieszek, niepokojów oraz konfliktów społecznych. Jednocześnie wykluczał możliwość, żeby jedność Europy została przeprowadzona z inicjatywy ludu. Jego zdaniem był to proces stopniowy, który realizował się poprzez zjednoczenie państw powiązanych pomiędzy sobą przede wszystkim współpracą gospodarczą[33].

Należy zaznaczyć, że po zakończeniu I wojny światowej Einaudi polemizował z projektem utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy z wykluczeniem Wielkiej Brytanii, który proponowali inni liberałowie, w szczególności z koncepcją przemysłowca Giovanniego Agnellego oraz profesora ekonomii w Istituto Superiore di Commercio w Genui Attilo Cabiatiego, przedstawioną w książce pt. *Federazione europea o Lega delle nazioni?*, która ukazała się w 1918 r.[34] Einaudi uważał, że federacja o takich rozmiarach byłaby zbyt wielka, ponieważ w jej granicach poszczególne narodowości odgrywałyby zbyt dużą rolę, a jednocześnie zbyt mała, gdyż wykluczając Anglię, byłaby ona zagrożona przez dominację Niemiec i mogłaby stać się rozszerzeniem

[31] L. Einaudi, *La pace e l'idea della guerra*, „Corriere della Sera", 1925, 23 V, [w:] L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, Vol. 8, Torino 1965, s. 290-291. Należy zaznaczyć, że już w artykule pt. *Un sacerdote della stampa e gli Stati Uniti europei*, który ukazał się 20 sierpnia 1897 r. w „La Stampa", Luigi Einaudi, recenzując artykuł Williama Thomasa Steada na temat wojny grecko-tureckiej z 1897 r., zgadzał się z redaktorem „Review of Reviews", iż wspólna interwencja sześciu mocarstw mogła stanowić zalążek przyszłych Stanów Zjednoczonych Europy.

[32] Zob. L. Einaudi, *La Società delle Nazioni è un idea possibile?*, [w:] L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna 1986, s. 20-21, *Biblioteca Federalista*.

[33] W 1916 r., komentując artykuł prawnika Pietro Bonfantego, który postulował stworzenie trwałego przymierza pomiędzy Francją i Włochami jako podstawy przyszłej wspólnoty europejskiej, Einaudi podkreślał konieczność zawarcia unii celnej pomiędzy obydwoma państwami. Zob. L. Einaudi, *Unioni politiche e unioni doganali*, „Minerva" 1916, 1 II.

[34] Recenzja Einaudiego opublikowana na łamach „La Riforma Sociale" 1918, Vol. 29, *Terza Serie*, s. 621-624, została przedrukowana w: L. Einaudi, *Gli ideali...*, s. 195-203.

projektu Mitteleuropy[35]. Zdawał sobie jednak sprawę, że przystąpienie Wielkiej Brytanii do federacji niosłoby za sobą przyłączenie całego Commonwealthu, a także dostanie się w sferę wpływów federacji Stanów Zjednoczonych i Ameryki Łacińskiej. Stąd był on raczej zwolennikiem stworzenia kilku federacji państw opartych na kryteriach etnicznych i językowych: obok unii anglosaskiej miała powstać unia germańska, dwie słowiańskie oraz jedna łacińska, złożona z Włoch, Francji, Hiszpanii, a nawet krajów Ameryki Południowej.

Do kwestii federacji europejskiej Einaudi powrócił po upadku Mussoliniego w lipcu 1943 r. W opracowaniu pt. *Per una federazione economica europea*, które ukazało się z datą 15 września 1943 r. i zostało rozpowszechnione w tajnym obiegu przez Włoski Ruch Liberalny (Movimento Liberale Italiano), naszkicował zarys konstytucji przyszłej federacji, a zarazem podkreślał związki i wzajemne zależności pomiędzy sferą gospodarki i polityki. Zastanawiał się także, jaką rolę będą mogły odegrać Włochy w nowym układzie sił powojennej Europy. Zdając sobie sprawę, że jako sprzymierzeniec Trzeciej Rzeszy po zakończeniu wojny nie będą mogły uzyskać liczącej pozycji w przyszłej strukturze europejskiej, stwierdzał, że powinny odciąć się od polityki reżimu faszystowskiego i powrócić do liberalnej tradycji Risorgimenta, stając się rzecznikiem projektu federacji oraz ideałów wolności, równości i solidarności międzynarodowej[36].

Koncepcję ścisłych relacji między gospodarką i polityką rozwinął także w broszurce opublikowanej w Szwajcarii pt. *I problemi economici della federazione europea*, w której uzasadniał, że stworzenie federacji było powodowane głównie względami ekonomicznymi[37]. Należy podkreślić, że w latach 1943-1945 Einaudi, kreśląc wizję federalizmu europejskiego, wskazywał na model federalizmu szwajcarskiego, który uważał za lepszy od modelu amerykańskiego. Jak zauważał, w Szwajcarii trzy lub cztery narody współżyją w ramach jednej federacji, zachowują swój język i tożsamość, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych po kilku pokoleniach potomkowie Anglików, Irlandczyków, Niemców, Skandynawów, Włochów i Słowian mieszają się, tworząc nowy naród. Kreśląc strukturę instytucjonalną przyszłej federacji, stwierdzał, że władza ustawodawcza powinna znajdować się w rękach dwuizbowego parlamentu, złożonego z Rady Państw, w której każde z państw członkowskich miało mieć równą liczbę przedstawicieli (jednego lub dwóch), i Rady Ustawodawczej, w której obywatele państw członkowskich byliby reprezentowani przez swoich deputowanych. Władzę wykonawczą sprawowałaby natomiast Rada Federalna, wybierana na wspólnym posiedzeniu obu Izb, a jej przewodniczącym miał być kolejno reprezentant każdego z państw członkowskich, zgodnie z modelem szwajcarskim. Projekt obejmował także stworzenie policji federalnej oraz sądownictwa federalnego. Zdaniem Einaudiego w kompetencji federacji powinny znajdować się: 1) swobodna wymiana towarów w obrębie państw członkowskich, 2) wspólna polityka migracyjna, 3) wspólna

[35] Zob. C. Cressati, *L'Europa necessaria. Il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, red. G. Giappichelli, Torino 1992, s. 54, *Le Idee e le Istituzioni*.

[36] *Tamże*, s. 97.

[37] L. Einaudi, *I problemi economici della federazione europea*, Lugano 1944, *Movimento Federalista Europeo*, 2.

polityka monetarna oraz 4) wspólna reglamentacja usług pocztowych, telegraficznych i telefonicznych, a także patentów, wag i miar. Liberalny polityk postulował też utworzenie wspólnego wojska europejskiego. Jak bowiem zauważał: *federacja byłaby pustym słowem i ograniczyłaby się do szkodliwej i nikomu niepotrzebnej Ligi Narodów, gdyby nie posiadała własnego wojska do obrony terytorium federacji przeciwko obcym agresjom i uniemożliwiającym prowadzenie wojny wśród państw członkowskich*[38]. Analizując przyczyny fiaska Ligi Narodów w okresie międzywojennym, dostrzegał on trzy zasadnicze powody: 1) była pozbawiona własnych dochodów i zależna od datków finansowych państw członkowskich, 2) nie posiadała własnego wojska i 3) nie miała władzy wykonawczej, a w podejmowaniu kluczowych decyzji była uzależniona od jednogłośności państw członkowskich[39]. Jak stwierdzał, *doświadczenie historyczne uczy, że ciało polityczne, które rodzi się słabe, nie może przeżyć i jest przyczyną kłótni oraz zarzewiem wojen*[40]. Zdaniem Einaudiego z przyszłej wspólnoty powinny być wykluczone Rosja Radziecka, której system polityczny i ekonomiczny zbyt różnił się od systemu polityczno-ekonomicznego federacji, a także Chiny i Japonia, jako *zbyt odległe i zbyt różne od Europy*, oraz Stany Zjednoczone, które nie były gotowe zrezygnować z własnej autonomii politycznej i gospodarczej. Wykluczał także Wielką Brytanię, która – jak stwierdzał – już tworzyła własny konglomerat federacji[41]. Jak zauważył włoski politolog Claudio Cressati, w 1944 r. Einaudi powielał projekt Agnellego i Cabiatego, który 25 lat wcześniej skrytykował[42].

Podobnie jak Spinelli i Rossi, również Einaudi uważał za głównego wroga idei federalizmu europejskiego ideę suwerennych państw narodowych: *Z tego złowrogiego dogmatu* – pisał – *wywodzą się monopolizmy narodowe, błędy autarkii, żądania elit rządzących do nieograniczonego rozporządzania życiem i dobrami obywateli*[43]. W artykule pt. *Il mito dello stato sovrano* z 3 stycznia 1945 r., który ukazał się w „Risorgimento Liberale", liberalny polityk stawiał wręcz znak równości między ideą państwa suwerennego a walką o większą przestrzeń życiową[44]. Po powrocie do Włoch na przełomie grudnia 1944 r. i stycznia 1945 r. w artykule pt. *Contro il mito dello Stato sovrano* opublikowanym w „Risorgimento Liberale" 3 stycznia 1945 r. oraz w mowie pt. *La guerra e l'unità europea* krytykował bezsilność Ligi Narodów w okresie międzywojennym i przedstawił swoją ideę suwerennego państwa narodowego jako *głównego nieprzyjaciela cywilizacji, inicjatora nacjonalizmów i podbojów*[45], zaś oparty na nim system europejski uważał za *anachronizm historyczny*. Postulował dobrowolną federację wolnych narodów w oparciu o unię celną. Jego zdaniem federacja gospodarcza miała być pierwszym krokiem do pełnej integracji

[38] Zob. L. Einaudi, *Per una federazione economica europea*, [przedruk w:] L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, s. 82.

[39] *Tamże*, s. 70.

[40] *Tamże*.

[41] *Tamże*, s. 89.

[42] Zob. C. Cressati, *L'Europa necessaria...*, s. 78.

[43] Zob. L. Einaudi, *Per una federazione economica europea*, s. 95.

[44] Przedruk w: L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, s. 40-41.

[45] L. Einaudi, *Il mito dello stato sovrano*, [w:] L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, s. 40.

politycznej oraz wojskowej. Należy zaznaczyć, że Einaudi obawiał się także, by przyszła federacja europejska nie powtórzyła błędów państw narodowych, tworząc nowy rodzaj „nacjonalizmu federalnego". W liście z 8 listopada 1943 r. do Ernesto Rossiego pisał, iż ważne jest, żeby *federacja europejska nie stała się narzędziem jednego państwa dominującego, takiego, jakim były „Pruskie Niemcy" Bismarcka; należy dbać o zachowanie suwerenności politycznej, religijnej i kulturalnej małych państw*[46].

ZJEDNOCZONA EUROPA W KONCEPCJI ALCIDE DE GASPERIEGO I ŚRODOWISK KATOLICKICH

Idee proeuropejskie w okresie Resistenza głosiły także środowiska katolickie, na czele z powstałą na przełomie 1942 i 1943 r. Chrześcijańską Demokracją (Democrazia Cristiana – DC). Należy zaznaczyć, że pierwsze teksty programowe DC raczej ogólnie podejmowały tematykę integracji, a zasadnicze znaczenie dla zrozumienia polityki partii w stosunku do idei zjednoczonej Europy miało stanowisko Piusa XII, który, powodowany silnym lękiem przed komunizmem, liczył na możliwość wcielenia w życie „katolickiego rozwiązania" moralnego kryzysu Europy, objawiającego się m.in. szerzeniem się prądów neopogańskich w latach 30. Papież kreował wizję „chrześcijańskiej Europy", nawiązując do idei średniowiecznej *Christianitas*. W jego koncepcji jedynie religia chrześcijańska mogła stanowić inspirację dla *nie tylko geograficznej, lecz także moralnej, politycznej oraz kulturalnej integracji w oparciu o dziedzictwo łacińskie*[47].

W okresie II wojny światowej zdecydowanie najdalej w deklaracjach proeuropejskich wybiegło środowisko katolików z Włoch Północnych, tzw. grupa neogwelficka, która pod przewodnictwem Piero Malvestitiego (1899-1964), jednego z założycieli Chrześcijańskiej Demokracji, opracowała w lipcu 1943 r. tzw. Program mediolański. Autorzy programu, powołując się na autorytet papieża, postulowali stworzenie *federacji państw europejskich* oraz *bezpośredniej reprezentacji tak obywateli, jak i rządów*[48]. Rozważali zrównanie pod względem prawnym obywateli wszystkich państw, a także możliwość wyboru pomiędzy obywatelstwem narodowym a europejskim oraz ujednolicenie zasad rządzących gospodarką krajową i europejską.

Nieco odmiennie koncepcję zjednoczonej Europy postrzegał natomiast sekretarz Chrześcijańskiej Demokracji Alcide de Gasperi, bliski współpracownik księdza Luigiego Sturza[49], w okresie międzywojennym prześladowany przez reżim faszystowski,

[46] Zob. *Carteggio fra Luigi Einaudi ed Ernesto Rossi (1925-1961)*, red. G. Busino, S. Martinotti Dorigo, Torino 1988, s. 134.

[47] Zob. G. Formigoni, *Un'Europa cattolica? I cattolici italiani e la costruzione europea*, [w:] *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, red. P. Craveri, A. Varsori, Milano 2009, s. 356, *Storia Internazionale dell'Età Contemporanea*, 1.

[48] Zob. P. Podemski, *Włoscy ojcowie założyciele Wspólnoty Europejskiej...*, s. 50.

[49] Alcide De Gasperi (1881-1954) urodził się w Trydencie jako poddany Monarchii Austro-Węgier. Ukończył Uniwersytet Wiedeński w 1905 r. i związał się z katolickimi związkami zawodowymi, a następnie z powstałą w 1919 r. Partią Ludową księdza Luigiego Sturza. W 1921 r. został wybrany posłem

a w latach 1945-1953 premier Włoch. Część historyków łączy moment konwersji prointegracyjnej de Gasperiego dopiero z rokiem 1950 oraz wybuchem wojny koreańskiej i mobilizacją w celu obrony Europy przed spodziewaną agresją ZSRR[50]. Należy jednak pamiętać, że pierwsze koncepcje proeuropejskie przedstawił on już 2 listopada 1943 r. w artykule programowym DC pt. *Idee odbudowy Chrześcijańskiej Demokracji* (*Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*). Występując pod pseudonimem „Demofilo", de Gasperi głosił ideę samostanowienia narodów, a za podstawę przyszłego porządku międzynarodowego uznawał ideę wolności oraz solidarności. Podkreślał potrzebę ograniczenia suwerenności państw narodowych na rzecz stworzenia jak najszerszej solidarności pomiędzy wolnymi narodami. Zauważał, że w celu utrzymania pokojowych relacji pomiędzy narodami należy stworzyć *instytucje o charakterze konfederacyjnym i zasięgu zarówno kontynentalnym, jak i interkontynentalnym*[51]. Podobnie jak Einaudi, również sekretarz Chrześcijańskiej Demokracji dostrzegał słabość Ligi Narodów oraz fiasko prowadzonej przez nią polityki w okresie międzywojennym. Zauważał, że nowa wspólnota powinna posiadać funkcje „polityczno-rozjemcze", do których zaliczał: 1) powoływanie trybunałów, 2) nadzorowanie powszechnego rozbrojenia oraz 3) rozstrzyganie sporów międzypaństwowych; a także „polityczno-gospodarcze", to znaczy: 1) zarządzanie dawnymi koloniami na zasadzie „otwartych drzwi", 2) gwarantowanie równego dostępu do surowców oraz 3) stopniową eliminację autarkii i protekcjonizmu[52]. W koncepcji

do parlamentu (kiedy oficjalnie Trydent na mocy traktatu w Saint-Germain został przyłączony do Italii). W dniu 20 maja 1924 r., po dymisji księdza Sturza w lipcu 1923 r. i okresie triumwiratu Giulio Rodinò, Giovani Gronchi, Giuseppe Spataro, został sekretarzem Partito Popolare Italiano. Po zabójstwie posła Matteottiego De Gasperi znalazł się wśród promotorów moralnego ruchu oporu – opozycji awentyńskiej. 9 listopada 1926 r. został, jak wszyscy posłowie opozycyjni, pozbawiony przez reżim faszystowski mandatu poselskiego, a kilka miesięcy później aresztowany na dworcu we Florencji i skazany na cztery lata więzienia. Został wypuszczony w 1928 r. na skutek osobistej interwencji biskupa Trydentu i króla Wiktora Emanuela III u *duce*. Po podpisaniu traktatów laterańskich Watykan zaproponował mu posadę bibliotekarza w Bibliotece Watykańskiej. Okupację nazistowską Rzymu De Gasperi przeczekał w Pałacu Propaganda FIDE przy placu Hiszpańskim. Był współtwórcą Komitetu Wyzwolenia Narodowego powstałego 9 września 1943 r. W utworzonym w czerwcu 1944 r. rządzie socjalisty Ivanoe Bonomiego De Gasperi otrzymał stanowisko ministra bez teki, później był szefem włoskiej dyplomacji w gabinecie Ferruccio Parriego z partyzanckiej Partii Czynu, a od grudnia 1945 r. przez osiem lat obejmował urząd premiera. Literatura na temat koncepcji federalistycznych De Gasperiego jest niezwykle bogata. Wśród najważniejszych opracowań należy wymienić: P. Craveri, *Europeismo e federalismo nel pensiero e nell'azione di Alcide De Gasperi*, [w:] *L'Italia nella costruzione europea...*; M.R. De Gasperi, P. Ballini, *Alcide De Gasperi. Un europeo venuto dal futuro*, Soveria Mannelli 2011; M. Cau, *L'Europa di De Gasperi e Adenauer*, Bologna 2011; E. Conze, G. Corni, P. Pombeni, *Alcide De Gasperi. Un percorso europeo*, Bologna 2005, *Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico. Quaderno*, 65; G. Audisio, A. Chiara, *Twórcy zjednoczonej Europy. Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi*, Warszawa 2007; J. Andrzejewska, *Alcide De Gasperi (1881-1954). Człowiek wolności i demokracji*, Łódź 2007.

50 Zob. G. Corni, P. Pombeni, *La politica come esperienza della storia*, [w:] E. Conze, G. Corni, P. Pombeni, *Alcide De Gasperi. Un percorso europeo*, s. 48; M.R. De Gasperi, *L'Europa nel pensiero di De Gasperi*, [w:] M.R. De Gasperi, *De Gasperi e l'Europa*, Brescia 1979, s. 7.

51 Demofilo [De Gasperi], *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*, VII 1943, [w:] *Scritti politici di Alcide De Gasperi*, red. P.G. Zunino, Milano 1979, s. 263, *Scrittori Politici Italiani*, 2.

52 W. Lipigens, W. Loth, *Documents of the History of European Integration*, Vol. 1, Berlin 1988, s. 504-505, *European University Institute*, Ser. B, 1,3.

de Gasperiego silny nacisk w procesie odbudowy pokoju w Europie został położony na współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią. Jednocześnie zastanawiając się nad miejscem Włoch w Europie, już w 1943 r. polityk podkreślał, że powinny one odzyskać swoją *niezależność i integralność narodową*, a także odegrać rolę pośrednika pomiędzy Europą Centralną i basenem Morza Śródziemnego przy współpracy Anglosasów, których uważał za *naturalnych sprzymierzeńców pacyfistycznej odbudowy powojennej Europy*[53]. W okresie bezpośrednio powojennym de Gasperi, już jako premier, uznał za priorytetową kwestię włączenia Włoch do wspólnoty międzynarodowej[54].

De Gasperi, podobnie jak Spinelli i Einaudi, dostrzegał głównego wroga idei integracji europejskiej w nacjonalizmach. W krytyce państwa narodowego, a także w przekonaniu o potrzebie ścisłej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i przypisywaniu Wielkiej Brytanii ważnej roli w procesie odbudowy powojennej Europy chadecki polityk zbliżał się do myśli niemieckich przedstawicieli opozycji antyhitlerowskiej grupy Kreisauer Kreis z lat 1939-1944, a w szczególności do koncepcji Helmutha Jamesa von Moltkego[55]. Jednocześnie, będąc tak jak Schuman „człowiekiem pogranicza", wyrosłym w austriackim Trydencie, rozumiał problem mniejszości etnicznych. Niezwykle znaczące są jego słowa wypowiedziane podczas spotkania z austriackim ministrem spraw zagranicznych Karlem Gruberem we wrześniu 1946 r., kiedy jako minister spraw zagranicznych Włoch miał rozwiązać problem niemieckiej mniejszości językowej w południowej Adydze. Stwierdził wówczas: *Moją nadzieją jest, żeby Brenner nie był symbolem dawnych konfliktów, lecz stał się pomostem porozumienia i wymiany dwóch cywilizacji*[56]. Należy zaznaczyć, że już po formalnym objęciu władzy przez de Gasperiego, na pierwszym krajowym kongresie Chrześcijańskiej Demokracji 10 grudnia 1945 r. uchwalono deklarację przeciwko *nieograniczonej suwerenności narodowej*, która głosiła konieczność *współpracy wolnych, niepodległych, suwerennych Włoch z innymi miłującymi pokój narodami*. Podkreślono także, że *słuszna obrona praw narodowych nie może być mylona z nacjonalistycznym i imperialistycznym egoizmem*, a *państwo winno w szczególności szanować religijne, językowe i kulturowe prawa mniejszości etnicznych*.

Jak słusznie zauważyła włoska historyk Sara Lorenzini, idea Europy de Gasperiego to Europa demokratyczna, obca wszelkim radykalizmom, będąca częścią wielkiej tradycji

[53] Demofilo, *La parola dei democratici cristiani*, „Il Popolo" 1943, 2 XI, [w:] *Scritti politici di Alcide De Gasperi*, s. 272.

[54] Faktem jest, że już w 1943 r. De Gasperi został uznany przez Stany Zjednoczone za interlokutora w rozmowach nad kwestią odbudowy politycznej Włoch, a jako premier w mowie wygłoszonej w Cleveland, w czasie oficjalnej wizyty w USA na początku 1947 r., przedstawił Stany Zjednoczone jako *wielką siłę moralną, ekonomiczną i polityczną* oraz wzór do naśladowania dla Europy, gdzie duch wolności i religii współżyje *w wyższym systemie kolektywnym, który godzi i harmonizuje prawa jednostki z interesami każdego z państw skonfederowanych*. Zob. A. De Gasperi, *L'Europa. Scritti e discorsi*, Brescia 2004, s. 51, *Pellicano Rosso. Nuova Serie*, 21.

[55] Już w 1941 r. von Moltke głosił, iż Wielka Brytania, dzięki uzyskanemu w czasie wojny prestiżowi, ponownie przejmie „duchowe przywództwo w świecie". Szerzej na ten temat zob. T. Scheffler, *Idea zjednoczenia Europy w myśli politycznej Kreisauer Kreis Helmutha Jamesa von Moltkego (1939-1944)*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi" 1995, Vol. 18, s. 101-126.

[56] Cyt. za: M.R. De Gasperi, *De Gasperi e l'Europa*, s. 21.

chrześcijaństwa, a zarazem bastion kulturalny przeciwko komunizmowi sowieckiemu[57]. Lider DC był bliski koncepcjom europeistycznym Watykanu oraz środowisk katolickich, aczkolwiek odrzucał oskarżenia o ambicje budowy *watykańskiej Europy*, twierdząc, że *nie można sprowadzać ducha Europy do samej tylko tradycji chrześcijańskiej*[58]. Jak podkreślał, w cywilizacji europejskiej połączyły się elementy kultury Bliskiego Wschodu, starożytnej Grecji i Rzymu, afrykańskich wybrzeży basenu Morza Śródziemnego, a także germańskie i słowiańskie. W jego koncepcji Europa była syntezą różnych ideologii politycznych i nurtów filozoficzno-religijnych: obok dziedzictwa chrześcijańskiego nie negował wpływów liberalizmu i socjalizmu. Należy jednak pamiętać, że de Gasperi w „geografii europejskiej" brał jedynie pod uwagę Europę Zachodnią. Nie był przeciwny bliskiej współpracy z Wielką Brytanią, która jako kraj zachodnioeuropejski mieściła się w jego wizji Europy. Jego zdaniem przystąpienie Wielkiej Brytanii do wspólnoty otwierałoby ważne perspektywy dla Europy przede wszystkim w sferze gospodarczej. Należy tutaj jednak zaznaczyć, że de Gasperi wielokrotnie powtarzał, że Europa nie powinna być zredukowana do *małej Europy Karolingów*, niemniej jednak w swoich rozważaniach pomijał raczej kraje, które znalazły się po drugiej stronie żelaznej kurtyny. W odczycie wygłoszonym na Grandes Conférences Catholiques w Brukseli w dniu 20 listopada 1948 r. pt. *Le basi morali della democrazia* chadecki polityk stwierdził, że zjednoczenie Europy w celu utrzymania pokoju jest koniecznością, aczkolwiek należało uniknąć błędów strategicznych, które popełniono po I wojnie światowej. W szczególności trzeba było włączyć w proces zjednoczeniowy Niemcy, żeby uniknąć powstania sentymentów rewanżu i odwetu. Jak zauważył Podemski, de Gasperi opowiadał się konsekwentnie za uwzględnieniem Niemiec w planach europejskich na pełnych prawach, zarówno ze względu na głębokie poszanowanie dla kultury niemieckiej, jak i osobistą znajomość z Adenauerem jeszcze z czasów jego działalności w partii Centrum. Nie można jednak zapominać, że podobnie do kwestii Niemiec odnosili się Spinelli i Rossi, a także federaliści brytyjscy z grupy Federal Union.

Od końca lat 40. kwestia integracji europejskiej stała się jednym z głównych elementów myśli politycznej chadeckiego lidera. W artykule pt. *L'Unione europea*, opublikowanym w „Il Popolo" 20 lutego 1950 r., de Gasperi uznał zjednoczenie Europy za projekt *konieczny i dojrzały w czasie*. Zauważył, iż należy działać na rzecz politycznej i gospodarczej unii, gdyż tylko integracja europejska może rozwiązać problemy wewnętrzne Włoch, do których zaliczał w szczególności duży potencjał demograficzny, niedostatek surowców naturalnych i zacofany przemysł. Dużą wagę przywiązywał również do problemu emigracji, swobodnego przepływu ludzi i kapitałów oraz unii celnej. Niemiej jednak nie podzielał modelu federacji lansowanego przez MFE, podkreślając stopniowy charakter procesu integracyjnego oraz potrzebę znalezienia „rozwiązań przejściowych". Popierał koncepcję wspólnoty europejskiej, realizowaną poprzez stopniową

[57] Zob. S. Lorenzini, *L'impegno di De Gasperi per un'Europa unita*, [w:] E. Conze, G. Corni, P. Pombeni, *Alcide De Gasperi. Un percorso europeo*, s. 210.

[58] Zob. D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna 2004, s. 164, *Storia del Federalismo e dell'Integrazione Europea*.

integrację sektorową, przez co zbliżył się do programu funkcjonalistów. Podobnie jak Einaudi za motor integracji europejskiej uznawał aspekt ekonomiczny. Dał temu wyraz w 1949 r., stwierdzając: *kiedy mówimy o współpracy europejskiej, mamy na myśli przede wszystkim współpracę gospodarczą*[59]. Zdaniem de Gasperiego Plan Schumana był pierwszym krokiem do nawiązania szerszej współpracy w materii nie tylko gospodarczej, lecz także politycznej. Podobnie też w 1951 r. pozytywnie odniósł się do Planu Plevena stworzenia wspólnego wojska europejskiego podlegającemu wspólnemu ministrowi obrony. Chociaż początkowo obawiał się, żeby nie stanął on na przeszkodzie Paktowi Atlantyckiemu[60], doszedł do wniosku, że wojsko europejskie stanie się *stabilnym pomostem pomiędzy różnymi narodami*[61]. Pod koniec życia wielokrotnie podkreślał konieczność zbudowania unii europejskiej w kontekście solidarności atlantyckiej jako obrony przed „bolszewizacją" Europy. Na posiedzeniu Rady Europy w dniach 10-13 grudnia 1951 r., a następnie w mowie wygłoszonej w Akwizgranie 24 września 1952 r., z okazji otrzymania Medalu Karola Wielkiego, będącego największym uznaniem jego zasług w procesie integracji europejskiej[62], zaznaczył, że zjednoczenie kontynentu było wielkim celem politycznym, do którego należało stopniowo zmierzać, nie eliminując znaczenia państw narodowych, współpracując aktywnie ze Stanami Zjednoczonymi, w celu zagwarantowania pokoju, postępu i sprawiedliwości społecznej w Europie.

PODSUMOWANIE

Stworzone w okresie Resistenza federalistyczne wizje Europy Altiero Spinellego, Ernesto Rossiego, Luigiego Einaudiego i Alcide de Gasperiego, chociaż wyrastały z odmiennego podłoża ideologicznego, stały się inspiracją dla procesów integracyjnych

[59] *Tamże*, s. 78.

[60] Dyskusja wokół europejskich sił obronnych toczyła się na konferencji w Santa Margherita Ligure (12-13 lutego 1951 r.), gdzie spotkali się De Gasperi, Sforza, Pleven i Schuman. Podobnie jak De Gasperi, Sforza popierał ideę stworzenia wojska europejskiego we współpracy z Francją, jako pierwszego kroku do wprowadzenia federalizmu europejskiego. Niemniej jednak we Włoszech obawiano się przede wszystkim ograniczeń finansowych nałożonych na parlamenty narodowe przez wspólny budżet wojskowy. W lipcu 1951 r., kiedy po dymisji Sforzy De Gasperi objął również stanowisko ministra spraw zagranicznych, Włochy poparły szkic traktatu o wojsku europejskim, który *de facto* pozbawiał parlamenty narodowe kontroli nad budżetem wojskowym i ograniczał suwerenność w polityce zagranicznej. Dla Włoch zarysowała się perspektywa niemożliwości rozporządzania pomocą finansową ze strony USA, przy jednoczesnym braku gwarancji w kwestii emigracji, ochrony gospodarki, wpływu kapitałów, dostępu do rynków kolonialnych od wspólnoty. Jeden z głównych przeciwników projektu, Giovanni Malagodi, stworzył wówczas slogan „Nie chcemy umrzeć dla wspólnoty, w której nie możemy żyć".

[61] Tezy włoskie znalazły wyraz w słynnym art. 38 projektu EWO, gdzie była mowa, że przyszła struktura organizacji europejskiej miała być federacyjna lub konfederacyjna, wyposażona w zgromadzenie dwuizbowe i władzę wykonawczą.

[62] Przegrany w wyborach parlamentarnych 7 czerwca 1953 r. De Gasperi zszedł ze sceny politycznej. Tuż przed śmiercią 19 sierpnia 1954 r. żałował, że nie udało mu się doprowadzić do końca batalii w sprawie ratyfikacji Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Niecałe dwa tygodnie później francuskie Zgromadzenie Narodowe odrzuciło projekt EWO.

realizowanych w praktyce po zakończeniu II wojnie światowej. Rozwijane przez wspomnianych polityków refleksje nad kryzysem państwa narodowego, będącego źródłem szkodliwego nacjonalizmu, imperializmu i faszyzmu, oraz przekonanie, że jedynie utworzenie federacji europejskiej, złożonej z państw demokratycznych, jest w stanie zagwarantować trwały pokój w Europie, przedstawione m.in. w *Manifeście z Ventotene*, artykułach i mowach Einaudiego oraz de Gasperiego w latach 1943-1945, weszły na stałe do programów federalistycznych, począwszy od Europejskiego Ruchu Federalistycznego i Unii Federalistów Europejskich. Podobnie też kwestia europejskich sił zbrojnych znalazła wyraz w projekcie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (Plan Plevena), a przekonanie Einaudiego i de Gasperiego o stopniowym charakterze procesu integracji, a także ścisłych powiązaniach sfery gospodarczej i politycznej okazało się metodą zwycięską procesów integracyjnych lat 50., od Planu Schumana po Traktaty rzymskie.

BIBLIOGRAFIA

Teksty źródłowe

Carteggio fra Luigi Einaudi ed Ernesto Rossi (1925-1961), red. G. Busino, S. Martinotti Dorigo, Torino 1988.

Centre d'Action pour la Fédération Européenne, *L'Europe de demain*, Neuchâtel 1945.

De Gasperi A., *L'Europa. Scritti e discorsi*, Brescia 2004, *Pellicano Rosso. Nuova Serie*, 21.

Einaudi L., *Cronache economiche e politiche*, Vol. 4, Torino 1961.

Einaudi L., *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, Vol. 8, Torino 1965.

Einaudi L., *La guerra e l'unità europea*, Bologna 1986, *Biblioteca Federalista*.

Einaudi L., *Lettere politiche di Junius*, Bari 1920, *Politica ed Economia*.

Einaudi L., *I problemi economici della federazione europea*, Lugano 1944, *Movimento Federalista Europeo*, 2.

Lenin W., *Państwo a rewolucja. Nauka marksizmu o państwie i żądania proletariatu w Rewolucji*, [w:] W. Lenin, *Dzieła wybrane*, Vol. 2, Warszawa 1949.

Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna 1986, *Biblioteca Federalista*.

Robbins L., *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Milano 1948, *Politeia*.

Scritti politici di Alcide De Gasperi, red. P.G. Zunino, Milano 1979, *Scrittori Politici Italiani*, 2.

Spinelli A., *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna 1987, *Storia / Memoria*.

Spinelli A., *Il lungo monologo*, Roma 1968.

Spinelli A., *La rivoluzione federalista. Scritti 1944-1947*, Bologna 1996.

Spinelli A., *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Bologna 1989.

Spinelli A., *La crisi degli stati nazionali*, Bologna 1991.

Spinelli A., Rossi E., *Il Manifesto di Ventotene*, Napoli 1982.

Opracowania

Albertini M., Chiti-Batelli A., Petrilli G., *Storia del federalismo europeo*, Roma 1973.

Andrzejewska J., *Alcide De Gasperi (1881-1954). Człowiek wolności i demokracji*, Łódź 2007.

Audisio G., Chiara A., *Twórcy zjednoczonej Europy. Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi*, Warszawa 2007.

Bobbio B.N., *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, [w:] *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, red. S. Pistone, Torino 1975, *Studi / Fondazione Luigi Einaudi*.

Borejsza J.W., *Szkoły nienawiści. Historia faszyzmów europejskich 1919-1945*, Wrocław 2000.

Braga A., *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, Bologna 2007, *Fonti e Studi sul Federalismo e sull'Integrazione Europea – CRIE. Ricerche di Storia*.

Cau M., *L'Europa di de Gasperi e Adenauer*, Bologna 2011, *Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento. Quaderni*, 84.

Chiti-Batelli A., *L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli*, Manduria 1989, *Italia e l'Europa*, 15.

Cofrancesco D., *Il mito europeo del fascismo (1939-1945),* „Storia Contemporanea" 1983, II.

Colombo A., *Europeismo e federalismo nei movimenti della „Terza Forza"*, [w:] A. Colombo, *La resistenza e l'Europa. Atti del Convegno di studi storici, Como, 28-31 maggio 1983*, Firenze 1984, *Quaderni di Storia (Felice Le Monnier (Firm))*, 65/9.

Conze E., Corni G., Pombeni P., *Alcide De Gasperi. Un percorso europeo*, Bologna 2005, *Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico. Quaderno*, 65.

Corni G., Pombeni P., *La politica come esperienza della storia*, [w:] E. Conze, G. Corni, P. Pombeni, *Alcide De Gasperi. Un percorso europeo*, Bologna 2005, *Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico. Quaderno*, 65.

Craveri P., *Europeismo e federalismo nel pensiero e nell'azione di Alcide De Gasperi*, [w:] *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, red. P. Craveri, A. Varsori, Milano 2009, *Storia Internazionale dell'Età Contemporanea*, 1.

Cressati C., *L'Europa necessaria. Il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, red. G. Giappichelli, Torino 1992, *Le Idee e le Istituzioni*.

De Gasperi M.R., *De Gasperi e l'Europa*, Brescia 1979.

De Gasperi M.R., Ballini P., *Alcide De Gasperi. Un europeo venuto dal futuro*, Soveria Mannelli 2011.

Formigoni G., *L'Europa vista dal Vaticano. De Gasperi commentatore della politica internazionale*, [w:] E. Conze, G. Corni, P. Pombeni, *Alcide De Gasperi. Un percorso europeo*, Bologna 2005, *Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico. Quaderno*, 65.

Graglia P., *Altiero Spinelli*, Bologna 2008.

Kozub-Ciembroniewicz W., *Doktryny włoskiego faszyzmu i antyfaszyzmu w latach 1922-1939*, Kraków 1992, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, 1068, *Prace z Nauk Politycznych*, z. 45.

Landuyt A., *Idee d'Europa e integrazione europea*, Bologna 2004, *Storia del Federalismo e dell'Integrazione Europea*.

Levi L., *Altiero Spinelli, fondatore del movimento per l'unità europea*, [w:] A. Spinelli, E. Rossi, *Il manifesto di Ventotene*, Milano 2010, *Classici del Pensiero Libero*, 25.

L'idea d'Europa nel Movimento di Liberazione 1940-1945, red. G. Arfé, Roma 1986.

Lipigens W., Loth W., *Documents of the History of European Integration*, Vol. 1, Berlin 1988, *European University Institute*, Ser. B, 1,3.

Lorenzini S., *L'impegno di De Gasperi per un'Europa unita*, [w:] E. Conze, G. Corni, P. Pombeni, *Alcide De Gasperi. Un percorso europeo*, Bologna 2005, *Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico. Quaderno*, 65.

Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996.

Monteleone R., *Le ragioni teoriche del rifiuto della parola d'ordine degli Stati Unit d'Europa nel movimento comunista internazionale*, [w:] *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, red. S. Pistone, Torino 1975, *Studi / Fondazione Luigi Einaudi*.

Pistone S., *La lotta del movimento federalista europeo dalla Resistenza alla Caduta della Comunità Europea di difesa nel 1954*, [w:] *I Movimenti per l'unità europea 1945-1954*, red. S. Pistone, Milano 1998, *Edizioni Universitarie Jaca. Storia*, 92.

Pistone S., *L'Italia e l'unità europea dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, Torino 1982, *Documenti della Storia*, 32.

Podemski P., *Włoscy ojcowie założyciele Wspólnoty Europejskiej w kontekście transformacji Włoch od faszyzmu do demokracji (1941-1954)*, Warszawa 2012, *Zeszyt – Centrum Europejskie Natolin*, z. 47.

Preda D., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna 2004, *Storia del Federalismo e dell'Integrazione Europea*.

Scheffler T., *Idea zjednoczenia Europy w myśli politycznej Kreisauer Kreis Helmutha Jamesa von Moltkego (1939-1944)*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi" 1995, Vol. 18.

Varsori A., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Milano 2010, *Saggi / Rubbettino*, 242.

Dr hab. Joanna SONDEL-CEDARMAS jest kierownikiem Zakładu Polityki i Kultury Krajów Śródziemnomorskich w Instytucie Europeistyki UJ. Specjalizuje się w problematyce systemów i doktryn antydemokratycznych XX wieku (ze szczególnym uwzględnieniem włoskiego faszyzmu i nacjonalizmu), doktryny federalizmu europejskiego, a także myśli i kultury politycznej współczesnych Włoch. Tym tematom poświęciła dwie monografie (*Gabriele D'Annunzio. U źródeł ideologicznych włoskiego faszyzmu*, Kraków 2008 oraz *Nacjonalizm włoski. Geneza i ewolucja doktryny politycznej (1896-1923)*, Kraków 2013) oraz szereg artykułów opublikowanych w pracach zbiorowych i czasopismach naukowych w języku polskim, włoskim oraz angielskim.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.07

Jean F. CROMBOIS
American University in Bulgaria
jcrombois@aubg.edu

CONFLICTING NARRATIVES?

GEOPOLITICAL AND NORMATIVE POWER NARRATIVES IN THE EU EASTERN PARTNERSHIP

ABSTRACT Since its inception, the EU's Eastern Partnership has given rise to two seemingly conflicting narratives. The first one, the normative power narrative emphasizes the use of norms expansion as the main objectives of the European Union vis-à-vis its Eastern Partners. The second narrative, i.e. the geopolitical one, emphasizes the need for the EU to develop a geopolitical orientation in its relations with its Eastern neighbours based on interests rather than values. This paper will look at these two narratives, how they originated and how they developed in the EU discourses related to the making of EU foreign policy and more particularly as far as the EU's Eastern Partnership is concerned.

Key words: European Union, Eastern Partnership, geopolitics, normative power

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Partnerstwo Wschodnie, geopolityka, *normative power*

INTRODUCTION

There is a wide agreement between analysts as well as EU actors that the EU Eastern Partnership (EaP), launched in 2009, has reached a critical juncture. The conflict in Ukraine that spilled into a deep crisis in EU-Russia relations reflected a deep transformation of the geopolitical realities in Europe that raise questions as to the future of EU policies towards its Eastern neighbours. In this context, it should not come as a surprise that, in the spring of 2015, the European Commission (EC) alongside the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HRFASP) engaged in a wide consultation process on the future of the EU's Neighbourhood Policy of which the EU's Eastern Partnership is part.[1] This consultation led to the presentation, on 18 November 2015, of the ENP Review by the HRFSP Mogherini and the EU Commissioner in charge of Enlargement and Neighbourhood, Hahn.[2]

The main argument of this paper is that the EU's EaP has produced two different sets of narratives that present the risk of growing increasingly incompatible. The first narrative is the one of the normative power based on the assumption of a possible capacity for the EU to act as a transformative power vis-a-vis its Eastern partners through norms expansion and legislative approximation. The second is the geopolitical narrative that instead emphasises the EU interest in stressing the need to approach the Eastern partners as a buffer against a revisionist Russia. This paper discusses the different aspects of both narratives while assessing their shortcomings. Finally, in terms of conclusion, it will assess the different options available for the EU in its relations with its Eastern partners.

To this purpose, this paper is divided into five parts. The first part gives an overview of main developments of the EaP. The second part discusses briefly the concept of narratives and their importance in terms of shaping EU foreign policy identity. The third part discusses the EaP in the light of the normative power narrative while the fourth deals with the the geopolitical narrative. The fifth part will assess the main differences between the two narratives and the fifth one will propose how to go beyond these two narratives as far as the EU is concerned in its approach towards its Eastern partners.

---

1 See European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Eastern Partnership"*, Brussels, 3 December 2008, COM(2008) 823 final, at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0823>, 4 June 2015.

2 See EU High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Review of the European Neighbourhood Policy"*, Brussels, 18 November 2015, JOIN(2015) 50 final, at <http://www.eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf>, 10 December 2015.

FROM THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY (ENP) TO THE EAP: AN OVERVIEW

The EU's EaP originated from the existing European Neighbourhood Policy (ENP). There is therefore a need to go back to the ENP to understand both the nature and the limitations of the EU's policy towards its Eastern partners.[3]

The ENP originated from a convergence of concerns about the effect of EU enlargement on countries such as Belarus, Moldova, Russia and Ukraine. These concerns were reflected in the letter sent in January 2002, by the British Foreign Secretary Jack Straw, to Brussels calling for a new approach towards these four 'new' neighbours in the light of the upcoming EU enlargement of the countries of Central and Eastern Europe. Later in the same year, the Polish government submitted a non-paper to the EU member states calling for an 'Eastern dimension', i.e. a new and specific EU approach to countries such as Belarus, Moldova and Russia, including the possibility of EU membership for Ukraine. Interestingly, the Polish memorandum also emphasized the need to expand this Eastern dimension to the South Caucasus. These initiatives, however, were met with some concerns by the Southern EU Member States, France and Spain especially, who asked for the countries of the Mediterranean to be included in the new policy as well.[4]

As a result, in November 2002, the Member states gave the mandate to both the High Representative for Common Foreign and Security Policy (CFSP), Javier Solana, and the EU External Relations Commissioner, Chris Patten, to develop the new policy under the concept of 'Wider Europe'. That decision was endorsed by the Copenhagen European Council in December 2002 whereby the EU Heads of State and Government stressed the need to design a new policy towards the EU's neighbours in the Eastern part of Europe and in its Southern part including Russia. In reaction, the European Commission released its first communication on the subject by launching the new concept of 'Wider Europe'. However, the discussions over the geographical scope of that new policy which were quickly renamed under ENP were still uncertain. Russia refused to be included in the initiative. Officially, the country rejected the idea of being part of in a group of countries from Morocco to Ukraine and emphasized instead the need to conduct its relations with the EU on a strictly bilateral basis. There were more fundamental reasons to explain Russia's position. These were linked with its rejection of the new normative hegemonic policy that transpired through the ENP project, i.e. to export EU norms, rules and values to the rest of the continent, including Russia itself.[5]

---

[3] See E. Korosteleva, "The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours?", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 27, no. 1 (2011), pp. 1-21, at <http://dx.doi.org/10.1080/13523279.2011.544381>.

[4] See S. Schäffer, D. Tolksdorf, "The Eastern Partnership – 'ENP plus' for Europe's Eastern Neighbors", *CAP Perspectives*, no. 4 (2009), at <http://www.cap.lmu.de/download/2009/CAPerspectives-2009-04.pdf>, 10 June 2015.

[5] See H. Haukkala, "Russian Reactions to the European Neighbourhood Policy", in R. Whitman,

After Russia's opt-out, the ENP would eventually include the South Caucasus Republics. The importance of these countries was highlighted in the EU Security Strategy approved by the Member States in December 2003.[6]

More concretely, the ENP is based on the conclusion of Action Plans negotiated on a bilateral basis leading to the conclusion of Partnership and Cooperation Agreements (PCAs) with the EU neighbours. These Action Plans included the proposal to the countries concerned to have a stake in the single market, including the four freedoms attached to it as well as security issues and conflict management.

That being said, the literature on the ENP has been divided on the question as to whether it could be defined as a new policy or rather as a composite and multidimensional one. For example, the ENP was not designed to replace existing relations between the EU and its neighbours. At best it consisted mainly of reinforcing the *acquis* set up by the existing PCAs concluded with the partner countries.[7] One of the innovations brought about by the ENP concerned the strengthening of coherence between the two existing EU pillars, namely the Community pillar and the CFSP/European Security and Defence Policy (ESDP) pillar.[8]

In May 2008, the 'Eastern dimension' resurfaced in a proposal made to the Council in by the Swedish and Polish governments for an 'Eastern Partnership' to be developed by the EU with its Eastern European neighbours[9]. In June 2008, the Council asked the European Commission to prepare a proposal for EaP. This proposal took the form of a Communication released by the Commission on 8 December 2008.[10] The EaP was officially launched at the EU Summit that took place in Prague on 9 May 2009.[11]

The EaP is addressed to Belarus, Moldova and Ukraine as well as to three South Caucasus Republics of Armenia, Azerbaijan and Georgia. It proposes to develop a new relationship with these countries that goes beyond the existing one within the framework of the ENP while keeping the door for new membership closed. More concretely, it offers the Eastern partners the conclusion of a Deep and Comprehensive Free Trade

S. Wolff (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*, London 2012, pp. 161-180.

6 See G. Edwards, "The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *Journal of European Integration*, vol. 30, no. 1 (2008), pp. 45-62, at <http://dx.doi.org/10.1080/07036330801959465>.

7 See E. Korosteleva, "The Eastern Partnership Initiative...", pp. 1-21.

8 See J. Crombois, "ESDP Operations and EU Conflict Management in the Eastern Neighbourhood", in F. Attinà, D. Irrera (eds.), *Multilateral Security and ESDP Operations. The Changing Practice of Peace Operations and the European Contribution*, Farnham 2010, pp. 145-161.

9 See Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership 2008, at <http://www.enpi-info.eu/library/content/polish-swedish-proposal-eastern-partnership>, 4 June 2015.

10 See European Commission, *Communication from the Commission...*

11 See Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Press 78, Prague, 7 May 2009, at <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/prague_summit_declaration_en.pdf>, 10 June 2014.

Agreement (DCFTA) in view of establishing a Neighbourhood Economic Area.[12] The EaP also includes the creation of new areas of multilateral cooperation in five specific fields of actions that include good governance and democracy, economic convergence with EU legislation, energy security and people to people contact.[13]

NARRATIVES AND FOREIGN POLICY IDENTITY: THE CASE OF THE EU FOREIGN POLICY

Since its inception, the European integration project has struggled at creating a distinct foreign policy identity. For some authors, such aim has to be considered as the overriding one in the EU actions in external affairs.[14] One way of approaching the question of EU foreign policy identity is through the use of narratives. Narratives are usually defined as the articulation of identity that is derived from discourses. More specifically, by narratives one means representations of reality as reflected in institutional, experts, and academic views of one given issue or policy.

The concept of narratives allows approaching foreign policy beyond the empirical assessment of the external representation of states. In other words, they may be useful to assess how foreign policy actors achieve their goals and objectives[15] in the context of discourse.

The concept of narratives has already been used in research related to EU foreign policy in general and to the ENP more particularly.[16] Two reasons may account for this. The first lies in the uncertainty as to the identity EU foreign policy. The second lies in the need to EU foreign policy actors, EU member states, EU institutions and others to justify their policy options vis-à-vis one another.

---

12 To date Georgia, Moldova and Ukraine have concluded such agreement with the European Union.

13 See European Commission, *Communication from the Commission...*

14 See S. Anderson, *Crafting EU Security Policy. In Pursuit of a European Identity*, Boulder 2008; T. Risse, "Identity Matters: Exploring the Ambivalence of EU Foreign Policy", *Global Policy*, vol. 3, no. 1 (2012), pp. 87-95, at <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.12019>.

15 See B. Tora, "Democratic Foundations of EU Foreign Policy: Narratives and the Myth of EU Exceptionalism", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 8 (2011), pp. 1190-1207, at <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.615209>.

16 See ibid. Cf. C. Nitoiu, "The Narrative Conctruction of the European Union in External Relations", in idem, N. Tomic (eds.), *Europe, Discourse, Institutions. Challenging the Mainstream in European Studies*, London 2015, pp. 76-92; A. Cianciara, "Stability, Security, Democracy: Explaining Shifts in the Narrative of the European Neighbourhood Policy", *Journal of European Integration*, vol. 39, no. 1 (2017), pp. 49-62, at <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2016.1256397>.

THE EUS EASTERN PARTNERSHIP AND THE NORMATIVE POWER NARRATIVE

The first narrative of the EaP is the one of the EU normative power. Such a power is defined by its reluctance to use military power and its preference for the expansion of its norms and values. In seeking to accompany and to guide the reforms process in the Eastern partners in order to align them with EU values and norms such as the commitment to rule of law, the principles of good governance and the approximation of their domestic legislation in line with the Single European market,[17] the EaP reflects the role that the EU assigned for itself as a civilian and normative power. For these purposes, the EU relies essentially on financial assistance, partnership, conditionality, expansion of norms to partner countries and reluctance to use military force in the Eastern neighbourhood, the EaP appears as a good example of the use of civilian and normative instruments.[18]

The normative power narrative raises, however, two questions which are, in some way, linked to each other. The first one relates to the issue of EU membership. The second one concerns the issue of conditionalities.

Indeed, the normative power narrative is deeply embedded in the experience of EU enlargement to the countries of Central and Eastern Europe. Considered by some as the most effective EU foreign policy, the EU enlargement led to a more or less successful process of reforms in the candidate countries, thanks to use of the EU membership 'carrot' as a motivation to accept the cost for the membership preparedness in terms of conditionalities.[19]

The path of dependency is particularly evident in the time period between the EU enlargement and the ENP from which the EaP originated. The use of similar terms and concepts such as conditionalities, approximation of domestic legislation or use of benchmarks are all reminiscent of the EU enlargement policy.[20] The closeness between the two policies is also being reflected at the bureaucratic level within the EU Commission, especially following the merging of the DG Enlargement and the DG in charge of ENP decided by the Juncker Commission.

On the other hand, the two policies have tended to grow more and more apart from one another. The inclusion in article 8 of the Treaty on the European Union by the

---

17 See European Commission, *Communication from the Commission...*

18 See H. Sjursen, "What Kind of Power?", in eadem (ed.), *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, London 2007, pp. 1-13; M. Telò, *Europe, a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, London 2007; I. Manners, "As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy", in R. Whitman, S. Wolff (eds.), *The European Neighbourhood Policy...*, pp. 29-50.

19 See K.E. Smith, "Enlargement, Neighourhood, and European Order", in C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford 2011, pp. 299-323.

20 See J. Kelley, "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 1 (2006), pp. 29-56, at <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00613.x>.

Treaty of Lisbon stressing the need for the EU *to develop a special relationship with the neighbouring countries*[21] is often considered as closing any prospects for EU membership as far as some of the Eastern partners are concerned.[22]

The most recent developments indicate that there is a growing dichotomy between the EaP and EU Membership. In a proposal supported by about twelve member states – among which are Germany, Britain and most of the Central and Eastern European countries – the Swedish government put forward, in February 2014, the concept of a 'European package' to be offered to the Eastern partners stressing the need for closer involvement for them in the EU programs and agencies while falling short of mentioning membership prospects.[23] In the last summit between the EU leaders and their counterparts of the Eastern partners that took place in Riga in May 2015, the question of EU membership was not mentioned at all. Moreover, EU leaders such as Angela Merkel made it quite clear that the EaP should not be considered as a preparation for EU membership for the countries concerned.[24]

The perspective for EU membership offers two main advantages. First, it creates a pre-determined process and gives the EU considerable power in terms of leverage. Second, it gave a clear objective to the applicant countries as a tool for mobilization of their public opinion. The absence of such a perspective, on the other hand, poses a challenge for the EU to act as a transformative power as far the Eastern Partners are concerned.[25]

That being said, the perspective for EU membership should not be overstated as well. First, such a prospect concerns a limited number of Eastern partners, e.g. Georgia, Moldova and Ukraine. Second, as shown in the cases of the EU enlargement to Romania and Bulgaria especially, the enlargement conditionalities had only a limited effect in terms of domestic reforms and further post-accession monitoring system had to be established.[26]

---

[21] See *Treaty on European Union (Consolidated Version 2016)*, Official Journal of the European Union, C 202, & June 2016, at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>; *Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated Version 2016)*, Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016, at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>, 10 June 2015.

[22] See N. Ghazaryan, "The Evolution of the European Neighbourhood Policy and the Consistency of its Inconsistencies", *Review of European and Russian Affairs*, vol. 7, no. 1 (2012), pp. 1-13.

[23] See *Non-Paper "20 Points on the Eastern Partnership Post-Vilnius"*, 6 February 2014, at <http://www.scribd.com/doc/206150753/20-Points-on-the-Eastern-Partnership-post-Vilnius>, 10 June 2015.

[24] See "Merkel Tells Eastern Partners Not to Expect too Much", 22 May 2015, EuroActive, at <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/merkel-tells-eastern-partners-not-expect-too-much-314788>, 6 June 2015.

[25] See L. Delcour, "Technical, Geopolitical or Transformative? What Future for the Eastern Partnership?", 23 May 2015, Open Democracy, at <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/laure-delcour/technical-geopolitical-or-transformative-what-future-for-eastern-pa>, 8 June 2015.

[26] See A.B. Spendzharova, M.A. Vachudova, "Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession", *West European Politics*, vol. 35, no. 1 (2012), pp. 39-58, at <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2012.631312>.

The second question relates to the EU record in relation to promotion of democracy and its results on the ground. If democratic promotion is mentioned as one of the objectives of the ENP and then strengthened as far as the EaP is concerned, such commitment has never been reflected in financial terms. Since the beginning of the EaP, only 30% of the ENPI has been committed to such a purpose.[27] Here again, the rhetoric on shared values is also deeply influenced by the enlargement experience by relying on postive conditionalities and socialization.[28]

In terms of results and achievements, however, the human rights situation has tended to deteriorate among the Eastern partners, with perhaps the exceptions of Georgia and Moldova.[29] As far the legal approximation to the single market *acquis* required by the DCFTAs, research shows how limited the process has been so far in the countries that have already concluded such an agreement. Finally, the absence of the prospect of EU membership also considerably decreases the funding opportunities for the Eastern partners – as compared to EU candidate countries – help them to mitigate the cost of such approximation.[30]

THE EU'S EASTERN PARTNERSHIP AND THE GEOPOLITICAL NARRATIVE

Since the start of the Ukrainian crisis, the EU has been caught in a whole array of geopolitical discussions. Most of them would attribute, among the reasons for the fall out between the EU and Russia, the lack of clear strategic thinking on the part of the EU or the lack of a clear geopolitical approach.[31] The Russian decision to launch a Eurasian Customs Union,[32] mutually exclusive with the DCFTA, to be concluded with the EU's Eastern partners contributed in exacerbating such discussions.[33]

[27] See N. Shapovalova, R. Youngs, *EU Democracy Promotion in the Eastern Neighbourhood: A Turn to Civil Society?*, FRIDE Working Paper 115, Madrid 2012, at <http://fride.org/download/WP_115_EU_democracy_promotion_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf>, 9 June 2015.

[28] See ibid.

[29] See J. Lovitt (ed.), *European Integration Index 2014 for the Eastern Partnership Countries*, February 2015, at <http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202014.pdf>, 5 May 2015.

[30] See L. Delcour, K. Wolczuk, *Approximation of the national legislation of Eastern Partnership countries with EU legislation in the economic field*, European Parliament, Direcrorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, May 2013, at <http://dx.doi.org/10.2861/22028>.

[31] See A. Byrne, "EU's Respone to Ukraine Highlights Limits to Power", *Financial Times*, 8 May 2014, at <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/2dcb625c-d146-11e3-81e0-00144feabdc0.html#axzz3h5rpe13D>; U. Klussmann, "The Global Implications of the Ukraine Crisis", *Der Spiegel* Online, 20 February 2014, at <http://www.spiegel.de/international/world/the-geopolitical-implications-of-conflict-in-ukraine-a-954724.html>, 3 June 2015.

[32] To date, two Eastern partner countries, Armenia and Belarus, have decided to join the Eurasian Union.

[33] See L. Delcour, "Escaping Geopolitical Entrapment: the EU's Eastern Policy in Light of EU-Russia Rivalry", Sofia Platform Policy Papers, at <http://sofiaplatform.org/wp-content/uploads/2015/06/Escaping_Geopolitical_Entrapment_the_EU-s_Eastern_Policy_in_Light_of_EU-Russia_Rivalry.pdf>, 7 July 2015.

There is no doubt that the end of the Cold War in Europe has led to a return of geopolitics to Europe.[34] Even if the causes for this comeback go beyond the scope of this paper, it is, however, worth mentioning the kind of geopolitical approaches we are talking about. Critical geopolitics has emerged as a reaction to classical geopolitics and its dubious legacy of Nazism. Instead of emphasizing the relations between geography and politics, critical geopolitics focuses on geographical representations and how these interact with foreign policy analysis using a more constructivist approach. In other words, the extent to which geography can be a social construct that may be used to legitimize political decisions. Another approach called neo-classical geopolitics has tried to propose a fresh view that would break with the excesses of the past while re-assessing the importance of some forms of environmental determinism.[35] Neo-classical geopolitics is more embedded in realist approaches to international relations. Its core principle lies in the concept of power expansion seen as a necessity even though a distinction can be made between a political brand and a military brand of these approaches.[36]

As far as the EaP is concerned, the main line of division between the Member States relates to their views on whether or not the Eastern partners should be considered as either a buffer zone or a bridge between the EU and Russia. These positions were revealed in US diplomatic telegrams released by Wikileaks to some leading European newspapers. In these telegrams, Radosław Sikorski, at the time Polish Foreign Affairs Minister, was expressing his fears after the Russia-Georgian conflict of 2008 and the need thereof to strengthen the relations between the EU and its Eastern Neighbours.[37]

It should be borne in mind that the conflict in Georgia was not mentioned in the Swedish-Polish memorandum that focused its attention instead on Ukraine. Nevertheless, the conflict contributed to accelerate the agenda of the discussions for the adoption of the EaP by the EU Member States. However, the division between the same Member States on the issue of the future of EU-Russia relations was central to these discussions. In other words, the EU was divided between countries such as Poland and the Baltic States that saw the Eastern Partners as buffers against possible Russian revisionism. For other countries led by Germany and to some extent France, the Eastern partners were seen mostly as a possible bridge between the EU and Russia.[38]

The recent events linked to the Ukrainian crisis have indeed hidden the important point that both the EaP and EU-Russia relations were discussed in parallel. In the

[34] See S. Guzzini, *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, Cambridge 2012.

[35] See T. Haverluk, W. Beauchemin, B.A. Mueller, "The Three Critical Flaws of Critical Geopolitics: Towards a Neo-Classical Geopolitics", *Geopolitics*, vol. 19, no. 1 (2014), pp. 19-39, at <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2013.803192>.

[36] See S. Guzzini, *The Return of Geopolitics...*, pp. 18-44.

[37] See "Cablegate: Poland: A Natural U.S. Ally on Eastern Policy", 12 December 2008, ref. 08WARSAW1409, Scoop Wikileaks, at <http://www.scoop.co.nz/stories/WL0812/S00107/cablegate-poland-a-natural-us-ally-on-eastern-policy.htm>, 10 June 2015.

[38] See B. Depo, *Theorizing the Interests of the EU Member States in the Eastern Partnerhip*, ISA BISA Conference, Edinburgh, June 2012, at <http://www.exact.uni-koeln.de/fileadmin/home/depod/Bogdana_Depo_Theorising_EaP.pdf>, 3 June 2015.

aftermath of the Russian Georgian war of August 2009, the French were even threatening to block the EaP unless significant progress was made in the EU-Russia negotiations in view of concluding a new Partnership and Cooperation agreement.[39]

The discussions about the geopolitical dimensions of the Eastern Parnership have flourished in the aftermath of the Russia-Ukraine crisis of 2013. In reality, two sets of discussions have emerged.[40] The first one takes its inspiration from neo-classical geopolitics and emphasises the fact of the geopolitical nature of the EaP. These views would refer to the Eastern neighbourhood as a locus of competition between Russia and the European Union. In this perspective, they would explain the reasons for the Russian opposition to EaP as an attempt to control the space between the EU and Russia both politically and economically.[41] Others prefer to rely on some more classical geopolitical concepts such as the one of rimland to describe the countries included in the EaP. As a result, they call for the need to strengthen the political and security alliances between some of the Eastern neighbours and the 'West' through NATO membership and more economic and political closeness with the European Union.[42]

The question of EU energy security is central to the geopolitical narrative. Since the first Ukraine-Russia gas dispute of January 2006, the question of the security and diversification of supplies ranked high on the EU agenda as reflected in the EU Commission's Second Strategic Energy Review and in the Report on the Implementation of the European Security Strategy.[43] It also became a central point in the new EU Energy Union initiated by the new President of the European Council, Donald Tusk.[44] As far as the EaP is concerned, the question of security and diversification of energy supplies is an important part of the bilateral and multilateral cooperation between the EU and its Eastern partners. This takes different forms according to the countries concerned – firstly, the inclusion of energy interdependence provisions in the Association Agreements to be

[39] See House of Lords. European Union Committee, *After Georgia. The EU and Russia. Follow-Up Report. Report with Evidence*, 3rd Report of Session 2008-09, London 2009.

[40] See J. Crombois, "Which Geopolitics for the European Union? The EU's Eastern European Partnership", *International Relations and Diplomacy*, vol. 3, no. 7 (2015), pp. 480-486, at <http://dx.doi.org/10.17265/2328-2134/2015.07.005>.

[41] See A. Debattista, "Geopolitics, Security, and the Eastern Partnership", 12 November 2013, One Europe, at <http://one-europe.info/geopolitics-security-and-the-eastern-partnership>, 10 June 2015.

[42] See S. Velenciuc, *Geopolitics of Eastern Partnership*, at <http://www.academia.edu/8271412/Geopolitics_of_Eastern_Partnership>, 10 June 2015.

[43] See Council of the European Union, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Second Strategic Energy Review"*, Brussels, 19 November 2008, COM(2008) 781 final, at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52008DC0781>, 19 June 2015; *Report on the Implementation of the European Security Strategy "Providing Security in a Changing World"*, 2008, at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf>, 10 July 2015.

[44] See R. Dickel et al., *Reducing European Dependence on Russian Gas: Distinguishing Natural Gas Security from Geopolitics*, Oxford Institute for Energy Studies, OIES Paper, NG 92, October 2014, at <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/10/NG-92.pdf>, 5 June 2015; A. Hedberg, *EU's Quest for Energy Security. What Role for the Energy Union?*, EPC Policy Brief, 3 March 2015, at <http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=5374>, 15 April 2015.

concluded with the EU's Eastern partners, secondly – the conclusion of a Memorandum of Understanding between the EU and Moldova, Georgia and Armenia, thirdly – the enhancement of bilateral relations with countries such as Azerbaijan and Belarus, and fourthly – to the participation to the EU Energy Community for Ukraine and Moldova. The multilateral dimension includes the need to create a mutually beneficial interconnected and diversified energy market between the EU and its Eastern partners as well as the harmonization of their energy legislation. Finally the Commission Communication highlights the need to reach out to countries of Central Asia using the Baku process and promoting the realization of the so-called Southern Corridor.[45]

Nevertheless, EU energy security is not included as part of the wider EU CFSP but remains distinct. As a result, it has consisted of a technical approach and centred on the need to finance new infrastructures in terms of pipeline connections and upgrading of the energy sectors in the Eastern partners.[46] The case of Azerbaijan is quite telling in this respect. If the country was included in the ENP and then became part of the EaP, Azerbaijan stood out as the only energy producer while being central to the Southern Corridor project supported by the European Union.[47] However, the country is not really interested in accepting the politically binding commitments that the conclusion of the new Association Agreement would entail and instead expressed its interest in concluding a Strategic Modernisation Partnership (SMP), clearly much less binding. The EU, although it keeps repeating its commitments to its core value, has been deeply involved in the financing of infrastructure projects through the negotiation of a Memorandum of Understanding on Energy while the human rights situation in the country had been deteriorating.[48]

In the case of energy policy vis-à-vis its Eastern neighours, the EU seems to be playing geopolitics by default, i.e. a fragmented policy navigating between values and interests that prevented it from developing a clear strategic vision.

CONFLICTING NARRATIVES?

The emergence of two different narratives in the EU's EaP reflects the difficulty for the EU in creating a foreign policy. While the decision making process in CFSP based on unanimity often leads to reaching the lowest common denominator, the emphasis on core values appears as the least adverse path. In other words, the emphasis on core

[45] See European Commission, *Communication from the Commission...*

[46] See R. Youngs, "A New Geopolitics for EU Energy Security", Carnegie Europe, 23 September 2014, at <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=56705>, 4 May 2015.

[47] See J. Hale, *EU Relations with Azerbaijan: More for Less*, Open Society Discussion Paper, Brussels, 4 May 2012, at <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eu-relations-azerbaijan-20120606.pdf>, 3 May 2015.

[48] See M. Merabishvili, *The EU and Azerbaijan: Game on for a More Normative Policy?*, CEPS Policy Brief no. 329, March 2015, at <http://www.ceps.eu/publications/eu-and-azerbaijan-game-more-normative-policy>, 3 June 2015.

values would be seen as the inability of the Member States to agree on a common strategy and more as an attempt to externalise them as part of EU foreign policy identity.[49]

In any case, these two narratives are indeed conflicting. The use of such civilian and normative instruments renders all discussion about the EU's geopolitical views very difficult if not impossible. Indeed such instruments are premised on the rejection of a neo-Malthusian view of a world based on the idea of inherent competition and scarcity. They also challenge any geographical determinism in favouring the need to build partnership and to export EU norms. Nevertheless, as a civilian and normative power, the EU has been reluctant to adopt the views of neo-classical geopolitics in its external policies. Instead of approaching geography in terms of distinct spaces and as loci of competition, the EU is has emphasized the expansion of norms and values based on the inter-connectedness with its partners.

INVENTING A NEW NARRATIVE?

The emergence of the two narratives has led the EU to adopt geopolitical views by default while remaining attached to its normative power role. Such a mix does not seem tenable in the future. Instead, there would be a need for the EU to move beyond these two narratives and to invent a new one. Such a new narrative could be based on the following aspects:

First, there is a need for the EU to re-define a set of core values in terms of democracy and human rights. This would mean for the EU to clean its act both internally – vis-a-vis some of its member states, and externally.

Second, there is a need for the EU to prioritise the legal approximation required as far the Eastern partners are concerned. At this stage, and without prospect for EU membership in the short or medium term, the EU overestimated the capacity of the Eastern partners to reform their economy and has underestimated the cost of such approximation as far as local entrenched economic interests are concerned.

Third, there is a need for the EU to define clearly, collectively and democratically its objectives as far as the Eastern Partners are concerned. This would require a political clarification for the EU in determining its strategic interests in its Eastern neighbourhood.

CONCLUSION

The EU's EaP has given rise to two narratives. The first narrative, the normative power one emphasises values and norms over interests. Such a narrative is deeply embedded in the EU enlargement experience. It is mostly produced by EU institutions and the

[49] See S. Lehne, "EU – Actor or Toolbox? How Member States Perceive the EU's Foreign Policy?", in A. Hug (ed.), *Europe in the World. Can EU Foreign Policy Make an Impact?*, The Foreign Policy Center, London 2013, at <http://fpc.org.uk/fsblob/1535.pdf>, 5 June 2015.

EU Commission in particular. In terms of results, however, it has not accomplished much. Since its inception, it seems that the EUs Eastern Partners have somewhat drifted away from EU values and norms rather than the other way around. The second narrative, the geopolitical one, originated already in the first discussions over the EaP initiative. It gathered momentum in the aftermath of the Russia-Ukraine crisis of the autumn of 2013. Such a narrative was generated in some EU member states by policy actors and analysts of EU foreign policy. It led to an emphasis on interests rather than on values.

The main challenge for the EU in the years to come will be to move beyond these two narratives. One possible way forward would be for the EU to focus the expansion of its norms to the countries that expressed an interest in them. This would mean getting rid of the geographical definition of the neighbourhood. However, such insistence by the EU on expanding values and norms should be based on a strong consensus between the Member States themselves. In other words, a consensus not produced as a result of the EU's decision-making process but as the result of choice clearly endorsed collectively by the EU as a whole.

BIBLIOGRAPHY

Anderson S., *Crafting EU Security Policy. In Pursuit of a European Identity*, Boulder 2008.

Byrne A., "EU's Respone to Ukraine Highlights Limits to Power", *Financial Times*, 8 May 2014, at <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/2dcb625c-d146-11e3-81e0-00144feabdc0.html#axzz3h5rpe13D>.

"Cablegate: Poland: A Natural U.S. Ally on Eastern Policy", 12 December 2008, ref. 08WARSAW1409, Scoop Wikileaks, at <http://www.scoop.co.nz/stories/WL0812/S00107/cablegate-poland-a-natural-us-ally-on-eastern-policy.htm>.

Cianciara A., "Stability, Security, Democracy: Explaining Shifts in the Narrative of the European Neighbourhood Policy", *Journal of European Integration*, vol. 39, no. 1 (2017), at <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2016.1256397>.

Council of the European Union, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Second Strategic Energy Review"*, Brussels, 19 November 2008, COM(2008) 781 final, at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52008DC0781>.

Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Press 78, Prague, 7 May 2009, at <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/prague_summit_declaration_en.pdf>.

Crombois J., "ESDP Operations and EU Conflict Management in the Eastern Neighbourhood", in F. Attinà, D. Irrera (eds.), *Multilateral Security and ESDP Operations. The Changing Practice of Peace Operations and the European Contribution*, Farnham 2010.

Crombois J., "Which Geopolitics for the European Union? The EU's Eastern European Partnership", *International Relations and Diplomacy*, vol. 3, no. 7 (2015), at <http://dx.doi.org/10.17265/2328-2134/2015.07.005>.

Debattista A., "Geopolitics, Security, and the Eastern Partnership", 12 November 2013, One Europe, at <http://one-europe.info/geopolitics-security-and-the-eastern-partnership>.

Delcour L., "Escaping Geopolitical Entrapment: the EU's Eastern Policy in Light of EU--Russia Rivalry", Sofia Platform Policy Papers, at <http://sofiaplatform.org/wp-content/uploads/2015/06/Escaping_Geopolitical_Entrapment_the_EU-s_Eastern_Policy_in_Light_of_EU-Russia_Rivalry.pdf>.

Delcour L., "Quelle influence pour l'Union européenne dans son voisinage oriental? Bilan et perspectives du Partenariat oriental", *Etudes Européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe*, 15 February 2012, at <http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/Eastern_Partnership/DELCOUR_Laure_FR_FINAL.pdf>.

Delcour L., "Technical, Geopolitical or Transformative? What Future for the Eastern Partnership?", 23 May 2015, Open Democracy, at <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/laure-delcour/technical-geopolitical-or-transformative-what-future-for-eastern-pa>.

Delcour L., Wolczuk K., *Approximation of the national legislation of Eastern Partnership countries with EU legislation in the economic field*, European Parliament, Direcrorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, May 2013, at <http://dx.doi.org/10.2861/22028>.

Depo B., *Theorizing the Interests of the EU Member States in the Eastern Partnerhip*, ISA BISA Conference, Edinburgh, June 2012, at <http://www.exact.uni-koeln.de/fileadmin/home/depod/Bogdana_Depo_Theorising_EaP.pdf>.

Dickel R. et al., *Reducing European Dependence on Russian Gas: Distinguishing Natural Gas Security from Geopolitics*, Oxford Institute for Energy Studies, OIES Paper, NG 92, October 2014, at <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/10/NG-92.pdf>.

Edwards G., "The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *Journal of European Integration*, vol. 30, no. 1 (2008), at <http://dx.doi.org/10.1080/07036330801959465>.

EU High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Review of the European Neighourhood Policy"*, Brussels, 18 November 2015, JOIN(2015) 50 final, at <http://www.eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf>.

EU High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Consultation Paper "Towards a new European Neighbourhood Policy"*, Brussels, 4 March 2015, JOIN(2015) 6 final, at <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation.pdf>.

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Eastern Partnership"*, Brussels, 3 December 2008, COM(2008) 823 final, at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0823>.

European Security Strategy 2003 "A Secure Europe in a Better World", Brussels, 12 December 2003, at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

Ghazaryan N., "The Evolution of the European Neighbourhood Policy and the Consistency of its Inconsistencies", *Review of European and Russian Affairs*, vol. 7, no. 1 (2012).

Guzzini S., *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, Cambridge 2012.

Hale J., *EU Relations with Azerbaijan: More for Less*, Open Society Discussion Paper, Brussels, 4 May 2012, at <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eu-relations-azerbaijan-20120606.pdf>.

Haukkala H., "Russian Reactions to the European Neighbourhood Policy", in R. Whitman, S. Wolff (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*, London 2012.

Haverluk T., Beauchemin W., Mueller B.A., "The Three Critical Flaws of Critical Geopolitics: Towards a Neo-Classical Geopolitics", *Geopolitics*, vol. 19, no. 1 (2014), at <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2013.803192>.

Hedberg A., *EU's Quest for Energy Security. What Role for the Energy Union?*, EPC Policy Brief, 3 March 2015, at <http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=5374>.

House of Lords. European Union Committee, *After Georgia. The EU and Russia. Follow-Up Report. Report with Evidence*, 3rd Report of Session 2008-09, London 2009.

House of Lords. European Union Committee, *The EU and Russia. Before and beyond the Crisis in Ukraine*, 6th Report of Session 2014-15, London 2014.

Kelley J., "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 1 (2006), at <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00613.x>.

Klussmann U., "The Global Implications of the Ukraine Crisis", *Der Spiegel* Online, 20 February 2014, at <http://www.spiegel.de/international/world/the-geopolitical-implications-of-conflict-in-ukraine-a-954724.html>.

Korosteleva E., "The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours?", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 27, no. 1 (2011), at <http://dx.doi.org/10.1080/13523279.2011.544381>.

Lehne S., "EU – Actor or Toolbox? How Member States Perceive the EU's Foreign Policy?", in A. Hug (ed.), *Europe in the World. Can EU Foreign Policy Make an Impact?*, The Foreign Policy Center, London 2013, at <http://fpc.org.uk/fsblob/1535.pdf>.

Lovitt J. (ed.), *European Integration Index 2014 for the Eastern Partnership Countries*, February 2015, at <http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202014.pdf>.

Manners I., "As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy", in R. Whitman, S. Wolff (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*, London 2012.

Merabishvili M., *The EU and Azerbaijan: Game on for a More Normative Policy?*, CEPS Policy Brief no. 329, March 2015, at <http://www.ceps.eu/publications/eu-and-azerbaijan-game-more-normative-policy>.

"Merkel Tells Eastern Partners Not to Expect too Much", 22 May 2015, EuroActive, at <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/merkel-tells-eastern-partners-not-expect-too-much-314788>.

Nitoiu C., "The Elephant in the Room at Riga", 26 May 2015, Open Democracy, at <https://www.opendemocracy.net/od-russia/christian-nitoui/elephant-in-riga-room>.

Nitoiu C., "The Narrative Conctruction of the European Union in External Relations", in idem,

N. Tomic (eds.), *Europe, Discourse, Institutions. Challenging the Mainstream in European Studies*, London 2015.

Non-Paper "20 Points on the Eastern Partnership Post-Vilnius", 6 February 2014, at <http://www.scribd.com/doc/206150753/20-Points-on-the-Eastern-Partnership-post-Vilnius>.

Park J., "The European Union's Eastern Partnership", 13 March 2014, CFR Backgrounders, at <http://www.cfr.org/europe/european-unions-eastern-partnership/p32577>.

Peters K., Rood J., Gromadzki G., *The Eastern Partnership: Towards a New Era of Cooperation between the EU and its Neighbours?*, Revised Overview Paper, Clingendael European Studies Programme, EU Policies Seminar Series, The Hague, December 2009, at <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20091200_cesp_paper_rood.pdf>.

Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership 2008, at <http://www.enpi-info.eu/library/content/polish-swedish-proposal-eastern-partnership>.

Report on the Implementation of the European Security Strategy "Providing Security in a Changing World", 2008, at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf>.

Risse T., "Identity Matters: Exploring the Ambivalence of EU Foreign Policy", *Global Policy*, vol. 3, no. 1 (2012), at <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.12019>.

Schäffer S., Tolksdorf D., "The Eastern Partnership – 'ENP plus' for Europe's Eastern Neighbors", *CAP Perspectives*, no. 4 (2009), at <http://www.cap.lmu.de/download/2009/CAPerspectives-2009-04.pdf>.

Shapovalova N., Youngs R., *EU Democracy Promotion in the Eastern Neighbourhood: A Turn to Civil Society?*, FRIDE Working Paper 115, Madrid 2012, at <http://fride.org/download/WP_115_EU_democracy_promotion_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf>.

Sjursen H., "What Kind of Power?", in eadem (ed.), *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, London 2007.

Smith K.E., "Enlargement, Neighourhood, and European Order", in C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford 2011.

Spendzharova A.B., Vachudova M.A., "Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession", *West European Politics*, vol. 35, no. 1 (2012), at <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2012.631312>.

Telò M., *Europe, a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, London 2007.

Tora B., "Democratic Foundations of EU Foreign Policy: Narratives and the Myth of EU Exceptionalism", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 8 (2011), at <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.615209>.

Treaty on European Union (Consolidated Version 2016), Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016, at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.

Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated Version 2016), Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016, at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.

Velenciuc S., *Geopolitics of Eastern Partnership*, at <http://www.academia.edu/8271412/Geopolitics_of_Eastern_Partnership>.

Youngs R., "A New Geopolitics for EU Energy Security", Carnegie Europe, 23 September 2014, at <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=56705>.

Youngs R., Pishchikova K., "Smart Geostrategy for the Eastern Partnership", Carnegie Europe, November 2013, at <http://carnegieendowment.org/files/smart_geostrat_eastern_partnership.pdf>.

Jean F. CROMBOIS holds the PhD degree in Modern European History, reveived at the Free University of Brussels in 1999, and Postgraduate Diploma in Political Science from the University of Essex (2003). Currently he works as associate proffesor at the American University in Bulgaria. Among his main research interests there are: European neighborhood policy and European security, history and theories of European integration, comparative constitutionalism in Europe, EU external affairs and institutional framework, EU law, EU interest groups and lobbying, history of European integration, comparative politics in Europe. Authored many publications on international politics and European integration.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.08

Maciej STĘPKA
Jagiellonian University in Kraków
maciek.stepka@uj.edu.pl

EU CRISIS MANAGEMENT AND CONFLICT PREVENTION

IDENTIFYING INSTITUTIONAL CONSTRAINS FOR EARLY WARNING ANALYSIS UTILIZATION[1]

ABSTRACT Early warning systems are responsible for monitoring crisis situations and generating warning signals of situations which escalate and pose a threat to international and human security. The application of this instrument often determines the success of preventive measures and efficiency of further crisis management. Being aware of the importance of this mechanism, the EU invested substantial resources for its development within the CFSP/CSDP framework. Nonetheless, the faulty institutional design and insufficient analytical capabilities of the EEAS put the applicability of the system in question. The article analyses a set of early warning institutional arrangements embedded in CFSP/CSDP institutional structure. In doing so, it describes and examines the main institutional and systemic constrains of early warning utilization in the EU conflict prevention framework.

Key words: conflict prevention, early warning systems, Common Foreign and Security Policy, European External Action Service

Słowa kluczowe: zapobieganie konfliktom, system wczesnego ostrzegania, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, Europejska Służba Działań Zewnętrznych

[1] The article was prepared using empirical material gathered in the course of the graduate research project entitled "Knowledge with Muscle. Early Warning Utilization in the EU Conflict Prevention Framework" (2011-6274498). The project was funded by the Graduate School of Social Sciences, University of Amsterdam. All the interviews were conducted in between April-June 2011.

For the past 20 years, the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP) has undergone numerous modifications, which resulted in the establishment of a unique institutional blend of interlocking instruments and competencies.[2] Within this specific setting, the EU has begun to develop conceptual, political, and institutional background for making conflict prevention a distinctive characteristic of the EU engagement in the global arena.[3] With the adoption of the Gothenburg Programme, European Security Strategy and the Treaty of Lisbon, the EU has argued that *conflict and threat prevention cannot start too early, and that early identification and understanding of risk factors increases the chances of timely and effective action to address the underlying causes of conflict*.[4] With this assumption in mind, the EU invested substantial resources in the development of preventive measures and crisis management capacities, which eventually placed the early conflict warning system at the heart of the EU conflict prevention toolbox.[5]

Early Warning System (EWS) is commonly considered as an essential element of an effective conflict prevention capacity.[6] It can be defined as *the ability to collect and analyse information in the interest of providing strategic choices for preventive action or, as may be required, an informed response*.[7] The idea behind the system is that it can predict the development of crises and produce warnings and viable response options in a timely manner. The analysis has to be not only accurate, but also compatible with a specific institutional layout and political agenda of the organization it is addressed to. This is when the efficiency of early warnings becomes questionable. The so-called early warning-response gap is a well-known issue in the global and regional conflict prevention and crisis management frameworks. The literature indicates a whole range of reasons behind the inefficiency of the analysis, one of which is institutional constraint.[8] Arjen Boin et al. describes institutional constrains as communication inefficiency and individual or collective inability to process and produce information in the times of crisis.[9] He argues that in complex institutional frameworks, crisis situations can be, and

2 See M.E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge 2004.

3 See B. Romsloe, "EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk – teori og praksis", *Internasjonal politikk*, vol. 63, no. 1 (2005), pp. 89-108.

4 *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

5 See E. Gross, A.E. Juncos, *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions, and Policies*, London–New York 2010.

6 See J.L. Davies, T.R. Gurr, *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Lanham 1998.

7 S. Rusu, "Principles and Practice of Conflict Early Warning", *Conflict, Security & Development*, vol. 1, no. 2 (2001), p. 132, at <http://dx.doi.org/10.1080/14678800100590613>.

8 See K. van Walraven, *Early Warning and Conflict Prevention. Limitations and Possibilities*, The Hague 1998.

9 See A. Boin, P. 't Hart, A. McConnell, "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests", *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 1 (2009), pp. 81-106, at <http://dx.doi.org/10.1080/13501760802453221>.

often are, managed ineffectively. This can be attributed to a number of reasons, be it a high number of analytical units, ambiguous procedures and policies, or simply inter-departmental competition over influence and position in the expertise-making environment.[10] This set of specific problems is often attributed to global organizations, which commonly struggle with defective institutional designs, conflict of interests and competencies, or cognitive biases.[11]

The EU conflict prevention framework certainly fits this profile being a patchwork of commission- and council-based mechanisms; it can pose several challenges for fully functional early warning and conflict prevention policy.

The following article analyses a set of institutional arrangements embedded in CFSP/CSDP institutional structure. In doing so, it describes and examines the main institutional and systemic constrains of early warning utilization in the EU conflict prevention framework. The first part of the article focuses on the principal theories of the so-called early warning response gap. It emphasizes the main reasons behind unsuccessful performance of preventive policies and focuses on possible explanations for the gap. The second section of the article is devoted to the description of the institutional design of the EU conflict prevention framework. It outlines the most important component sources of information involved in the process of early warning production, dissemination and utilization. The last section focuses on examination of institutional constraints which decrease the efficiency of the EU conflict prevention policies.

WARNING-RESPONSE GAP – AN INSTITUTIONAL PERSPECTIVE

The so-called early warning-response gap represents a situation when timely delivered information on a potential conflict fails to generate a proper political response.[12] Such a problem of responsiveness to early warnings is attributed to several issues ranging from different threat perceptions among decision makers, bystander syndrome, ineffective delivery of warnings and, last but not least, institutional constraints.[13]

Institutional constraints refer to specific technical limitations that make dissemination and delivery of early warnings much more challenging. One of the main aspects of the institutional constraints is flawed organizational design of a conflict prevention framework. This problem refers mainly to the excessively polycentric early warning systems scattered all around the institution. According to Zenko, such a situation contributes to informational chaos and further issues with analysis dissemination and

[10] See A. Boin et al., *The Politics of Crisis Management*, New York 2005, p. 34.

[11] See D. Carment, K. Garner, "Early Warning and Conflict Prevention: Problems, Pitfalls and Avenues for Success", *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 6, no. 2 (1999), pp. 103-121, at <http://dx.doi.org/10.1080/11926422.1999.9673176>.

[12] H. Adelman, S. Schmeidl, "Towards the Development of an Early Warning/Response Network", *Refuge*, vol. 15, no. 4 (1996), pp. 21-27.

[13] See A. Austin, "Early Warning and The Field: A Cargo Cult Science?", in idem, M. Fischer, N. Ropers (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict*, Wiesbaden 2004, pp. 129-150.

communication between analytical units.[14] It should be noted that before a warning reaches a policy-maker, it has to cover a distance between several analytical units and departments involved in the conflict prevention framework; the bigger the distance, physical and otherwise, the smaller the chance of success of an early warning.[15]

Another aspect of institutional constraints focuses on the problem of different strategic or security cultures that may be engaged in the early warning system and conflict prevention framework. Choo argues that analytical coherence within the system is absolutely essential in order to produce clear and usable information for a decision maker.[16] That is why it is crucial that the 'analysts-warners' are not only a part of the same system, but also share the same 'playbook', that is identification of threats and understanding of responses viable for the organization they work for.[17] Thus, the 'warners' also have a responsibility to educate themselves in the decision--making mechanisms of their organization. Empirical evidence shows that the greater familiarity early warning analysts have with policy making mechanism, the easier it is to write warnings intended for specific responses.[18] In this regard, a complex and unpredictable decision making environment seriously affects the efficiency of the early warning system.

The third dimension of institutional constraints refers to conflict of interest and competencies. It builds on the two previously mentioned issues and leads to potential conflicts between analytical components involved in the early warning system. There is an interesting body of literature exploring the phenomenon of interest-based behavior among intelligence and analytical units involved in security policies.[19] Apparently, in a situation when competencies are not clearly indicated in the organizational framework, the units involved in the system tend to use their powers to assume dominant position and place themselves as close to the decision maker as possible.[20] Such a situation is counter-productive and potentially leads to conflict within the framework.

---

[14] See M. Zenko, R.R. Friedman, "UN Early Warning for Preventing Conflict", *International Peacekeeping*, vol. 18, no. 1 (2011), p. 25, at <http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2011.527504>.

[15] See A. Ricci (ed.), *From Early Warning to Early Action? The Debate on the Enhancement of the EU's Crisis Response Capability Continues*, Brussels 2008.

[16] C.W. Choo, "Information Use and Early Warning Effectiveness: Perspectives and Prospects", *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 60, no. 5 (2009), pp. 1071-1082, at <http://dx.doi.org/10.1002/asi.21038>.

[17] See B. Pohl, "The Logic Underpinning EU Crisis Management Operations", *European Security*, vol. 22, no. 3 (2013), p. 320, at <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2012.726220>.

[18] See B. Harff, T.R. Gurr, "Systematic Early Warning of Humanitarian Emergencies", *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 5 (1998), p. 561, at <http://dx.doi.org/10.1177/0022343398035005002>.

[19] See M. Phythian, P. Gill, S. Marrin (eds.), *Intelligence Theory. Key Questions and Debates*, London––New York 2008.

[20] See M. Dunn Cavelty, V. Mauer, "Postmodern Intelligence: Strategic Warning in an Age of Reflexive Intelligence", *Security Dialogue*, vol. 40, no. 2 (2009), pp. 123-144, at <http://dx.doi.org/10.1177/0967010609103071>.

EU CONFLICT PREVENTION FRAMEWORK – INSTITUTIONAL DESIGN

Studying utilization of early warning mechanisms and conflict prevention polices requires identification of two basic communities within the framework – 'warnees' and 'warners'. In this case, the decision-making environment is considered to be the 'warnees', embedded in the Council of European Union. The 'warners', on the other hand, represent the community of the so called 'knowledge producers' responsible for the development and dissemination of early warning analysis.[21] This differentiation may seem straight forward, but within such a complex institutional design as the European Union traditional divisions become blurred.

The most common point of reference for the 'warners' community is the European External Action Service (EEAS) with the Office of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the Commission (HR/VP) in command.[22] As Hynek indicates, the EEAS and its analytical capability is rather a patchwork than a coherent and fully-fledged system.[23] Such an opinion stems from the fact that the EEAS is in its essence a sum of intergovernmental (originated in the Council) and communitarian (originated in the European Commission) components of the Common Foreign and Security Policy.[24] In the aftermath of the Lisbon Treaty reform and the adoption of the comprehensive approach to conflict prevention, the EU started pooling its analytical resources under one institutional framework. The comprehensive approach (CA) is a guiding principle behind the prevention and management of external conflicts and crises at the EU level. It calls for consistency between different areas of EU external actions and close cooperation within its political and institutional framework.[25] The comprehensive approach places special emphasis on the development of shared analysis in order to improve situational awareness in regard to external crises and conflicts. This applies to all the components involved in early warning and preparedness, conflict prevention, crisis response and management and early recovery.[26] This is how

[21] See H. Adelman, A. Suhrke, *Early Warning and Conflict Management*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Kopenhagen 1996.

[22] See S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills–New York 2014, pp. 23-45.

[23] N. Hynek, "EU Crisis Management after the Lisbon Treaty: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ", *European Security*, vol. 20, no. 1 (2011), p. 94, at <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2011.556622>.

[24] See T. Henökl, "Conceptualizing the European Diplomatic Space: A Framework for Analysis of the European External Action Service", *Journal of European Integration*, vol. 36, no. 5 (2014), pp. 453-471, at <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2013.865731>.

[25] See A. Mazurkiewicz, "NATO and EU Approach Towards Civil-Military Relations", *Polityka i Społeczeństwo*, vol. 2, no. 12 (2014), pp. 125-140.

[26] Joint Communication to the European Parliament and the Council, *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises* (JOIN/2013/0030), Brussels, 11 December 2013.

the EEAS inherited *the supporting bodies and the chain of command from the Councils' Secretariat, with the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), the Situational Centre and European Union Military Staff*.[27] As a result of the reforms and institutional reconfigurations, the EEAS has at its disposal a number of resources including specialized departments and agencies responsible for analyzing and monitoring conflict zones all around the globe and putting conflict prevention and early warning at the heart of the EU external policies.[28] In that regard, the overseeing directorate (CSDP and Crisis Response) coordinates or cooperates with the following components which are involved in the EU early warning system:

1. Conflict Prevention, Peace-building and Mediation Division (CPPMD) – the division operates under the supervision of Security Policy and Conflict Prevention Department and is responsible for the monitoring of implementation of the Gothenburg Programme. The role of CPPMD is not entirely clear even among security practitioners and politicians dealing with the EEAS. According to empirical research, the division is identified as both early warning provider and the horizontal coordinator of units involved in early warning information gathering and sharing.[29] In fact, CPPMD is responsible for a little bit of both. It provides operation support to the EEAS country teams in order to shorten the distance between 'warners' and 'warnees'.[30] It also gathers information from other field offices identifying and managing risks. Thus, it is not only a rigid predictive mechanism, but also one of the first units which analyzes possible preventive measures.[31]
2. European Union Military Staff (EUMS) – after the Lisbon Treaty, the EUMS was transferred from the Council of European Union to the EEAS and represents the only military body within the EEAS analytical framework. The EUMS is a vital part of the European conflict prevention machinery, but it does not fall under the CSDP and Crisis Response supervision. It consists of mainly military experts seconded by the Member States and feeds primarily on information delivered by the national intelligence services.[32] The Staff provides opinions and expertise in the field of military related issues as well as civilian crisis management.[33]

---

27 N. Hynek, "EU Crisis Management...", p. 93.

28 The EEAS is also responsible for implementation of preventive and mitigating measures, however it is not within the scope of this article. For more information please see E. Gross, A.E. Juncos, *EU Conflict Prevention*...

29 T. Beswick, *EU Early Warning and Response Capacity for Conflict Prevention in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012.

30 See I. Manners, "Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Actions", *Journal of European Integration*, vol. 37, no. 2 (2015), pp. 299-318, at <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.990141>.

31 See T. Beswick, *EU Early Warning*...

32 See G. Hauser, F. Kernic (eds.), *European Security in Transition*, Aldershot 2006, p. 47.

33 See B. Tonra, "European Union Security Dynamics: In the New National Interest", *European Security*, vol. 20, no. 4 (2011), pp. 608-610, at <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2010.528405>.

3. EU Intelligence and Situation Centre (INTCEN) – as a result of several institutional reforms, the Centre has become possibly the most influential and dynamic early warning mechanism within the EU conflict prevention framework.[34] It includes national and open source intelligence capabilities as well as the resources of the Situation Room and Consular Crisis Management.[35] The INTCEN is responsible for constant monitoring of the fragile states and conflict sensitive regions, and produces the most up-to-date early warning analyses.[36] The Centre handles secure communication feeds from foreign affairs offices, security agencies and intelligence communities. At the same time, it works in close cooperation with the EUMS under Single Intelligence Capacity framework.[37]

The Gothenburg Programme committed the EU to enhancing conflict prevention tools, including early warning and response capabilities. The main idea was to calibrate and redesign preventive analysis for planning, decision-making and evaluative purposes. The programme clearly states *that the principle objective of the EU external and security policy is to monitor potential conflict situations on the basis of accurate information and analysis, as well as design clear options for action for both long-term and short-term prevention*.[38] In order to meet these commitments, the EU has been developing an impressive range of potential sources of early warning information including geospatial, human, open-source and signals intelligence.[39] Table 1 describes some examples of the most commonly identified sources of early warnings.

Table 1. Examples of early warning mechanisms in the EU

Sources of Early Warnings	Origin	Description
Country Strategy Papers (CSP)	EEAS	Country Strategy Papers are essential to the EU early warning system. CSPs are prepared by the European External Action Service (conflict prevention units and respective delegations) with input from the Member States. At first, the analysis was designed to support the European Development Fund and the donor community, but with time it changed into a risk assessment analysis. The standard Country Strategy Paper consists of 1) framework of relations between the EU and the country of interest; 2) country diagnosis; 3) assessment of past and present cooperation; 4) strategy for future actions. The latest edition of the papers covers 141 countries.

[34] See L. Montanaro, J. Schünemann, *Walk the Talk. The EU Needs an Effective Early Warning System to Match its Ambitions to Prevent Conflict and Promote Peace*, Madrid 2011.

[35] *EEAS Organizational Chart*, at <http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf>, 9 March 2016.

[36] T. Beswick, *EU Early Warning*..., pp. 7-8.

[37] E. Gross, A.E. Juncos, *EU Conflict Prevention*..., p. 61.

[38] Presidency Conclusions, *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts (Gothenburg Programme)*, Gothenburg, 15-16 June 2001, p. 12.

[39] See L. Freedman, "The Politics of Warning: Terrorism and Risk Communication", *Intelligence and National Security*, vol. 20 (2005), pp. 379-418, at <http://dx.doi.org/10.1080/02684520500281502>.

Watchlist	EEAS The Council	The Watchlist is a confidential biannual report on the countries which are of strategic importance for the EU. The report includes special supplements on terrorism, weapons of mass destruction, regional conflicts, migration towards the EU and environmental threats. The list is the main driver of the work program of the EUMS and INTCEN. It is prepared at the EEAS, but it is controlled by the PSC, which submits new themes and countries for analysis.
Tariqa 3	EEAS	The most sophisticated data gathering system built explicitly for early warning purposes. Developed by the Commission, Tariqa 3 feeds on multiple sources (open and secret) including Lexis Nexis, Factivia, Latest News (press agencies), Google, Oxford Analitica, Proquest (academia) etc. The system utilizes text and audio-video based sources using the most advanced search engines. Tariqa 3 enables cluster based analysis and scenario drawings, which makes it suitable for identification of commonalities and behavioral trends among targeted countries or regions. Tariqa's scenario drawing isolates weak and strong signals and calculates the impact of a given factor in regard to security situation and conflict dynamics.
EU Special Representatives (EUSR)	EEAS	EUSRs promote stabilization as well as policies and interests of the EU in the troubled countries and regions. They play a vital role in the conflict prevention framework since they are obligated to update and report to CSFSP/CSDP institutions and assist them in identifying recommendations and options for potential responses to emerging crisis situations.
Regional Crisis Response Planning Officer (RCRPO)	EEAS	RCRPOs are one of the most promising developments in the EU conflict prevention framework. They work as officials within the EU delegations' political departments and are exclusively responsible for monitoring conflict dynamics and early identification of crises.
Virtuoso40 (Versatile Information Toolkit for End Users Oriented Open Source Exploitation)	EEAS	The state of the art mechanism which is supposed to be a one-stop platform for the use of all analytic tools. Virtuoso is a surveillance and data gathering tool which feeds mainly on open source information. It is designed to find, select, and acquire information from public sources and analyze it to provide relevant information useful to the decision-maker. The project Virtuoso was concluded in 2013 and its utilization and wider implementation in the EEAS conflict prevention framework have not yet been finalized.

Source: own elaboration.[40]

The EU conflict prevention framework includes additional supporting agencies working in close cooperation, but not within, the EEAS main institutional frame – the European Union Satellite Centre (EUSC) and the European Union Institute for

[40] EEAS Website, at <http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm>, 7 March 2016; European Commission Website, at <http://ec.europa.eu/index_en.htm>, 8 March 2016; Council of European Union Website, at <http://www.consilium.europa.eu/en/home/>, 8 March 2016; Virtuoso Project Website, at <http://www.virtuoso.eu>, 9 March 2016.

Security Studies (EUISS). The EUSC contributes to the early warning system by producing specialized expertise in the areas of satellite imaging and geospatial intelligence.[41] It supports conflict prevention and crisis management thematic directorates within the EEAS as well as the European Commission. The Centre coordinates several joint projects including the "Global Monitoring for Environment and Security" and "Global Monitoring for Security and Stability", which are designed to directly interface with the EU early warning and conflict management departments.[42] The EUISS plays a clear-cut role in the EU conflict prevention domain serving as a think tank responsible for long-term security analysis dissemination of research on the EU foreign and security policy. The Institute works as an analytical capacity and a forum for debate between external experts and decision makers. The EUISS produces strategic prognosis on the state of the EU foreign and security policies and contributes to further advancement of the EU strategic culture.[43] As Table 1 indicates, the European Union does not suffer from the lack of early warning information or even knowledge dissemination systems. So the question is why the European Union still struggles with the absorption of early warnings and what are the main systemic constraints responsible for that?

Despite the fact that the Lisbon Treaty incorporated a large portion of external affairs to the EEAS, the whole process of decision-making remained within the Council's competencies. The Council of European Union and the High Representative can be defined as the primary customers ('warnees') of the EU early warning system. They represent the peak of the institutional machinery governing the EU conflict prevention framework. That includes taking decisions on the development of new resources and implementation of preventive actions and civilian or military missions.[44] However, the proceedings within the Council are not limited to the ministers of the Member States and include additional bodies responsible for supporting the decision-making process.

The specialized working groups and committees[45] are involved in the initial phase of decision-making in the Council. They serve as preparatory bodies where the national representatives set up negotiations and develop a preliminary plan for further proceedings. In the case of conflict prevention and security framework, the preparatory bodies process the initial early warnings and formulate secondary recommendations for their respective ministers and ambassadors.[46] In this way, the working groups support the Political and Security Committee (PSC), which is described as one the most important bodies in the EU foreign and security policy institutional framework. The Committee presides at the level of national representatives (ambassadors) and is

[41] See A. Gruszczak, "Technologie satelitarne na rzecz bezpieczeństwa Unii Europejskiej", *Kultura i Polityka*, no. 16 (2014), pp. 94-113.

[42] See EU Satellite Centre Webiste, at <https://www.satcen.europa.eu>, 8 March 2016.

[43] See EU Institute for Security Studies, at <http://www.iss.europa.eum>, 8 March 2016.

[44] See J. Peterson, S. Helene, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London–New York 2005.

[45] To exemplify: Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom), Politico-Military Group, Military Committee Working Group, European Union Military Committee (EUMC).

[46] See P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford 2013, p. 42.

chaired by a European official appointed by the High Representative. In order to assure coherence of the EU preventive actions, the Committee allows (on ad hoc basis) participation of representatives from other relevant conflict prevention institutions.[47] According to its mandate, the PSC is responsible for *monitoring the international situation in the areas covered by the CFSP, defining policies and delivering opinion to the Council*,[48] In that sense, it proposes initial response options to the Council of Foreign Affairs and the High Representative.

In such complex institutional designs as the EU, the relationship between the 'warner' and 'warnee' is not always straightforward. The institutional layout of the conflict prevention framework substantially impacts the efficiency of the early warning system. The analysis does not always reach the decision maker and preventive measures are not always formulated and launched in a timely manner. The whole purpose of the EU early warning systems is to enable evidence-based conflict prevention policy which would increase the efficiency of the European Union as a global actor and security provider. However, is it possible to reach this goal and high efficiency of the system while at the same time supporting a complex and often incoherent institutional framework?

INSTITUTIONAL LIMITATIONS FOR EARLY WARNING UTILIZATION

This section identifies and discusses some of the main institutional and systemic constraints of early warning utilization within the EU conflict prevention framework. It is based on a series of semi-structured interviews conducted in Brussels between May and June 2011. The research sample was based on analysts assigned to work for or within the EUMS, Situation Room and the CPPMD. The key criticism which stems from the gathered material can be narrowed down to the following three aspects: 1) unclear division of competencies; 2) different working and analysis-making cultures; 3) lack of individual and collective capacity to manage information on violent crises.[49]

The institutional design of the EU conflict prevention and crisis management can be confusing even for a person familiar with the EU external and security policies.[50] The number of units responsible for analysis and decision-making, their competencies and the additional issues concerning the national and European politics have created

[47] See C. Steindler, "Mapping Out the Institutional Geography of External Security in the EU", *European Security*, vol. 24, no. 3 (2015), pp. 402-419, at <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1028187>.

[48] See J. Rehrl, H.-B. Weisserth (eds.), *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna 2010.

[49] See L. Montanaro, J. Schünemann, *Walk the Talk*...

[50] See D. Spence, "The Early Days of the European External Action Service: A Practitioner's View", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, no. 1 (2012), pp. 119-121, at <http://dx.doi.org/10.1163/187119112X615098>.

a blurry and distorted image of the framework.[51] This situation is the result of an unequal development of the institutions and instruments and the lack of internal integrity within the CFSP .[52] In fact, the conflict prevention framework has undergone several changes in the last decade.[53] The pre-Lisbon early warning components like Policy Planning and Early Warning Unit have been rearranged or incorporated into the new thematic directorates within the EEAS. Even experts and academics cannot agree on the coherent description of the early warning and conflict prevention system in the EU.[54] The most common indications of the central point of the system are either the INTCEN (civilian) or the EUMS (military).[55] Indeed, these two units are responsible for most of the early warning analysis produced within the EU. At the same time, the empirical data suggests that there is a conflict of interests and certain competition between them.[56] This clash of military and civilian domains is not without basis. The EUMS was transferred from the intergovernmental institution (the Council) to a communitarian body such as the EEAS. The Military Staff kept its separate military characteristics and chain of command. According to the EEAS organization design, the EUMS remains separate from the main frame of the CSDP and Crisis Response Directorate and works directly under the High Representative.[57] At the same time, the INTCEN has gained substantial resources with the incorporation of the former Joint Situation Centre and the development of its intelligence and analysis making capacity. After the Paris Attack of 2016, the Centre has also become one of the most important forums for the EU intelligence sharing and cooperation.[58]

The situation of unclear competencies may lead to decreased performance and utilization of early warning within the framework. What is more important, it may contribute to deepening the incoherence within the EU analysis making community. The Initiative for Peace-building-Early Warning Cluster conducted in 2013 a series of interviews with the EEAS experts and revealed that in fact within the EU conflict prevention framework there is a dualistic interpretation of threats and challenges to international security. The differences go even deeper and reflect on day-to-day cooperation.

---

51 See S. Duke, "The European External Action Service: Antidote against Incoherence?", *European Foreign Affairs Review*, vol. 17, no. 1 (2012), pp. 45-68.

52 See M.E. Smith, "The European External Action Service and the Security-Development Nexus: Organizing for Effectiveness or Incoherence?", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, no. 9 (2013), pp. 1-17, at <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758441>.

53 See D. Spence, "The Early Days..."

54 See L. Montanaro, J. Schünemann, *Walk the Talk...*; see also F. Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, London–New York 2012, pp. 230-265.

55 See ibid.

56 See T. Beswick, *Improving Institutional Capacity for Early Warning. Synthesis Report*, The Hague 2012.

57 See S. Post, *Toward a Whole-of-Europe Approach. Organizing the European Union's and Member States' Comprehensive Crisis Management*, Berlin 2015.

58 See A. Gruszczak, "EU Intelligence-led Policing: The Case of Counter-terrorism Cooperation", in M. O'Neill, K. Swinton, A. Winter (eds.), *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*, Newcastle upon Tyne 2013, pp. 16-39.

The best example is the encryption incompatibilities between different early warning units, which affect inter-departmental cooperation and communication of shared early warnings.[59] This incoherence stems from civilian and military analysis-making cultures embedded in the system. According to the research, the incoherence in identification of threats and interpretation of early warning signals may lead to risk aversion and lower the efficiency of the system. In other words, the inconsistencies in the definition of threats may lead to inaction due to unclear and incoherent prognosis.

The last major constraint concerns the EU capacity to process and disseminate early warnings within its institutional system. It may seem that the Union has caught itself in a comprehensiveness trap trying to feed on every source of information potentially useful for early warning purposes.[60] Currently, there are twenty sources of early warnings subscribed to the conflict prevention framework.[61] Since the early days of the EEAS, it has been known that its institutional and human capacity is not sufficient to process the amount of information that flows into the EU early warning system.[62] Moreover, the analysis making units feed on all types of intelligence without having specialized resources and coherent methodologies in place.[63] The raw data needs to be processed consecutively by several departments in order to be usable by the decision makers and it takes time. Finally, the insufficient capacity to manage the information affects the potential for timely early response. Even though there is a substantial amount of early warnings existing in the framework, there are no communication capabilities dedicated to conflict prevention. In fact, the analytical units are responsible for making and disseminating information among the decision makers. This model of a conflict prevention system undermines not only the effectiveness of the warnings but also the efficiency of the whole system.

CONCLUSIONS

The early warning system is considered as an integral part of every conflict prevention framework. It is a watchdog capability which is tasked with monitoring crisis situations and generating early warning signals on situations which escalate and pose a threat to international and human security. The reason behind every system is to strengthen conflict prevention policies and facilitate evidence-based policymaking. Since 2001 and the introduction of the Gothenburg Programme, the European Union has begun embracing early warning as a key element of its conflict prevention and crisis management

59 See T. Beswick, *Improving*..., pp. 12-13.

60 See C. Gourlay, "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping*, vol. 11, no. 3 (2004), pp. 404-421, at <http://dx.doi.org/10.1080/1353331042000249019>.

61 See L. Montanaro, J. Schünemann, *Walk the Talk*..., p. 22.

62 See T. Beswick, *EU Early Warning*...

63 See eadem, *Improving*..., p. 11.

capacity. Alas, this process has not proceeded without problems. One of the major issues with the framework concerns institutional constraints which obstruct utilization of early warnings. To put it differently, the institutional design and capacity of the system makes it inefficient and problematic for the EU to commit to evidence-based foreign and security policy-making.

Since the origin of the CFSP/CSDP, the experts and scholars have been pointing out the lack of common voice within the EU foreign affairs domain.[64] To counter this problem, the EEAS was established. Its main task was to overcome the differences and contribute to the common European security culture. Nonetheless, placing the framework under control of one person and locking the analytical staff in the same building turned out to be merely the beginning of much needed reforms. Even though the EU has made a substantial progress in consolidating its conflict prevention capabilities, the institutional design struggles with internal problems and incompatibilities. One of the most important institutional constraints is the incoherence of security and analysis making cultures. The differences between the civilian and military capabilities not only generate a conflict of interests, but they also lead to unnecessary tensions within the framework. Secondly, the institutional incapacity to manage the information processing and dissemination poses a threat to the whole system. The massive inflow of raw data makes it impossible for the EU analysts to create advanced prognoses and recommendations in a timely manner.

The EU conflict prevention framework is still in the making. The EEAS is a relatively young institution which has a potential to become a key player in the global conflict prevention and crisis management framework. However, there is still need for the calibration of the system and further advancement of internal cohesion and institutional compatibility. Alas, conflict prevention and early warning are not considered as a priority in the current EU foreign policy. This may cause a setback in further development of the framework and the EU's capability to act as a liable and effective global actor.

BIBLIOGRAPHY

Adelman H., Schmeidl S., "Towards the Development of an Early Warning/Response Network", *Refuge*, vol. 15, no. 4 (1996).

Adelman H., Suhrke A., *Early Warning and Conflict Management*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Kopenhagen 1996.

Austin A., "Early Warning and The Field: A Cargo Cult Science?", in idem, M. Fischer, N. Ropers (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict*, Wiesbaden 2004.

Beswick T., *EU Early Warning and Response Capacity for Conflict Prevention in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012.

Beswick T., *Improving Institutional Capacity for Early Warning. Synthesis Report*, The Hague 2012.

[64] See S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy*...

Boin A., 't Hart P., McConnell A., "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests", *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 1 (2009), at <http://dx.doi.org/10.1080/13501760802453221>.

Boin A. et al., *The Politics of Crisis Management*, New York 2005.

Cameron F., *An Introduction to European Foreign Policy*, London–New York 2012.

Carment D., Garner K., "Early Warning and Conflict Prevention: Problems, Pitfalls and Avenues for Success", *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 6, no. 2 (1999) , at <http://dx.doi.org/10.1080/11926422.1999.9673176>.

Choo C.W., "Information Use and Early Warning Effectiveness: Perspectives and Prospects", *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 60, no. 5 (2009), at <http://dx.doi.org/10.1002/asi.21038>.

Davies J.L., Gurr T.R., *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Lanham 1998.

Duke S., "The European External Action Service: Antidote against Incoherence?", *European Foreign Affairs Review*, vol. 17, no. 1 (2012).

Dunn Cavelty M., Mauer V., "Postmodern Intelligence: Strategic Warning in an Age of Reflexive Intelligence", *Security Dialogue*, vol. 40, no. 2 (2009), at <http://dx.doi.org/10.1177/0967010609103071>.

EEAS Organizational Chart, at <http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf>.

Freedman L., "The Politics of Warning: Terrorism and Risk Communication", *Intelligence and National Security*, vol. 20 (2005), at <http://dx.doi.org/10.1080/02684520500281502>.

Gourlay C., "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping*, vol. 11, no. 3 (2004), at <http://dx.doi.org/10.1080/1353331042000249019>.

Gross E., Juncos A.E., *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions, and Policies*, London–New York 2010.

Gruszczak A., "EU Intelligence-led Policing: The Case of Counter-terrorism Cooperation", in M. O'Neill, K. Swinton, A. Winter (eds.), *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*, Newcastle upon Tyne 2013.

Gruszczak A., "Technologie satelitarne na rzecz bezpieczeństwa Unii Europejskiej", *Kultura i Polityka*, no. 16 (2014).

Harff B., Gurr T.R., "Systematic Early Warning of Humanitarian Emergencies", *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 5 (1998), at <http://dx.doi.org/10.1177/0022343398035005002>.

Hauser G., Kernic F. (eds.), *European Security in Transition*, Aldershot 2006.

Henökl T., "Conceptualizing the European Diplomatic Space: A Framework for Analysis of the European External Action Service", *Journal of European Integration*, vol. 36, no. 5 (2014), at <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2013.865731>.

Hynek N., "EU Crisis Management after the Lisbon Treaty: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ", *European Security*, vol. 20, no. 1 (2011), at <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2011.556622>.

Joint Communication to the European Parliament and the Council, *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises* (JOIN/2013/0030), Brussels, 11 December 2013.

Keukeleire S., Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills–New York 2014.

Koutrakos P., *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford 2013.

Manners I., "Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Actions", *Journal of European Integration*, vol. 37, no. 2 (2015), at <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.990141>.

Mazurkiewicz A., "NATO and EU Approach Towards Civil-Military Relations", *Polityka i Społeczeństwo*, vol. 2, no. 12 (2014).

Montanaro L., Schünemann J., *Walk the Talk. The EU Needs an Effective Early Warning System to Match its Ambitions to Prevent Conflict and Promote Peace*, Madrid 2011.

Peterson J., Helene S., *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London–New York 2005.

Phythian M., Gill P., Marrin S. (eds.), *Intelligence Theory. Key Questions and Debates*, London––New York 2008.

Pohl B., "The Logic Underpinning EU Crisis Management Operations", *European Security*, vol. 22, no. 3 (2013), at <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2012.726220>.

Post S., *Toward a Whole-of-Europe Approach. Organizing the European Union's and Member States' Comprehensive Crisis Management*, Berlin 2015.

Presidency Conclusions, *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts (Gothenburg Programme)*, Gothenburg, 15-16 June 2001.

Rehrl J., Weisserth H.-B. (eds.), *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna 2010.

Ricci A. (ed.), *From Early Warning to Early Action? The Debate on the Enhancement of the EU's Crisis Response Capability Continues*, Brussels 2008.

Romsloe B., "EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk – teori og praksis", *Internasjonal politikk*, vol. 63, no. 1 (2005).

Rusu S., "Principles and Practice of Conflict Early Warning", *Conflict, Security & Development*, vol. 1, no. 2 (2001), at <http://dx.doi.org/10.1080/14678800100590613>.

A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.

Smith M.E., *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge 2004.

Smith M.E., "The European External Action Service and the Security-Development Nexus: Organizing for Effectiveness or Incoherence?", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, no. 9 (2013), at <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758441>.

Spence D., "The Early Days of the European External Action Service: A Practitioner's View", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, no. 1 (2012), at <http://dx.doi.org/10.1163/187119112X615098>.

Steindler C., "Mapping Out the Institutional Geography of External Security in the EU", *European Security*, vol. 24, no. 3 (2015), at <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1028187>.

Tonra B., "European Union Security Dynamics: In the New National Interest", *European Security*, vol. 20, no. 4 (2011), at <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2010.528405>.

Walraven K. van (ed.), *Early Warning and Conflict Prevention. Limitations and Possibilities*, The Hague 1998.

Zenko M., Friedman R.R., "UN Early Warning for Preventing Conflict", *International Peacekeeping*, vol. 18, no. 1 (2011), at <http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2011.527504>.

Maciej STĘPKA holds MSc in Political Science from the University of Amsterdam (UvA) and MA in European Studies from the Jagiellonian University in Kraków (JU); PhD candidate at the Institute of European Studies at the JU Kraków. Received PRELUDIUM and ETIUDA research grants funded by National Science Centre, Poland, and was a guest researcher at the Amsterdam Centre for Contemporary European Studies (UvA) (2017), Utrecht University (2016), and Matej Bel University in Banska Bystrica (2012, 2015). His research interests revolve around critical policy and security studies, European integration as well as border and migration studies.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.09

Anna-Lena SENDER
Jagiellonian University in Kraków
a.l.sender@student.rug.nl

INDISPENSABLE PARTNER OR SIGNIFICANT OTHER?

GERMAN AND FRENCH MEDIA PORTRAYALS OF POLAND AFTER 25 YEARS OF WEIMAR TRIANGLE

ABSTRACT With the intention of the German, French and Polish foreign ministers to bring their countries closer together after the fall of the Iron Curtain, the Weimar Triangle was founded in 1991. This setting has enabled an institutionalised regional cooperation on the governmental level as well as between the respective civil societies. However today, in a Europe of permanent crises and protracted uncertainty, a risky divergence between Germany, France and Poland seems to emerge. Since the Polish national elections in October 2015 has brought the right-wing, nationalist Law-and-Justice-party (PiS) into power, we are also witnessing a rising relevance of domestic political determinants for mutual contacts. Facing this new period of tension, where more closeness and trust would be required, discursive attitudes and strategies of 'othering' might gain ground and lead to increasing alienation. Based on the assumption that the portrayal of a country could be both the first step towards creating and obtaining a more inclusive or exclusive identity, this paper aims to find out the following: in how far are German and French media about to pre-cook patterns of asymmetry and alienation? Or follow they rather an inclusive and comprehensible approach towards Poland? These questions are exemplified by the biggest centre-left and centre-right German and French daily newspapers *Süddeutsche Zeitung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Le Monde* and *Le Figaro*, whereas the corpus of data is limited to the period of the year 2016. By making use of the critical discourse analysis, this paper provides information about to what extent Poland is considered to be a close and indispensable partner as

well as to where we can identify mechanisms of putting the country aside as a significant other.

Key words: Weimar Triangle, media discourse, European identity

Słowa kluczowe: Trójkąt Weimarski, dyskurs mediów, tożsamość europejska

INTRODUCTION

With the intention of the German, French and Polish foreign ministers to bring their countries closer together, striving for an ever-closer integrating Europe, the Weimar Triangle was founded in 1991. This setting has enabled an institutionalised regional cooperation on the governmental level as well as between the respective civil societies. Despite the rather asymmetric trilateral partnership many factors have facilitated and ensured the relations during the last quarter-century.[1] However today, most of the background factors are under threat. In a Europe of permanent crises and protracted uncertainty, a risky divergence between Germany, France and Poland could emerge. Since the national elections in October 2015 has brought the right-wing, nationalist Law-and-Justice-party (PiS) into power, we are also witnessing a rising relevance of domestic political determinants for mutual contacts. Facing this new period of tension, discursive attitudes and strategies of 'othering' might gain ground and lead to increasing alienation in a period where more closeness and trust are required.

Whereas the ongoing demarcation of 'us' and 'them' characterizes many debates in all European member states (such as polarized discussions on the EU asylum policy), inclusion and exclusion are important theoretical concepts to interpret new developments in our societies and to define the on-going global and local conflicts and struggles.[2] Based on the assumption that the portrayal of a country's society could be both the first step towards creating a more inclusive or exclusive identity, the thesis aims to find out to what extent German and French media are about to pre-cook patterns of asymmetry and alienation – or if they rather follow an inclusive and comprehensible approach towards Poland.

Therefore, this investigation will take a closer look at how the German and French media reflect on their close European partner on the occasion of the 25th anniversary of the Weimar Triangle. While also having in mind the governmental change since the elections in October 2015 the main question is: *how is Poland portrayed in German and French media?* The idea behind is to connect the politically initiated project of the Weimar Triangle to the today's social and cultural dimension of the relations by looking

[1] See K.-O. Lang, "Preserving the Unity of a Fragmenting Europe", *New Eastern Europe*, no. 6 (2016), p. 228.

[2] See R. Wodak, "'Us' and 'Them': Inclusion and Exclusion – Discrimination via Discourse", in G. Delanty, R. Wodak, P. Jones (eds.), *Identity, Belonging and Migration*, Liverpool 2011, p. 54.

into the media discourses of the 'old' partners France and Germany about their 'new' one Poland.

The question of Poland images in French and German media is exemplified by the biggest centre-left and centre-right German and French daily newspapers *Süddeutsche Zeitung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Le Monde* and *Le Figaro*. Since not only the governmental change in Poland but also the 25th anniversary of the trilateral partnership serve as a significant occasion for German and French media to reflect on their relationship with Poland (and its position within the broader framework of the EU), the corpus of data will be limited to the period of 2016.

The study of contemporary exclusion and inclusion is not straightforward and thus necessarily implies a critical qualitative in-depth analysis. Hereby, the critical discourse analysis is most useful for this kind of approach since it allows a reflection on broader mechanisms of inclusion and exclusion. In that sense, the investigation will be followed by a critical interpretation of the findings: how are Poland's cultural and political affiliations (i.e. in reference to the categories of *East* and *West* or toward its position within the EU) negotiated in the media? To what extent is Poland considered to be a close and indispensable partner and where can we identify mechanisms of putting the country aside as a significant other?

THEORETICAL FRAMEWORK

The theoretical framework of this study considers external perception to be important indicators of how (national) intentions have been translated into (European-wide) observable and observed actions. In the field of international relations, studies of images have been popular since the 1950.[3] During the Cold War, external perceptions and images were considered within image theory of foreign policy.[4] In the 1980s, Siamak Movahedi argued that *images and perceptions of other nations would provide the basic framework within which the conduct of international relations and conflict resolution takes place*.[5]

A recent review of the perceptions studies in international relations scholarship shows that the edited volume on the evolution of EU perceptions by Natalia Chaban and Martin Holland significantly contributes to the applicability of perception theory

[3] See K.E. Boulding, *The Image. Knowledge in Life and Society*, Ann Arbor 1956; idem, "National Images and International Systems", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 3, no. 2 (1959), pp. 120-131.

[4] See R.K. Herrmann, *Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy*, Pittsburgh 1985; B. Silverstein, "Enemy Images: The Psychology of U.S. Attitudes and Cognitions Regarding the Soviet Union", *American Psychologist*, vol. 44, no. 6 (1989), p. 903, at <http:/dx.doi.org/10.1037/0003-066X.44.6.903>; idem, C. Flamenbaum, "Biases in the Perception and Cognition of the Actions of Enemies", *Journal of Social Issues*, vol. 45, no. 2 (1989), pp. 51-72, at <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-4560.1989.tb01542.x>.

[5] S. Movahedi, "The Social Psychology of Foreign Policy and the Politics of International Images", *Human Affairs*, no. 8 (1985), p. 22.

to the following analysis. The scholars seek to systemise the academic field by creating a theoretical model which can be applied in the following way: firstly, perceptions are issue-, location-, time- and cohort-specific, and that they are influenced by factors that are germane to Poland, external counterparts and the global community.[6] Secondly, time-related changes to any imagery can happen on three levels: *histoire de longue durée*,[7] *histoire conjuncture*[8] and *micro histoire*,[9] whereas the latter will be the main temporal dimension for this proposed research question. It is at the level of *micro histoire* where a crisis (or multiple crises) trigger re-categorizations of an international actor in a very short time span.

In the scenario of Poland, the main issue guiding the perception of Poland is the victory of right-wing, nationalist PiS party and its follow-up actions. The Polish governmental change falls in the context of a rising nationalism in neighbouring, post--communist countries, notably the Hungarian government with its illiberal stance. The cultural-geographical position of Poland also plays a role in the sense that the newly installed PiS government joined and strengthened the Visegrad group's firm alliance against the proposed EU refugee quota. In line with this, the perception is chronologically framed by the so-called *refugee crisis* of the EU, which started in 2015. Moreover, the rising popularity of the FN in France and the AfD in Germany, prior to the national elections in 2017, plays into the perception of the political situation in Poland.

While studying the various uses of the *East* within processes of European identity formation, Iver Neumann states: *Since nation-building and region-building projects are both instances of identity politics, they will necessarily have a unifying as well as a divisive aspect. The all-important question, rather, is* how *differentiation is produced.*[10] Taking this quotation as the guiding question, the role of the media is crucial in the context of discursive practices within the triangle, since media coverage continuously reflects on the interplay between new political statements, plans and laws on the one hand and the public sphere on the other. Ella Shohat and Robert Stam state that the perception of another country is highly dependent upon the news media. Even more, *media representations of a foreign actor are viewed as a significant contribution into informing and educating the citizenship in order to participate in the domestic debate on foreign policy.*[11]

---

6 See N. Chaban, M. Holland, "Introduction: The Evolution of EU Perceptions: From Single Studies to Systematic Research", in iidem (eds.), *Communicating Europe in Times of Crisis. External Perceptions of the European Union*, London 2014, p. 12, at <http://dx.doi.org/10.1057/9781137331175_1>.

7 Re-categorization of an international actor due to evolutions over centuries, e.g. Europe's discovery and exploration of the world during several centuries.

8 Re-categorization occurs due to permutations over 25-50 years like the European integration process with its many projects, from Common Agricultural Policy and Schengen zone to enlargement and common currency.

9 See N. Chaban, M. Holland, "Introduction...", p. 14.

10 I.B. Neumann, *Uses of the Other. 'The East' in European Identity Formation*, Minneapolis 1999, p. 33.

11 E. Shohat, R. Stam, *Unthinking Eurocentrism. Multiculturalism and the Media*, London 2014, p. 46.

Exemplified by the example of contemporary Polish-German relations, Agnieszka Szymańska also argues about the significant influence of media coverage (foreign reporting) on public opinion and the political discourse, wherefore the representation and image of a given country are crucial.[12] Moreover, the quality (frequency, scope and presentation) of foreign reporting is decisive for the perception of events, the emergence and change of the national image as well as the attitude of the recipients towards the country and its society. While the media are just one instance for international communication and a source of information and knowledge among others, Szymańska's study shows that Western European societies create their associations on Poland *via* online and printed media. The perception of Poland in Western Europe are mainly based on political statements of foreign reporting and only marginally on other means of sources or actual experiences.[13]

The study of contemporary exclusion and inclusion within the media discourse is not straightforward and thus necessarily implies a critical qualitative in-depth analysis. The critical discourse analysis (CDA) is most useful for this kind of approach since it includes a reflection on broader discursive mechanisms and helps to make visible the understanding of how language functions in constituting and transmitting knowledge as well as in exercising power.[14] While the discourse analysis is interpretative and explanatory, its additional critical element implies a methodological connection of the selected texts with social circumstances, ideologies and power relations.[15]

METHODOLOGY

The analysis is conducted according to the following broad set of questions: What are the discursive attitudes? On the one hand, where do the discursive mechanisms include Poland as an important partner? And, on the other hand, where can we find demarcation of 'us' and 'them'? Which strategies of 'othering' can be identified? These questions are exemplified by the biggest centre-left and centre-right German and French daily newspapers *Süddeutsche Zeitung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Le Monde* and *Le Figaro* within the year 2016 (1 January 2016-31 December 2016).

The choice of sources is motivated by three factors: the level of representation for the country, the comparability across both countries as well as its responsiveness to a broader scope of research. On the one hand, it can be presumed that these dailies

[12] A. Szymańska, "Information, Meinung, Macht, Manipulation. Die Rolle der Medien in den deutsch-polnischen Beziehungen", in D. Bingen et al. (eds.), *Erwachsene Nachbarschaft. Die deutsch-polnischen Beziehungen 1991 bis 2011*, Wiesbaden 2011, p. 421.

[13] See ibid., p. 422.

[14] R. Wodak, M. Meyer, "History, Agenda, Theory and Methodology. Theoretical and Methodological Aspects of Foucauldian Critical Discourse", in iidem (eds.), *Methods of Critical Discourse Studies*, London 2009, p. 9.

[15] N. Fairclough, "The Discourse of New Labour: Critical Discourse Analysis", in M. Wetherell, S. Taylor, S. Yates (eds.), *Discourse as Data. A Guide for Analysis*, London 2001, p. 235.

(recognised as quality papers) have the biggest national impact in terms of opinion-shaping for a serious readership and decision makers of the country. This applies to the online and the printed version alike.[16] On the other hand, these sources deliver information on day-to-day occurrences so that one can estimate the importance and closeness of Poland for each country: How frequent is the coverage? What is covered and how much space is given to the coverage? What is the dominant tone of the everyday-perspective on Poland? What are the most common *topoi*?

Table 1. German and French sources for the research

	Centre-Left/Liberal	**Centre-Right/Conservative**
Germany	*Süddeutsche Zeitung* (SZ)	*Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ)
France	*Le Monde* (LM)	*Le Figaro* (LF)

Source: own elaboration.

Furthermore, the additional component of the media's political position enables not only a more representative sample for each country. It also widens the scope of research by looking into different political ideologies behind the media coverage of Poland's political situation: Does the Poland portrayals differ significantly between a more liberal and a more conservative coverage/between the German and French liberal newspaper and the right ones? What aspects of Poland's (changing) political situation are stressed? Are certain discursive patterns country- or ideology-specific?

DATA ANALYSIS AND DISCUSSION

After a first sampling of the material, it becomes evident that the most repetitive patterns are the political activities of the PiS government and its ideological motivation, the tensions within the European Union, in the NATO (with Russia) as well as the societal division within Poland. By means of a more in-depth analysis, the discourse can be clustered within three main narratives or 'fragments': the international rise of populism, disintegrative and illiberal tendencies; the narrative of Poland's specific history, religious, societal and cultural structure; and the narrative of European (active) citizenship and culture.

At the first glance, the articles can be categorised according to their main topic in the sense that they either mainly cover something on Poland or that they just mention Poland within the article. Quantitatively, the most articles on Poland (as well as articles which mention Poland) are published in January, covering the 'attacks' of the new

[16] See "zeit.de Traffic Statistics", Alexa, at <http://www.alexa.com/siteinfo/zeit.de>; "faz.de Traffic Statistics", Alexa, at <http://www.alexa.com/siteinfo/faz.de>; "monde.fr Traffic Statistics", Alexa, at <http://www.alexa.com/siteinfo/monde.fr> and "figaro.fr Traffic Statistics", Alexa, at <http://www.alexa.com/siteinfo/figaro.fr>, 13 January 2016.

PiS government against the rule of law and the freedom of speech in Poland. This applies to all the four newspapers. However, we can see that there are significantly more article published in the German media (*FAZ*: 34, *SZ*: 45) than in the French (*LM*: 24, *LF*: 14). The numbers also tell that the news in Poland clearly attract more attention from left-liberal than right-conservative newspapers. While quantitative finding can give a first indication for how to understand the given material, it is necessary to have a closer look at the quality of the articles.

The reporting on Poland can be located in three main sections 'Politics' (compromising 'Politik' and 'Politique'), 'International' (compromising 'International', 'Monde', 'Politik' and 'Europa') as well as 'Culture' (compromising 'Culture', 'Idées', 'Kultur' and 'Feuilleton'). They are just a few relevant articles published in the section 'Economy' which can be explained with the topics that are tackled the most: the constitutional debate within Poland and with the EU Commission, the media reform, the formation of the Visegrad group against the EU refugee quota plan, the NATO mission in Poland and the Baltic States (in conflict with Russia) as well as the abortion law. Additionally, there are slightly more minor topics for the discourse about Poland, like the specific diplomatic tensions between the German and the new Polish government, the Brexit referendum, the visit of the pope in Krakow, Wrocław as European capital of culture, as well as the elections in the USA and in Austria. All of these topics can be listed as relevant discursive events of the year 2016 which are, in turn, entangled by the aforementioned four main narratives.

In terms of the Weimar Triangle itself, there are in total only 14 articles with a reference to it (*FAZ*: 3, *SZ*: 5, *LM*: 2, *LF*: 4). Among them, nine articles just briefly mention as an institutionalised forum (and its 25th anniversary) between the three countries. Three articles (*SZ*) are written on the very topic but rather informative. Only two articles (*LM* and *LF*) actually discuss the triangle, its future potential and Poland's role within this triangle: *LF* published one article in September after the EU summit in Bratislava about a new *European élan* including the Eastern countries (*pays de l'Est*) based on common security interests for a EU defence project. The coverage sounds quite surprised and still sceptic about the apparently new tone of the Visegrad group leaders towards a new EU project. However, the article also speaks about a tangible *réchauffement* in this context, announcing a Weimar Triangle summit in November in France which had been suspended for five years. Now, an enlargement of the Triangle by Hungary, Slovakia and Czech Republic is also under discussion. This indicates the attempt to overcome the fracture, between Poland on the one hand and France and Germany on the other, which was recently deepened by the close cooperation of the new Polish within the Visegrad group.[17]

However, the second article, published by Le Monde in November, speaks of Poland's *choice for isolation* from its *most important partners within the EU*, namely France

[17] See J.-J. Mével, "UE: les pays de l'Est se rallient au projet de défense européenne", *Le Figaro* Premium, 13 September 2016, at <http://premium.lefigaro.fr/international/2016/09/13/01003-20160913ARTFIG00275-ue-les-pays-de-l-est-se-rallient-au-projet-de-defense-europeenne.php>, 13 January 2016.

and Germany, not the Visegrad countries. The current relations are described to be *freezing cold* and officially deteriorated because the trilateral summit was cancelled by France. Apart from the fact that Warsaw has rejected the helicopter deal, the article explains the cancellation by listing all the fields of great disagreement: the refugee question, the future of the EU, a European defence, the rule of law and European values in general. There would have been no way to find any common position. Instead, as it is interpreted, the only point of the summit could have been for the PiS government to legitimise its anti-European position. At the same time, it is said that Poland (not the Franco-German couple) *has everything to lose in this game* and lists all the disadvantages Poland is facing now because of being *en délicatesse* with France and Germany; Orbán's Hungary would be the only ally left. The article closes by saying that PiS decided for isolation within the *camp occidental* (despite its great potential after the fall of communism and that would be a pity. So, the main message of the article is that Poland would have the potential to be an *engine country for Europe*, however this has been reversed by its political leaders.[18]

Therefore, French media portray Poland as a quite dispensable and distant partner by deploring the missed opportunity (*It is a pity*) without recommending any top-down activities for an improvement of the relations. It is also the exception rather than the rule that one can identify references to an exchange on the civil society level between France and Poland (with the example of French support for Polish women against the new abortion law). German media, on the other hand, cover in a rather informative way on the diplomatic relations with Poland. Hereby, it is striking that the German newspapers remain completely silent about the failure of the trilateral cooperation. Instead the focus is exclusively set on the bilateral relations with Poland which are also under tension on the diplomatic level but in good order and condition between the citizens as it appears to be from the coverage. However, with reference to the EU level as well as to the ties between German and Polish citizens, we can find plenty of political statements which suggest Poland to be an indispensable partner.

In order to deconstruct the mechanisms which include Poland or exclude it as an 'other' (country-, society- or culture-wise), the discursive narratives also function as codes. Additionally, the material is organized by means of different sub-codes like religion, history, military, public opinion, demography, citizenship and culture. The coding helps to identify the dimensions in which it seems significant to put Poland aside, or not. Due to the first theoretical assumptions on which the investigation is based on, special attention is paid to the term pairs *(PiS) government* vs. *Polish society*, *Eastern* vs. *Central* vs. *Western Europe* and *old* vs. *young democracy*.

The consequences of the governmental turn (described as *swing to the right*) are framed within the range of crisis (e.g. *crisis of the state* or *national crisis – FAZ*, *ice age – SZ*, *threat – LF*, *conservative revolution* and *authoritarian excesses – LM*). The Polish *crisis* is threating the fundamental pillars and general functioning of the EU as well as the German-Polish rapprochement in particular which is considered to be the key for

[18] See "Pologne: le choix de l'isolement", *Le Monde*, 2 November 2016, at <http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/11/02/pologne-le-choix-de-l-isolement_5024119_3232.html>, 13 January 2016.

integrating the *ex-Europe of the East*. While Poland is often recognised to be one of the most important members of the EU, it turns – together with its recently closest partner Hungary into a new *bloc of the East, anti-liberal and Eurosceptic*. The new Polish leaders are also called *ultraconservatives*, *anti-Brussels* and *sovereignists.*[19] Here, we can clearly see an *othering* of Poland in connection with its Visegrad partners, but notably Hungary. In the *SZ* they are called *The unwilling* and *The enemies* and often made responsible for the fragmentation of the EU.[20] Moreover, the discourse provides explanations about the emergence which are distinct from other phenomena of right-wing movements in other parts of Europe – especially when it comes to the reluctance of the refugee quota. The most striking and explicit examples can be found in *LF*: *The hostility towards refugees is a question of culture and religion, much more than of partisan politics or colouring.*[21]

On the other hand, there are also attempts to put the Polish developments within the broader context of a transnational rise of (right-wing) populism. The *SZ* delivers the strongest statements in this regard. *LM* also tends to interpret it rather like a European or global trend, while Polish news are frequently linked to the threat within the own country, namely Marine Le Pen. In this sense, one can state that the rather left--wing, liberal dailies consider the crisis in Poland to be a transnational phenomenon, while *FAZ* and *LF* give more space to explanations which frame it as an *other* – national or Central Eastern European – issue. However, this observation is not valid for every article but should rather be understood as a significant tendency.

Furthermore, it can be noticed that the allocation of Poland to a specific region is not coherent at all, although it still bears certain logic of contextualisation. Either Poland is put in the category of *the Western world* (however rarely), *Central Europe* (mostly in reference to the Visegrad group), *Eastern Europe* (most commonly used) or it is simply framed as *the East* (in connection with history, culture as well as past and future of the EU). It appears to be common sense among all the four newspapers that the new government (and its newly enforced regional partnership) is not only bad for the cooperation on the EU level (*désamour européene* – *LM*), but also for the Polish citizens themselves. Hereby, it is not clear if the authoritarian change of Poland is just implemented through a smart strategy of the PiS government or if the anti-liberal tendencies are deeply rooted in the Polish society itself.

As for specific national characteristics, Poland is generally portrayed to be rather conservative, very catholic (with a long clerical tradition and a significant amount of fundamentalist church districts)[22] as well as to have an exceptional need for security,

[19] See J.-J. Mével, "L'Union européenne menacée par ses fractures", *Le Figaro*, 18 January 2016, at <http://premium.lefigaro.fr/international/2016/01/18/01003-20160118ARTFIG00342-l-union-europeenne-mena-cee-par-ses-fractures.php>, 13 January 2016.

[20] See B. Peters, B. Galaktionow, "Vor dem EU-Gipfel Die Willigen und die Unwilligen", *Süddeutsche Zeitung*, 17 February 2016, at <http://www.sueddeutsche.de/politik/vor-dem-eu-gipfel-die-willigen-und-die-unwilligen-in-der-fluechtlingskrise-1.2865586>, 13 January 2016.

[21] See J.-J. Mével, "L'Union européenne menacée..."

[22] See F. Hassel, "Kein einfacher Kowalski", *Süddeutsche Zeitung*, 31 May 2016, at <http://www.sueddeutsche.de/kultur/polens-rechte-kein-einfacher-kowalski-1.3013486>, 13 January 2016.

coupled with the feeling of being threatened (usually by Russia, but partly also by Germany or the EU). On the one hand, the *FAZ* frames a specific Eastern European identity referring to Poland's geopolitical and geostrategic position as *sandwiched* in a rather comprehensible, empathic way. On the other hand, several articles stress the aspect of Polish paranoia by using terms like Polish *large manoeuvres*, *anxieties* and *sensitivities*.[23] Whereas these estimates are often presented to be in direct confrontation with European values, it is also underlined that there is a deep divide within the country itself. Therefore, one cannot come to the conclusion that Poland would be significantly different from Germany and France as a whole. Instead, the reports are explicitly creating a foe image of the whole apparatus around the Polish government, while mostly embracing the Polish citizens as a group of people being on the best way to European citizenship.

There are of course differences in the way the Polish society is portrayed. However, the dominant tone is that the active (or recently mobilised) citizens can be easily identified as Europeans. To give an example, Wrocław, the cultural capital of Europe 2016, is widely referred to as an expression for liberalist, active and transnationally connected Polish citizens.[24] At the same time, the society as a whole does not seem to be ready to share the European identity (which is not further explained within the articles) in an equal way with the French and German, for instance. In this context, the media speak of tensions within Polish identity (*crispations identitaire – LM*), an ideological cleavage, *the other* Poland etc. While the *SZ* and *LF* draw a rather optimistic image of Poland's future (framing its recent problems as a very serious but short-term phenomenon), we can find more dark prospects in the *FAZ* (*Losing the way*) and *LM – policy of self-isolation*).

Subsequently, this cannot simply be explained by the medias ideological or national background. Instead, the findings can be understood through a combination of the two factors, individually applied to each newspaper: the centre-left German newspaper shows a big effort to tie Polish and German citizens together over common values as well as a joint destiny and responsibility for the European project. *LM*, however, expresses a lot of criticism and pessimism because it uses this more sceptical narrative in combination with the emerging crises for France with the potential success of the

[23] See M. Martens, "Osteuropäische Identität: Die Eingeklemmten", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 May 2016, at <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/iwan-krastew-und-oliver-jens-schmitt-zu-osteuropa-14250809.html>; "Polnisches Großmanöver: Zehntausende Soldaten gegen die Angst", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 June 2016, at <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/polen-probt-grossmanoever-anakonda-2016-mit-grossbritannien-usa-14273702.html>; H. Bubrowski, "Rechtsstaatsverfahren der EU: Polnische Befindlichkeiten", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19 January 2016, at <http://www.faz.net/aktuell/politik/euro-paeische-union/rechtsstaatsverfahren-der-eu-polnische-befindlichkeiten-14023141.html>, 13 January 2016 .

[24] See J. Bisky, "Zwerge, Helden, Lech Wałęsa", *Süddeutsche Zeitung*, 11 March 2016, at <http://www.sueddeutsche.de/kultur/polensnationalkonservativewende-zwerge-helden-lech-wasa-1.2902630>; J. Iwaniuk, "Wroclaw 2016 veut porter les valeurs de 'l'autre Pologne'", *Le Monde*, 27 January 2016, at <http://abonnes.lemonde.fr/culture/article/2016/01/27/wroclaw-2016-veut-porterles-valeurs-de-l-autre-pologne_4854329_3246.html?xtmc=pologne&xtcr=44>, 13 January 2016 .

Front National. While *LF* appears to be more neutral with his estimation of Poland's status quo (embedding it in wider, historical and regional context of the ex-communist states), the *FAZ.* pays more attention to the power obsession of the PiS government and provides a lot of arguments for the fact they are on the best way to impose their specific conception of the Polish national identity in the long run.

On the political, institutional level the perception in French and German media differ to a remarkable extent. France seems to appreciate Poland's potential as an important European partner, especially in terms of a project-oriented cooperation (like a common European defence and security strategy). Still, the media discourse shows that the two countries currently have a very distant and alienated relation on the political level. The political events in Poland are frequently covered, also in a differentiated way, but they are primarily used to critically observe the status quo of the EU, including threats to the rule of law, human rights etc. and (at least by *LM*) to raise awareness about the worrying success of Marine Le Pen.

Germany, however – apart from single German politicians on the EU level, like Günther Oettinger, remains quite silent about the recent diplomatic tensions. Still, the countries seem to be entangled to such a great extent and in many different fields that the coverage appears to mostly have a very inclusive tone toward Poland. Nevertheless, the tone tends to be more distinct and sceptical in respect of Poland's Catholic Church, its demands for armament, the politics of history and culture of remembrance. At the same time, it is especially these fields that are strongly connected to the PiS government which is in turn consistently and unanimously connected with negative attributes.

CONCLUSION

One can come to the conclusion that Poland is considered to be a close and indispensable partner on the level of the limited (but growing) part of the society which is opposing itself against the PiS-government. At the same time, the country is put aside as a *significant other* when it comes to the governments initiatives and all the aforementioned aspect of Poland's cultural, historical, political and societal structures which are used to explain them. In this sense, the protesting Poles are framed as *us, Europeans*, whereas the PiS-government and its supporters are consistently and unanimously connected with negative attributes (*them*). Subsequently, the main discursive strategy appears to differentiate the like-minded Europeans living in the East but being confronted with another structural context then *we*, the (Western European), French and German people do. One aforementioned article with the title *The other Poland* gets to the heart of this observation: it portrays a Poland that is far away but gets partially closer to its Western partners Germany and France through the awakening civil society and opening culture in Poland.

In addition to that one can state a great importance of the ideological (cross--national) factor when it comes to how Poland's cultural and political affiliations are negotiated in the media. Given the political position of the newspaper, the interaction

of Poland with France and Germany within the EU and the specific regional integration will either be based on regional, essentialising (*FAZ* and *LF*) or transnational, normative (*SZ* and *LM*) assumptions. While the latter (centre-left, liberal dailies) tend to discredit populism and nationalism in general, the former (centre-right, conservative dailies) tend to discredit rather the Central European populism and nationalism in particular.

Furthermore, it follows from the above that the trilateral partnership is rather structurally founded, not necessarily on the basis of a vivid, close and regular exchange which would be covered in the media. An active trilateralism does not seem to be prepared to meet the political and diplomatic challenges of today. Although a couple of articles try to invoke the importance of the Weimar Triangle, this only takes a minor role in the recent discourse and is framed as a temporarily lost case; while still having a great potential for the future European unification process. Subsequently, it is of great importance what kind of prospects are given for the Polish democracy which could not be tackled with the scope of this paper.

In general, further research should be addressed to the time dimension of the coverage in order to compare the first reactions and interpretations of the media to the events in Poland with rather long-term observations by journalists. Same applies for the analytical dimensions of the bilateral relations (differences and similarities between France and Germany) as well as the political spectrum (differences and similarities between liberal and conservative). Both dimensions would need a more extensive quantitative analysis in order to make the respective units comparable and, therefore, the findings even more profound. Nonetheless the paper finally could point out observable trends and some crucial details which serve as first sources of knowledge about current perceptions of Poland in France and Germany. Furthermore, the analysis builds a promising basis for further investigations on on-going complex conflicts of the trilateral cooperation – which is not exclusively important but essential for the future unification process in Europe.

BIBLIOGRAPHY

Sources

Bisky J., "Zwerge, Helden, Lech Wałęsa", *Süddeutsche Zeitung*, 11 March 2016, at <http://www.sueddeutsche.de/kultur/polensnationalkonservativewende-zwerge-helden-lech-wasa-1.2902630>.

Bubrowski H., "Rechtsstaatsverfahren der EU: Polnische Befindlichkeiten", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19 January 2016, at <http://www.faz.net/aktuell/politik/euro-paeische-union/rechtsstaatsverfahren-der-eu-polnische-befindlichkeiten-14023141.html>.

"faz.de Traffic Statistics", Alexa, at <http://www.alexa.com/siteinfo/faz.de>.

"figaro.fr Traffic Statistics", Alexa, at <http://www.alexa.com/siteinfo/figaro.fr>.

Hassel F., "Kein einfacher Kowalski", *Süddeutsche Zeitung*, 31 May 2016, at <http://www.sueddeutsche.de/kultur/polens-rechte-kein-einfacher-kowalski-1.3013486>.

Iwaniuk J., "Wroclaw 2016 veut porter les valeurs de 'l'autre Pologne'", *Le Monde*, 27 January 2016, at <http://abonnes.lemonde.fr/culture/article/2016/01/27/wroclaw-2016-veut-porterles-valeurs-de-l-autre-pologne_4854329_3246.html?xtmc=pologne&xtcr=44>.

Martens M., "Osteuropäische Identität: Die Eingeklemmten", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 May 2016, at <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/iwan-krastew-und-oliver-jens-schmitt-zu-osteuropa-14250809.html>.

Mével J.-J., "L'Union européenne menacée par ses fractures", *Le Figaro*, 18 January 2016, at <http://premium.lefigaro.fr/international/2016/01/18/01003-20160118ARTFIG00342-l-union-europeenne-mena-cee-par-ses-fractures.php>.

Mével J.-J., "UE: les pays de l'Est se rallient au projet de défense européenne", *Le Figaro* Premium, 13 September 2016, at <http://premium.lefigaro.fr/international/2016/09/13/01003-20160913ARTFIG00275-ue-les-pays-de-l-est-se-rallient-au-projet-de-defense-europeenne.php>.

"monde.fr Traffic Statistics", Alexa, at <http://www.alexa.com/siteinfo/monde.fr>.

Peters B., Galaktionow B., "Vor dem EU-Gipfel Die Willigen und die Unwilligen", *Süddeutsche Zeitung*, 17 February 2016, at <http://www.sueddeutsche.de/politik/vor-dem-eu-gipfel-die-willigen-und-die-unwilligen-in-der-fluechtlingskrise-1.2865586>.

"Polnisches Großmanöver: Zehntausende Soldaten gegen die Angst", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 June 2016, at <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/polen-probt-grossmanoever-anakonda-2016-mit-grossbritannien-usa-14273702.html>.

"Pologne: le choix de l'isolement", *Le Monde*, 2 November 2016, at <http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/11/02/pologne-le-choix-de-l-isolement_5024119_3232.html>.

"zeit.de Traffic Statistics", Alexa, at <http://www.alexa.com/siteinfo/zeit.de>.

Literature

Boulding K.E., *The Image. Knowledge in Life and Society*, Ann Arbor 1956.

Boulding K.E., "National Images and International Systems", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 3, no. 2 (1959).

Chaban N., Holland M., "Introduction: The Evolution of EU Perceptions: From Single Studies to Systematic Research", in iidem (eds.), *Communicating Europe in Times of Crisis. External Perceptions of the European Union*, London 2014, at <http://dx.doi.org/10.1057/9781137331175_1>.

Fairclough N., "The Discourse of New Labour: Critical Discourse Analysis", in M. Wetherell, S. Taylor, S. Yates (eds.), *Discourse as Data. A Guide for Analysis*, London 2001.

Herrmann R.K., *Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy*, Pittsburgh 1985.

Jones P., Krzyzanowski M., "Identity, Belonging and Migration: Beyond Constructing 'Others'", in G. Delanty, R. Wodak, P. Jones (eds.), *Identity, Belonging and Migration*, Liverpool 2011.

Keller R., *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*, Wiesbaden 2007.

Kundera M., "The Tragedy of Central Europe", transl. by E. White, *New York Review of Books*, vol. 31, no. 7 (1984).

Lang K.-O., "Preserving the Unity of a Fragmenting Europe", *New Eastern Europe*, no. 6 (2016).

Movahedi S., "The Social Psychology of Foreign Policy and the Politics of International Images", *Human Affairs*, no. 8 (1985).

Neumann I.B., *Uses of the Other. 'The East' in European Identity Formation*, Minneapolis 1999.

Shohat E., Stam R., *Unthinking Eurocentrism. Multiculturalism and the Media*, London 2014.

Silverstein B., "Enemy Images: The Psychology of U.S. Attitudes and Cognitions Regarding the Soviet Union", *American Psychologist*, vol. 44, no. 6 (1989), at <http://dx.doi.org/10.1037/0003-066X.44.6.903>.

Silverstein B., Flamenbaum C., "Biases in the Perception and Cognition of the Actions of Enemies", *Journal of Social Issues*, vol. 45, no. 2 (1989), at <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-4560.1989.tb01542.x>.

Szymańska A., "Information, Meinung, Macht, Manipulation. Die Rolle der Medien in den deutsch-polnischen Beziehungen", in D. Bingen et al. (eds.), *Erwachsene Nachbarschaft. Die deutsch-polnischen Beziehungen 1991 bis 2011*, Wiesbaden 2011.

Wodak R., "'Us' and 'Them': Inclusion and Exclusion – Discrimination via Discourse", in G. Delanty, R. Wodak, P. Jones (eds.), *Identity, Belonging and Migration*, Liverpool 2011.

Wodak R., Meyer M., "History, Agenda, Theory and Methodology. Theoretical and Methodological Aspects of Foucauldian Critical Discourse", in iidem (eds.), *Methods of Critical Discourse Studies*, London 2009.

Anna-Lena SENDER – holds the MA granted by Erasmus Mundus joint programme "Euroculture (Society, Politics and Culture in the Global Context)". Currently works at the University of Groningen as the Project Assistant at DAAD German Academic Exchange Service. Actice in the fields of sociology, cultural studies, EU and European studies, politics and international relations. Ambassador for the Euroculture Programme.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.10

Paweł KRĘŻOŁEK
University of Warsaw
pawelkrezolek@gmail.com

NETWORK AND NETWORKS – THE EUROPEAN E-CHALLENGE

ABSTRACT Network and political networks have become today an important challenge for Europe. In addition to the opportunities they offer, they also carry a number of risks. The Internet is changing not only the channels of political communication, but also the content of the policy. Unquestionably, the Internet is now one of the determinants of an individual's position on the social ladder. The use of network resources and possessing digital competences are a condition of being able to access cultural heritage (online distribution channel is becoming the main channel of its promotion), access the offer of the public administration (digitalisation of the public services) and, above all, exercise and search for work (telework, job advertisements). The Digital Agenda is an important policy challenge for the European Union countries.

Key words: Internet, social media, political network, European Union

Słowa kluczowe: Internet, social media, sieć polityczna, Unia Europejska

NETWORK, NETWORKS AND THE STUDY ON NETWORKS

The Internet effectuates a series of changes in our lives – in the reality of the modern world this statement is a truism. Nevertheless, it is a truism hard to argue with. Before I move to describing the circumstances verifying the thesis about the network and networks as a European e-challenge, I would like to make a remark that the basis of a successful study to indicate the definitional extent of the studied object.[1] In my work, I understand network as global links between data which initiated the creation of HTML programming language in 1991 by Tim Berners-Lee and as the infrastructure necessary to use these resources.[2] Network is therefore both a knowledge reservoir and a tool of communication. On the other hand, I define political networks as a new means of organizing movements and social organisations. Political networks are, depending on a researcher's views, a tool or space serving social and political activism.[3] Taking into account the practice of the recent social movements of the digital era, political networks shall, in my opinion, be considered to be another tool of communication, not a map of a new territory. Whereas the concept of a 'challenge' is defined by the *PWN Dictionary of the Polish language* as *a tough task, a new situation etc. requiring one's effort, dedication etc., a test of one's knowledge, resistance etc.*[4] Undoubtedly, access to the Internet and the question of digital inclusion, the influence of political networks on political processes and the democratic system as well as the conflict underlying the basis of the functioning of the WWW network – a conflict between freedom (anonimity) and security (obeying the law) – need to be viewed as tough tasks. However, before I describe these questions, I would like to reflect on the topic of what social sciences are in the 2.0 world.

Thanks to a constantly increasing role of the Internet, changes occur also in the area studied by social sciences' researchers. Social sciences require new methods and research techniques for research to be a kind of a social photograph. It has to be underlined that it is just the future of our sciences. Currently, the greatest problem is terminological consistency of global WWW research and designation of research dealing with the Internet. Following Daniel Mider, the area of this kind of research needs to be divided into three categories: research on the Internet, research via the Internet and research of the Internet.[5]

The first type of research consists of all possible research, meaning both quantitative and qualitative, primary and secondary. Here, the constitutive trait is a research

[1] See A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.

[2] M. Witkowska, K. Cholawo-Sosnowska (eds.), *Społeczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006, p. 140.

[3] See M. Diani, "Analiza sieciowa", in K. Gorlach, P. Mooney (eds.), *Dynamika życia społecznego. Współczesne koncepcje ruchów społecznych*, Warszawa 2008, pp. 191-214.

[4] See"Wyzwanie", in *Słownik języka polskiego PWN*, at <http://sjp.pwn.pl/sjp/wyzwanie;2541345>, 19 June 2015.

[5] See D. Mider, A. Maksimowicz (eds.), *Cyberpolitologia. Badanie polityki w Internecie*, Warszawa 2013.

tool – an online questionnaire, an e-survey or a chat. Research on the Internet is the type which may cover all of the material studied by social sciences.

On the other hand, research via the Internet is limited mostly to qualitative research, e.g. an in-depth interview carried out via popular internet communicators. The Internet is therefore only a tool, mostly a communicative one.

Research of the Internet means research of the Internet portrayed as a new social area – the area of communication and activism. Moreover, it might be connected with the technological layer – using certain technology, surveying the amount of data transferred. It must be noted that this type of research is the widest one in its range as it is not limited to social sciences only.[6]

In my view, in the light of the changes that have occurred in the last decades, especially those concerning the increase of the Internet's role in our social life, we need to reflect on the definition of social sciences again. Even though these are only macro-scale deliberations, taking into account the nature of this work – a description of political and social challenges of the contemporary Europe – it is important and necessary. Speaking the language of IT-specialists, social research requires a 'hard reset' and a creation of new methods and techniques for social studies which would be suitable for online times. This is currently the toughest task for our branch of science. Undoubtedly, in order to be able to unambiguously state what political networks and untraditional methods of political participation are, we need to wait for some 'precise methods' to be created. There is no doubt, however, that in this approach it can be clearly specified what defines the concept of a political participation. The concept that needs to be determined before moving to stating the scope of the *definiens* of the phrase 'political network'. In my opinion, a political network is any action undertaken by a person or a group of people whose aim is participation in public life. Such actions need to have a public sense, meaning they need to either be undertaken in public interest or at least occur in the public sphere. An important factor is also the place where online participation occurs. It is, by analogy of the possible online statuses, an online sphere. In times of political disaggregation, an extremely important issue is the question of Internet communication.[7] More and more often a phenomenon of distinguishing network as a place of creation of various forms of online political participation can be perceived. However, it is mainly a projecting classification, which will be subject to review only after a certain amount of time when popularisation and development of online participation in political life occurs.[8]

In order to understand what political networks are, two scientific approaches to Internet communication need to be distinguished.[9] First of them indicates that communication through the Web breaks the traditional media's monopoly, especially in terms

6 Ibid., pp. 28-29.

7 See A. Rothert, *Dezagregacja polityki*, Warszawa 2010.

8 D. Mider, *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008, pp. 189-190.

9 See T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Kraków 2002.

of agenda setting.[10] Further on it will be identified with perceiving network as a network movement. In the second approach, the Internet is viewed as a means of facilitating communication on the one hand and limiting it on the other, taking into account a very specific language web surfers use.[11] In the subsequent paragraphs, this approach will be equated with perceiving network as a movement *via* the Web. In political practice, an informative action accompanying Mexican insurgents in the Mexican state of Chiapas is one of the best known and best described example of breaking traditional media's monopoly so far.[12] Due to the information blockade caused by the government during the first period of the Zapatistas' fight, no information about it reached a global audience.[13] It was only the Internet that proved to be an effective means of achieving the desired effect – obtaining political support for the fighters and persuading the Mexican government to implement some of the Zapatistas' postulates.[14] This action of support is considered by some researchers, especially Agnieszka Rothert, to be one of the first social movements where the Internet played such an important role in its activism.

Another example illustrating the process of political communication on the Internet and widely described in the subject literature may be the events in Seattle that occurred in 1999.[15] During the protests against the G8 summit held in this American city, alter-globalists used the Internet for the purpose of communication and planning their actions.[16] By using new technologies, effective communication among all of the participants was possible. The events in Seattle showed the political role of smartphones for the first time. An identical model of communication may be observed in the *Spanish Indignadas* movement[17] as well as in the Occupy movement in the USA.[18] This was also the case during the Arab Spring, although then the governments, learning from the Mexican and American experiences, additionally attempted to block the Internet communication channels, an example of which was sealing off Egypt's access to fibre optics by Hosni Mubarak's regime.[19] However, due to technological progress, connectivity (both radio and satellite) remained accessible and enabled information to be sent from Egypt and the other countries where the revolt had broken out.[20] Despite this, it

10 Ibid.

11 Ibid.

12 A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, pp. 95-107.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 A. Rothert, *Cybernetyczny porządek polityczny*, Warszawa 2005, pp. 124-137.

16 Ibid.

17 M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczene w erze Internetu*, transl. by O. Siara, Warszawa 2013, pp. 115-155.

18 Ibid., pp. 155-209.

19 J. Armbruster, *Arabska wiosna. Rewolucja w świecie islamskim*, transl. by R. Kędzierski, Wrocław 2013, pp. 167-183.

20 Ibid.

has to be remarked that communication via the Internet, aside from numerous positive examples, also has its limitations. The main one is the language of the Internet.[21] It is specific, technical and quite hermetic. It takes a certain amount of time to master it, but effective communication via the Web is impossible without doing so.[22] Another limitation is the question of a bond creating role of the Internet.[23] For a certain group of researchers, mainly Howard Rheingold,[24] the Internet is a space where a new type of social bonds is created. Supporters of this statement claim that they are even more lasting than an old type because they are undertaken more voluntarily than in the real world. There is no shortage of opponents of this thesis. Some researchers indicate the lack of physical presence and direct contact between participants in a communication process and therefore the lack of possibility of creating any social bonds via the Internet. In my opinion, this dispute cannot be resolved.

THE WEB AND THE INFORMATION SOCIETY IN THE EU'S POLICIES

The Web, understood as data and the possibility of accessing them, has been a significant social issue in Europe for years. The European Union raised the questions of using ICT (*information and communication technologies*) and building an information society in its documents – the Bangemann Report – as early as in 1994. This report initiated the perception of the WWW as a new tool allowing to increase social consistency. However, it was an example of that early excitement with a technological novelty that the Internet was back then, therefore it did not provide any actions concerning digital inclusion of people not using the Web resources.[25] Another document regulating the approach of the EU and the Member States to the question of the information society was the Green Book published in 1996. It was a document analysing the impact of the Internet on the social life. However, it was a document belonging to the previous era which predicted only the bright sides of both Web development and its increasing importance.[26] Another act that referred to the matter of the information society development was the EU's initiative '*eEurope* – an information society for all' of 1999. It was an initiative portraying the Web as a chance to boost European economy so that it could become more globally competitive than it used to be on the threshold of the 21st century.[27]

---

21 See L. Manovich, *Język nowych mediów*, transl. by P. Cypryański, Warszawa 2006.

22 Ibid.

23 J. Adamowski (ed.), *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, Warszawa 2004, pp. 71-83.

24 See H. Rheingold, *The Virtual Community*, at <http://www.rheingold.com/vc/book>, 19 June 2015.

25 See "Bangemann Report: Europe and the global information society", at <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf>, 19 June 2015.

26 See M. Bangermann, "Living and Working in the Information Society", 1996, at <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/kom/gruenbuch/kom-1996-0389-en.pdf>, 19 June 2015.

27 M. Witkowska, K. Cholawo-Sosnowska (eds.), *Społeczeństwo informacyjne...*, p. 27.

An initiative that attracted significant attention to the problem of digital divide (digital exclusion – a phenomenon concerning people who do not use the Web resources) was the Lisbon Strategy launched in 2000. It assumed that the European society will be a society with full digital inclusion where skills and competences regarding the use of new technologies will be disseminated. The Strategy also assumed a transformation of the EU's economy in the direction of a based-on-knowledge e-economy.[28] Subsequent documents referring to the problems of building the information society and fighting digital exclusion were EU 2002, 2003 and 2005 strategies. In 2005, the so-called renewed Lisbon Strategy was adopted; it assumed fighting with digital exclusion as the worst type of social exclusion.[29] However, a significant breakthrough in portraying the issue of the information society occurred in year 2006 when questions referring to dissemination of the access to the Internet became a part of *The Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007-2013*.[30] It allowed to cover this sphere with the help of EU funds. The European Union understood therefore that the Internet infrastructure is equally important as the traditional one and that the fight against digital divide is equally important as the struggle against social exclusion in the offline world. A good example of such an action was the Polish *Innovative Economy Operational Programme*, which had a component for digital inclusion. It is estimated that thanks to it the level of Internet access in Poland rose by about 20 per cent in years 2007-2013.[31] The newest EU strategy concerning that matter – *Europe 2020* – assumes maintaining or even increasing the expenditures on fighting digital illiteracy using the member states' funds.[32] It is worth noticing that from the very beginning the Union's documents state that new communication technologies are supposed to serve primarily social development. In this regard, it has to be noted that any actions undertaken in this area are primarily of a social dimension.

In conclusion, it needs to be remarked that communicating via the Web raises high hopes. It is expected to provide a greater channel for citizen and political participation than ever before.[33] Practice so far has shown that this view does not apply to the social reality. The dynamic growth of political networks in the last decade seems to confirm the above mentioned thesis. In addition to the political dimension, the development of new tools has also a social aspect – a network creates a new social hierarchy and there appears a new social phenomenon, i.e. digital exclusion. Another challenge which the

[28] See at <http://www.euractiv.com/future-eu/lisbon-agenda/article-117510>, 19 June 2015.

[29] M. Witkowska, K. Cholawo-Sosnowska (eds.), *Społeczeństwo informacyjne...*, p. 29.

[30] See "Lisbon Agenda", 3 May 2004, EurActiv, at <http://www.euractiv.com/future-eu/lisbon-agenda/article-117510>, 19 June 2015.

[31] See M. Rynkiewicz, "Ceny za internet w Polsce wyższe niż w Luksemburgu, a prędkość...", 31 July 2013, Money.pl, at <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ceny;za;internet;w;polsce;wyzsze;niz;w;luksemburgu;a;predkosc;,12,0,1355020.html>, 19 June 2015.

[32] See Komisja Europejska, *Komunikat Komisji "Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu"*, Bruksela, 3 March 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, 19 June 2015.

[33] A. Rothert, *Cybernetyczny porządek...*, pp. 103-149.

dissemination of the network and the networking phenomenon (political network) pose is the conflict between freedom and security. This conflict relates primarily to the scope of the right to privacy within the network and to the emphasis put on the right to culture and intellectual property rights. Network and networking use is also a question of the new public policies, e.g. in terms of a fight against crime, which is now gradually becoming *e-crime*. Those are the very e-challenges Europe is facing right now.

WHAT A POLITICAL NETWORK IS?

Manuel Castells defines a political network as *a set of interconnected knots*.[34] However, it is the classic *idem per idem* definition – unknown by unknown. Therefore, it is worth to start defining a political network by defining its components. The network analysis method proposed by the Italian researcher of social movements Marco Diani will be useful in that matter.[35] In his analysis, the three key categories are: knots, limits and links. Knots are relations between network members, composed of individuals or collective social actors (participants). According to Marco Diani, knots can occur in the following relationships:

- individual-individual, e.g. demonstration participant – demonstration participant;
- individual-organization, e.g. demonstration participant – political party;
- organization-organization, e.g. political party – trade union.[36]

As noted by Manuel Castells, each component of a network is a knot.[37] Following this logic, it must be noted that any entity that participates in a network, regardless of their role in it, is a forming part within a relationship. However, not all network knots are necessary to the same extent, e.g. groups or individuals who have already fulfilled their functions. Then, as Manuel Castells states, reconfiguration occurs – namely a change of the role of knots within the network. An example might be the change of a hacker group's leader or the change of the leaders of ACTA protests– depending on whether the actions took place on an online or offline ground, the protest leader changed.[38] The advantage of a network is that it is much faster than a traditional political structure's response to any environmental changes. It is worth to note a significant difference here – a network focuses on the aim and task whereas a traditional political structure focuses on continuance and self-development. A network has the ability to reconfigure the knots while a traditional structure can perform it only to a very limited extent. The following comparison presents further differences between a network and a traditional political structure.

---

34 M. Castells, *Władza komunikacji*, transl. by J. Jedliński, P. Tomanek, Warszawa 2013, p. 32.

35 See M. Diani, "Analiza sieciowa", pp. 191-214.

36 Ibid.

37 See M. Castells, *Władza komunikacji.*

38 See E. Bendyk, *Bunt sieci*, Warszawa 2012.

Table 1. Network versus a traditional political structure

Field	Network	Traditional political structure
Leadership	Scattered, undisclosed	Centralized, transparent
Basis for actions	Aim, performing tasks	Statute, law of a higher order
Formalization	Lack or very limited	Declaration of membership, contributions
Structures	Non-territorial, usually transnational	Territorial, national or international
Management tools	Newsgroup, chat, social networking, email, instant messaging	Meetings, direct conversation
Orientation	Focus on a purpose or a task	Focus on the leader or structure development

Source: own elaboration.

Another element of a network, according to Marco Diani, is its limits.[39] It should be noted that Diani is not the only researcher to claim that this is the most difficult task while analysing social movements. To this day, social sciences have not developed any unambiguous criteria by which those movements would be considered to be, or not to be, identified with this management model.

Following the Italian network researcher, two perceptions of the limits of a network should be distinguished: nominal and realistic.[40] The nominal approach assumes that a researcher defines knots, i.e. political actors, by himself/herself. In this approach, an investigator defines limits of a network by himself/herself, therefore he/she, *de facto*, defines what a network is. This view assumes a high level of the researcher's subjectivism. The realistic approach, on the other hand, forces an investigator to define network limits through a subjective perspective of its participant – a network is the knots recognized by other actors in the process. The nominal view emphasizes the fact that participation can be observed by a a researcher, whereas the realistic view investigates the interactions between individual knots.[41] Manuel Castells claims that network limits are also limits of its communication process.[42] He remarks that networks are self-programming, therefore capable of self-configuration. It is extremely difficult to precisely determine their limits, which may, in the communication process, be subject to transformations. The limits of a network are the toughest to precisely define. Right now, there exists no approach which could be considered objective and fully recognized by all investigators of the issue. Accordingly, everything that either researchers

[39] See M. Diani, "Analiza sieciowa".

[40] Ibid.

[41] Ibid.

[42] See M. Castells, *Władza komunikacji.*

or those self-defining movements which define themselves as networks recognize as a network should be called a network. As shown, it is a highly subjective matter. In my opinion, the development of modern means of electronic communication will only deepen the conflict because, as rightly observed by Manuel Castells, the actors of a network (the knots), aside from self-programming and self-configuration, set their goals and create network operational procedures by themselves. This process of creation may significantly define or redefine network limits. The last element which, as Marco Diani claims, creates a network is connections.[43] Connections should be understood as interactions between network actors (knots). Following this researcher, direct and indirect connections need to be distinguished. Direct connections are based on relations. They may occur in the following configurations: individual-individual, individual--organization, organization-organization. According to Marco Diani, the relations may result from kinship, friendship, acquaintanceship, information sharing or joint participation in a movement. Moreover, in the case of organizations, those relations may be based on alliances, mobilization campaigns, communicating information, sharing skills and knowledge as well as practical assistance, e.g. financial support.[44] In practice, this link could be observed during the protests against ACTA, when groups of the opponents of the regulation shared their hacking skills[45] or during the Arab Spring, when certain network agents formed alliances (often despite previous mutual prejudices).[46] Another type of links are indirect connections based on common actions. This model of connections is created when individuals or organizations cooperate unintentionally, e.g. they protest together. An example here may be the Spanish *Indignants Movement*, which did not coordinate the actions of its members during the first phase, therefore people and organizations could be found in the occupied areas, in respect to which interactions occurred for the first time during the protest.[47]

Summarizing, political networks are a specific structure and a way of managing an organization. Each network, following Marco Diani, has knots, limits and links – the constitutive elements of a network.

On the other hand, Manuel Castells notes that each network is at the same time: elastic, scalable and viable.[48] Elasticity means the ability to transform (change its limits) while maintaining the objectives even when communication issues transform (validity of the knots). In turn, network scalability is the ability to spread or shrink (change of limits) without causing greater damage to the whole network. Viability of a network is a trait differentiating a network from a traditional political structure. A network has no single centre and can operate via several knots independently. It is the feature which allows networks to have greater resistance to attacks and inner changes than traditional

43 See M. Diani, "Analiza sieciowa".

44 Ibid.

45 See E. Bendyk, *Bunt sieci*.

46 See J. Armbruster, *Arabska wiosna...*

47 M. Castells, *Sieci oburzenia...*, pp. 115-155.

48 Idem, *Władza komunikacji*, p. 35.

political structures. The network structure moves and transforms constantly, it may consist of an unlimited number of interconnected knots and its limits are practically impossible to define precisely and objectively.

CHALLENGES FOR EUROPE

In my opinion, networks create two kinds of challenges for Europe. The first one is connected with the network defined as a tool for accessing data and a means of accessing them. In my opinion, 3 challenge areas should be distinguished:

- a new social stratification;
- manifestations of digital divide;
- actions for digital inclusion.

Unquestionably, the Internet is now one of the determinants of an individual's position on the social ladder. The use of network resources and possessing digital competences are a condition of being able to access cultural heritage (the online distribution channel is becoming the main channel of its promotion), access the offer of the public administration (digitalisation of the public services) and, above all, exercise and search for work (telework, job advertisements).

After an initial period of admiration for the Internet as 'the most egalitarian medium', as it was referred to for the most of the 1990s, a period of reflection on this phenomenon followed. The turning point was the publication of the book *Netocracy: The New Power Elite and Life after Capitalism* by Alexander Bard and Jan Söderqvist. For its authors, the Internet is not a sign of a forthcoming 'world egalitarianism' and full democracy, but it is rather portrayed as a path to even greater social stratification – the main criterion being access to information. The Internet may be a perfect space for communication or the exchange of thoughts, although for a certain amount of time already, special networks appear in it creating 'pyramids'. Places, which originally were meant to protect networks from the so-called internet trolls[49] and as a consequence blocked almost any access for some of them, contributing to the spread of information exclusion.

In one of the chapters, Alexander Bard and Jan Soderqvist point out the issue of the fulfilment of the assumptions of Herbert Spencer's *social darwinism*.[50] They argue that because of humanism, which has almost become a new religion for the Western civilization, we are not able to accept its rules. Meanwhile, in the *e-reality*, its principles are beginning to spread – there is no place for the weak, namely those lacking access to the most valuable information. There occurs a constant domination of the strongest – the owners of the most valuable information[51]. The work of the Swedish authors

[49] Internet trolls are the users whose only purpose of taking part in a discussion is to mock other users.

[50] See H. Spencer, *Jednostka wobec państwa*, ed. A. Bosiacki, Warszawa 2002.

[51] See A. Bard, J. Söderqvist, *Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*, transl. by P. Cypryański, Warszawa 2006.

was a catalyst for a change in the perception of the Internet not only by researchers, but also by policy-makers and the public administration. Developed countries, especially those of the European Union, understood there is no real democracy and social equality without addressing the digital divide. For this reason, since the *Cohesion Policy 2007-13* the European Union undertakes actions for the purpose of digital inclusion of the Member States' citizens. These actions are focused on the social aspect of the issue as the EU defines the digital exclusion (*digital divide*) as one of the elements of social exclusion.[52] It is a very broad, but at the same time, in my opinion, a correct understanding of the matter.

The digital divide, in the realities of the contemporary society, intensifies other factors of exclusion since it prevents people without digital competences from accessing educational and cultural resources and dealing with administrative formalities through the *e-government* platforms. Additionally, it limits their participation in the labour market as most job offers are published online and teleworking or telecommuting are becoming increasingly popular. Digital inclusion and the fight against digital exclusion need to remain the Union's priorities. The Union appears to be clear on this point as raising digital competences of the society is one of the aims of Europe 2000. It is a right path that offers significant opportunities to deal with this challenge.

In terms of the second area, i.e. political networks understood as a tool or space for activism, three other areas should be identified:

- the conflict between freedom and security;
- the conflict between the right to culture and copyrights;
- the phenomenon of the dark spheres of darkness – criminal network usage.

The conflict between freedom and security has always been a constant struggle for humanity. Already in the eighteenth century, Benjamin Franklin, one of the founding fathers of the United States of America, used to say that *those who give up liberty in the name of a bit of temporary safety do not deserve any of them*. Currently, these words are considered to be the basis for discussion about the relationship between freedom and security. Freedom on the web has two dimensions – freedom of speech and the right to anonymity (to protect the true identity).[53] As far back as antiquity, Aristotle noticed that freedom of expression is an inherent feature of political societies.[54] Political networks, for example groups involved with *the Anonymous*[55] or the network around *WikiLeaks*,[56] strongly emphasize this feature and point it out in their actions. Networks fight for the right to disseminate information, including material restricted by censorship. The position of a network in democratic countries varies from that

[52] See Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pl>, 20 June 2015.

[53] D. Mider, "Internet jako narzędzie walki z cenzurą", in M. Marczewska-Rytko (ed.), *Haktywizm (cyberterroryzm, haking, protest obywatelski, cyberaktywizm, e-mobilizaja)*, Lublin 2014, pp. 17-50.

[54] See Arystoteles, *Polityka*, ed. and transl. by L. Piotrowicz, Warszawa 2003.

[55] See Anonymouse.org, at <http://anonymouse.org/anonwww.html>, 20 June 2015.

[56] See WikiLeaks, at <https://wikileaks.org/index.en.html>, 20 June 2015.

in non-democratic regimes. In democratic societies, networks are elements of the civil society, where the drive for freedom of accessing information is a natural feature. In undemocratic societies, they are the voice demanding fundamental human rights. They constitute a challenge for both democratic and undemocratic governments. For democratic authorities, they become a reviewer, an entity that has no problem with the disclosure of undisclosed data – an example being the disclosure of the US Army documents by a hacking group centered around the *WikiLeaks* portal.[57] In contrast, for undemocratic governments, they are the greatest enemy, the enemy not susceptible to censorship and propaganda, moreover – actively fighting it.[58] The second dimension of freedom is the right to anonymity in the network, which relies mainly on the right to conceal one's true identity. On the Internet, the dominant standard for handling Web pages are so-called *cookies*. These files save information such as display preferences (font size), answers in polls or access logins and passwords.[59] Apart from cookie files, anonymity is also limited by the IP address – this is a kind of 'location' of the address of a device which we use to connect to the Web resources. Many political networks attempt to circumvent the 'tools of invigilation', as they define the IP address and cookies, by the use of alternative forms of accessing network resources, e.g. the Tor network also known as *the Onion Ring*. This network is structured (layered) like an onion and it acts independently of its elements. Tracking down one of them does not mean obtaining information about other network participants as it happens in the case of traditional Internet tools.[60] Networks like Tor are used by the opposition in countries such as Belarus, Burma or Iran for the maintenance of anonymity and protection from arrest, but also by organized criminal groups and terrorists. It is estimated that the so-called secret Internet, which is the bottom of the iceberg (the Web is often compared to an iceberg, where only 10 per cent of its surface is visible with the naked eye), is currently the main channel of communication for gangs of drug traffickers, paedophilic groups and also terrorists.[61] This tool can therefore be used both to fight a regime as well as to profit from criminal activity.

The challenge for Europe is to develop solutions that on the one hand would ensure obedience to the law, but on the other hand would not limit the right to freedom of expression and the right to privacy. Networks are also an example of the clash between the right to culture and intellectual property right. This conflict was observed during the protests against ACTA – the regulations that were supposed to transfer rights of protection of the private property to the international level. It was the representatives of the young generation who protested most vehemently arguing that

[57] See W. Szpunar, "Wikileaks zapowiada kolejne 15 tys. dokumentów", 16 August 2010, PC World, at <http://www.idg.pl/news/361043/wikileaks.zapowiada.kolejne.15.tys.dokumentow.html>, 20 June 2015.

[58] See D. Mider, "Internet jako narzędzie..."

[59] See "Pliki cookie", Europa.eu, at <http://europa.eu/cookies/index_pl.htm>, 20 June 2015.

[60] See Tor Project, at <https://tor.eff.org/>, 20 June 2015.

[61] A. Rothert, *Dezagregacja...*, pp. 146-157.

the regulations limited their right of access to culture. Statements under the STOP ACTA motto were on the one hand a conflict between the right to culture and the right to intellectual property, but on the other hand they represented a conflict between the analogue generation with the digital generation as well as a demonstration of the mobilizing strength of the social movements.[62] During these protests, the networks showed an increase in their level of participation in the political process. Projecting it can be said that the protests were a harbinger of a new policy – the policy in which the network and networks will play an important part. Understanding this and taking actions for the purpose of including networks in the European political process is another challenge for Europe.

The last challenge that needs to be referred to is the issue of security. It should be understood in two ways – classically, as the lack of danger and the security of data transmitted over the Web. In the classic sense, we need to reflect on a model of supervision over networks, e.g. in terms of the fight against crime. Should preventive or reactive supervision be applied? There are no easy answers to this question. Data security is freedom from cyber attacks and cyber terrorism. Creating an effective security system is no easy task as it needs to combine efficiency criterion and network efficiency as a data set with the criterion of freedom and anonymity.

Of all the challenges I have described the most important challenge is where no simple answers to the arising questions can be found. The development of the EU and the Member States' policies in this area require further reflection on this issue and consultations with the stakeholders – network users and members of the network. Without their participation, there is no possibility of facing these challenges and developing relevant public policies.

BIBLIOGRAPHY

Adamowski J. (ed.), *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, Warszawa 2004.

Anonymouse.org, at <http://anonymouse.org/anonwww.html>.

Antoszewski A., Herbut R. (eds.), *Leksykon politologii. Wraz z Aneksem o reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*, Wrocław 2004.

Armbruster J., *Arabska wiosna. Rewolucja w świecie islamskim*, transl. by R. Kędzierski, Wrocław 2013.

Arystoteles, *Polityka*, ed. and transl. by L. Piotrowicz, Warszawa 2003.

Bangermann M., "Living and Working in the Information Society", 1996, at <http://www.unimannheim.de/edz/pdf/kom/gruenbuch/kom-1996-0389-en.pdf>.

"Bangemann Report: Europe and the global information society", at <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf>.

[62] See "Obywatele ACTA", at <http://zbiory.ecp.gda.pl/images/elfinder/publikacje/ECS_Seria-RAPORT_Obywatele-ACTA.pdf>, 20 June 2015.

Bard A., Söderqvist J., *Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*, transl. by P. Cypryański, Warszawa 2006.

Bell D., *Nadejście społeczeństwa postindustrialnego. Próba prognozowania społecznego*, Warszawa 1975.

Bendyk E., *Bunt sieci*, Warszawa 2012.

Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M.F., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003.

Browning G., *Elektroniczna demokracja. Wybory w Internecie*, transl. by P. Gliwiński, Warszawa 1997.

Castells M., *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, transl. by T. Hornowski, Warszawa 2003.

Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, transl. by O. Siara, Warszawa 2013.

Castells M., *Władza komunikacji*, transl. by J. Jedliński, P. Tomanek, Warszawa 2013.

Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.

Denning D., *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, transl. by J. Bloch, Warszawa 2002.

Diani M., "Analiza sieciowa", in K. Gorlach, P. Mooney (eds.), *Dynamika życia społecznego. Współczesne koncepcje ruchów społecznych*, Warszawa 2008.

Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pl>.

Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Kraków 2002.

Haber L., Niezgoda M. (eds.), *Społeczeństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, Kraków 2006.

Janowska K., "Scena z życia codziennego. Rozmowa z P. Sztompką", *Polityka*, no. 41 (2002).

Jenkins H., *Kultura konwergencji. Zderzenie starych i nowych mediów*, transl. by M. Bernatowicz, M. Filiciak, Warszawa 2007.

Kaase M., "Perspektywy badań partycypacji politycznej", in R. J. Dalton, H.-D. Klingemann (eds.), *Zachowania polityczne*, vol. 2, transl. by A. Brzoska et al., Warszawa 2010.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji "Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu"*, Bruksela, 3 March 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>.

"Lisbon Agenda", 3 May 2004, EurActiv, at <http://www.euractiv.com/future-eu/lisbon-agenda/article-117510>.

Manovich L., *Język nowych mediów*, transl. by P. Cypryański, Warszawa 2006.

Mattelart A., *Społeczeństwo informacji. Wprowadzenie*, transl. by J. Mikułowski Pomorski, Kraków 2004.

McLuhan M., *Galaktyka Gutenberga*, Warszawa 2017.

Mider D., "Internet jako narzędzie walki z cenzurą", in M. Marczewska-Rytko (ed.), *Haktywizm (cyberterroryzm, haking, protest obywatelski, cyberaktywizm, e-mobilizaja)*, Lublin 2014.

Mider D., *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008.

Mider D., Maksimowicz A. (eds.), *Cyberpolitologia. Badanie polityki w Internecie*, Warszawa 2013.
"Obywatele ACTA", at <http://zbiory.ecs.gda.pl/images/elfinder/publikacje/ECS_Seria-RAPORT_Obywatele-ACTA.pdf>.
Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 2004.
"Pliki cookie", Europa.eu, at <http://europa.eu/cookies/index_pl.htm>.
Płudowski T., *Komunikacja polityczna w amerykańskich kampaniach wyborczych*, Warszawa 2008.
Rheingold H., *The Virtual Community*, at <http://www.rheingold.com/vc/book>.
Rothert A., *Cybernetyczny porządek polityczny*, Warszawa 2005.
Rothert A., *Dezagregacja polityki*, Warszawa 2010.
Rothert A., *Technopolis. Wirtualne sieci polityczne*, Warszawa 2003.
"Rozwój Społeczeństwa Informacyjnego w UE", 2009, at <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/158BA3649A27C993C1256F6A0038135E?Open>.
Rynkiewicz M., "Ceny za internet w Polsce wyższe niż w Luksemburgu, a prędkość...", 31 July 2013, Money.pl, at <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ceny;za;internet;w;polsce;wyzsze;niz;w;luksemburgu;a;predkosc;,12,0,1355020.html>.
Spencer H., *Jednostka wobec państwa*, ed. A. Bosiacki, Warszawa 2002.
Szpunar W., "Wikileaks zapowiada kolejne 15 tys. dokumentów", 16 August 2010, PC World, at <http://www.idg.pl/news/361043/wikileaks.zapowiada.kolejne.15.tys.dokumentow.html>.
Tadeusiewicz R., *Społeczność Internetu*, Warszawa 2002.
Tor Project, at <https://tor.eff.org/>.
Wallace P., *Psychologia Internetu*, transl. by T. Hornowski, Poznań 2001.
WikiLeaks, at <https://wikileaks.org/index.en.html>.
Witkowska M., Cholawo-Sosnowska K. (eds.), *Społeczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006.
"Wyzwanie", in *Słownik języka polskiego PWN*, at <http://sjp.pwn.pl/sjp/wyzwanie;2541345>.

Paweł KRĘŻOŁEK – holds MA in Political Science, currently a PhD candidate at Warsaw University. Specializes in European funds and political analysis. He attempts to connect political expertize with marketing and PR consulting. His research interests focus on social networks and social and political movements, as well as development of the Internet as advanced technology of social communication.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.11

Stanisław ŁOJEK
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
lajcyk@poczta.onet.pl

METANARRACJA DLA EUROPY?

WEDŁUG HANNY ARENDT

ABSTRACT **Meta-narrative for Europe? According to Hannah Arendt**

When we think about the principles organizing the life of a community, we usually refer them to particular areas: social, political, moral, economic... There are, however, principles that seem to be total. As they define all domains of social life, governed by the particular principles, they can be called 'metanarrations'. In this paper, I explore the possibility of finding such fundamental principles that could unify and organize Europe. I assume that they must exceed (national) particularism without approaching (cosmopolitan) universalism, since the 'European homeland' – if it exists (and/or should exist) – must be the unity in plurality and diversity. Basing my considarations on the works of Hannah Arendt, who in turn refers to the experience of Greek polis, I argue that the idea of freedom, closely related with direct participation in government, might be the principle needed. Following Arendt, I point out that this principle means not only that no one can be ruled by anyone, but also that no opinion, no idea and no way of living and thinking can rise ultimately above others; none of them, in otwher words, can turn into truth.

Key words: metanarratives, Hannah Arendt, European homeland, polis, freedom

Słowa kluczowe: metanarracje, Hanna Arendt, ojczyzna Europa, polis, wolność

Zafascynowana postacią Róży Luksemburg, Hanna Arendt zalicza ją do grona tych, których, za Nietzschem, nazywa „dobrymi Europejczykami"[1]. Sama Luksemburg, działaczka komunistycznej międzynarodówki, byłaby zapewne zdziwiona tym stwierdzeniem, uważała bowiem, iż socjalizm nie powinien uznawać żadnych granic. Według Arendt jednakże była to iluzja: *O ile samozłudzenie zasymilowanych Żydów zazwyczaj opierało się na mylnej wierze, że są tak samo niemieccy, jak Niemcy, czy tak samo francuscy, jak Francuzi, o tyle złudzeniem żydowskich intelektualistów było przekonanie, że nie mają „ojczyzny", chociaż ich krajem ojczystym była w rzeczywistości Europa*[2].

Z powyższej wypowiedzi nie dowiadujemy się, co mogłoby decydować o przynależności do bardzo nielicznej, jak przyznaje Arendt, grupy „dobrych Europejczyków". Mamy co prawda pewne wskazówki dotyczące tego, co ową przynależność wyklucza, same w sobie nie pozwalają one jednak na wyjście poza dość oczywiste stwierdzenie, iż „europejska ojczyzna" – jeśli takowa istnieje (i/lub powinna istnieć) – musi przekraczać (narodowy) partykularyzm, nie zbliżając się przy tym do (kosmopolitycznego) uniwersalizmu. Mimo to sądzę, iż oba te negatywne przykłady mogą posłużyć jako punkty odniesienia w poszukiwaniu fundamentalnych zasad jednoczących i organizujących Europę. W krótkim eseju o Róży Luksemburg odnajdujemy też pewne wątki, które odnosząc się do rozległej twórczości Arendt, wskazują na możliwe kierunki owych poszukiwań.

Zazwyczaj kiedy myślimy o zasadach organizujących życie jakiejś społeczności, odnosimy je do poszczególnych dziedzin owego życia i w związku z tym przydajemy im określenia przymiotnikowe. Mówimy zatem o zasadach społecznych, politycznych, moralnych, religijnych, kulturowych, ekonomicznych czy też prawnych. Wydaje się jednak, iż istnieją również takie zasady, które nie mogą zostać w ten sposób rozparcelowane, ponieważ mają wymiar totalny. Obejmują one i o k r e ś l a j ą wszystkie możliwe dziedziny życia społecznego (a zatem także rządzące nimi zasady partykularne). Dlatego zdecydowałem się jej nazwać „metanarracjami". Warto jednak zwrócić uwagę, iż analizę metanarracji może utrudniać fakt, że często jawią się one jako przypisane do określonych dziedzin narracje lokalne. Przykładem może być narracja ekonomiczna, która zdaniem Arendt w czasach współczesnych panuje totalnie. Ekonomiczny sposób myślenia i przeżywania, oparty na doświadczeniu pracy oraz wytwarzania, determinuje według niej nasz obraz całości rzeczywistości: zarówno zewnętrznego świata, jak i nas samych oraz innych ludzi. Poddając naszą „ekonomiczną epokę" druzgocącej krytyce, niemiecka myślicielka wyraża nadzieję na odzyskanie doświadczenia, które starożytni Grecy ujmowali jako *bios politikos*[3] i które dla nich, jak zobaczymy, daleko wykraczało poza to, co dzisiaj skłonni bylibyśmy utożsamiać z polityką.

---

1 H. Arendt, *Róża Luksemburg*, przeł. E. Rzanna, [w:] taż, *Ludzie w mrocznych czasach*, red. E. Rzanna, Gdańsk 2013, s. 58, *Biblioteka Mnemosyne*.

2 *Tamże*.

3 H. Arendt, *Kondycja ludzka*, przeł. A. Łagodzka, Warszawa 2000, s. 30 nn.

I

„Dobra Europejka" Róża Luksemburg *zyskała wgląd w naturę politycznego działania*, ponieważ zrozumiała, że *dobra organizacja nie poprzedza działania, lecz jest jego produktem* oraz że pochodzące z „dołu" „spontaniczne" działanie jest warunkiem *wielkości i wspaniałości rewolucji*. W tradycji rewolucyjnej, powiada Arendt, tkwi ukryty skarb. Ściślej rzecz ujmując, jest on nie tyle ukryty, co zapomniany[4], ale też niekiedy – odrzucony. Rewolucjonistka Róża Luksemburg zdołała go dostrzec i pragnęła pielęgnować. Była jednak w tym osamotniona. W książce *O rewolucji* Arendt nazywa ów skarb „duchem rewolucji", który to duch przejawia się w trzech zasadach: wolności publicznej, publicznego szczęścia oraz publicznego ducha[5]. Osamotnienie Róży Luksemburg było rezultatem jej upartego trwania przy „programie republikańskim" oraz podkreślania *konieczności istnienia w każdych okolicznościach nie tylko indywidualnej, ale też publicznej wolności*[6]. Jej wiara w potencjał czy też obietnicę rewolucji dość szybko została brutalnie zderzona z rzeczywistością. Choć Róża Luksemburg nie dożyła czasów „wypełnienia się" rosyjskiej rewolucji 1918 r. (w roku 1919 została zamordowana), już pierwsze decyzje oraz działania organizatorów i zwolenników pokazały jej, jak łatwo skarb czy też duch rewolucji może zostać zaprzepaszczony. Zdaniem Arendt z wydarzeń, których była świadkiem, oraz z jej osobistych doświadczeń można odczytać prawdy dotyczące nie tylko wszystkich rewolucji, ale też w ogóle tego, co polityczne: wspólnego życia, wspólnego działania, wspólnego świata.

Arendt przytacza pewne słowa przywódcy rewolucji październikowej, które według niej wskazują na to, że przez jakiś czas również on dostrzegał oraz aprobował to samo, co niejednokrotnie krytykująca go Róża Luksemburg: *Gdy poproszono go, aby określił w jednym zdaniu istotę i cele rewolucji październikowej,* [Lenin] *wypowiedział tę osobliwą i zapomnianą już dziś formułę: „Elektryfikacja plus sowiety". Owa odpowiedź jest godna uwagi głównie ze względu na to, co pomija: rolę partii z jednej, a budowanie socjalizmu z drugiej strony. W ich miejsce dano nam zgoła niemarksistowskie oddzielenie ekonomii od polityki. Lenin wyraźnie bowiem oddzielił elektryfikację – jako rozwiązanie rosyjskiej kwestii socjalnej – od systemu rad, jako nowego typu ciała politycznego, które wyłoniło się podczas rewolucji niezależnie od wszystkich partii. Co może jeszcze bardziej zdumiewające u marksisty, to sugestia, że problem nędzy ma być rozwiązany nie przez uspołecznienie i socjalizm, lecz środkami techniki. A technika, w przeciwieństwie do uspołecznienia, jest oczywiście neutralna politycznie i ani nie zaleca, ani nie wyklucza żadnej konkretnej formy władzy. Innymi słowy, elektryfikacja miała wybawić ludzi od nędzy, natomiast rady, jako nowa forma ustrojowa, miały im przynieść wolność. Był*

[4] Taż, *O rewolucji*, przeł. M. Godyń, Warszawa 2003, s. 268.

[5] *Tamże*, s. 275.

[6] H. Arendt, *Róża Luksemburg*, s. 68.

to jeden z nielicznych przypadków, gdy talenty Lenina jako polityka przeważyły nad jego marksistowskim wyszkoleniem i przekonaniami ideologicznymi[7].

Dzisiaj nikt już chyba nie wątpi, iż oddzielenie ekonomii od polityki jest nie tylko niemarksistowskie, ale zgoła niepolityczne. Wszak już u samych podstaw nowożytnej polityki, świadomie zrywającej z mierzącą „zbyt wysoko" (Hobbes) starożytną oraz średniowieczną tradycją, leży niekwestionowane przez żaden z jej głównych nurtów założenie, że właściwym jej zadaniem jest stworzenie jak najlepszych warunków umożliwiających rządzonym zaspokajanie tych potrzeb, które można zaspokoić środkami ekonomicznymi. Postępująca ekonomizacja polityki wynika zatem nie tylko z koniecznego i/lub tajemniczego zdominowania państwa przez kapitał („nadbudowy" przez „bazę"). W dużej mierze jest ona rezultatem jak najbardziej politycznej decyzji odnośnie do zasadniczych celów. Również Lenin, który tylko sporadycznie (przypadkowo?) nawiązywał do autentycznej polityki, zdecydował ostatecznie, iż właściwym celem rewolucji, celem politycznym, jest likwidacja nędzy mas dzięki elektryfikacji. Tym samym wódz rewolucji październikowej okazał się ostatnim spadkobiercą rewolucji francuskiej[8], w której również wolność polityczną zdecydowano się poświęcić na rzecz „kwestii socjalnej", „praw sankiulotów", czyli „odzienia, pożywienia i reprodukcji gatunku"[9]. Rewolucja francuska wytyczyła kierunek wszystkim następnym rewolucjom oraz całej nowożytnej (nowoczesnej, postnowoczesnej) polityce. Marks, *największy teoretyk, jakiego kiedykolwiek miała rewolucja*[10]: *ugruntował w końcu (mocniej niż ktokolwiek inny) najbardziej zgubną politycznie doktrynę naszych czasów, głoszącą mianowicie, że przetrwanie jest dobrem najwyższym i że żywot społeczeństwa stanowi najważniejszy ośrodek ludzkich zabiegów. W ten sposób rolą rewolucji nie było już wyzwolenie ludzi spod ucisku innych ludzi, lecz wyzwolenie życiowego procesu społeczeństwa z więzów niedostatku, tak by ów proces stał się źródłem obfitości. Nie wolność, lecz dobrobyt stał się teraz celem rewolucji*[11].

Rewolucje są zjawiskiem specyficznie nowożytnym, ujawniają i potwierdzają w praktyce coś niewyobrażalnego dla ludzi poprzednich epok: że porządek społeczny i polityczny jest tworzony, nie zaś odkrywany. Rewolucje niosą więc nadzieję, iż świat spraw ludzkich zdołamy uczynić lepszym, niż był do tej pory. Zdaniem Arendt prawdziwym skarbem wszystkich rewolucji jest obietnica ustroju umożliwiającego wprowadzenie i praktykowanie politycznej wolności. Przynajmniej przez krótki czas taką możliwość dostrzegali zarówno Robespierre, jak i Marks oraz Lenin. Jednak każdy z nich dość szybko uznał, że wolność polityczną należy poświęcić w imię tego, co najważniejsze: rozwiązania kwestii społecznej i zapewnienia ludowi dobrobytu. Decyzja ta sprawia, że skarb rewolucji zostaje utracony.

Powyższa diagnoza zakłada oczywiście, że działania na rzecz zapewnienia powszechnego dobrobytu oraz na rzecz politycznej wolności w istotnej mierze wzajemnie

7 Taż, *O rewolucji*, s. 77-78.

8 *Tamże*, s. 78.

9 *Tamże*, s. 71.

10 *Tamże*.

11 *Tamże*, s. 75.

się wykluczają. To założenie należy jeszcze zbadać. Pozostaje jednak pytanie, dlaczego mielibyśmy przedkładać jedną wartość (polityczna wolność) nad inną (dobrobyt). Ponieważ odpowiedź jest kluczowa dla naszych rozważań, wskażę na nią już teraz, zostawiając na później jej doprecyzowanie. Otóż według Arendt jedynie w warunkach politycznej wolności możliwe jest powstanie oraz trwanie autentycznej wspólnoty. Żadna inna zasada organizowania zbiorowości ludzkich nie jest w stanie wytworzyć wspólnotowych więzi. Co więcej, wszystkie inne zasady, a dobrobyt jest tylko jedną z tych, na które wskazuje niemiecka myślicielka, są pod tym względem nie tylko nieskuteczne, ale wręcz szkodliwe; ich realizacja uniemożliwia bowiem zaistnienie politycznej wolności. Jeśli zatem Europa miałby stać się ojczyzną, czyli z pewnością czymś więcej aniżeli sumą narodowych partykularyzmów i z pewnością czymś mniej aniżeli niezróżnicowaną, zuniwersalizowaną całością, musiałaby znaleźć sposób na ustanowienie politycznej wolności oraz jednoczenie się wedle jej zasad. Wydaje się, iż właśnie ze względu na przywiązanie do takiej wolności, pomimo deklarowanego kosmopolityzmu, Róża Luksemburg była w oczach Arendt dobrą Europejką.

II

Kłopot (a raczej jeden z kłopotów) z wolnością polityczną polega na tym, że choć od dawna funkcjonuje jako idea, niezmiernie rzadko stawała się realnym fundamentem ustroju. Choć w czasach nowożytnych idea ta odżywała w rewolucjach i zdaniem Arendt tylko w nich, żadnej z nich nie udało się stworzyć na jej podstawie nowej formy państwa[12]. Autentyczne d o ś w i a d c z e n i e wolności było jednak niewątpliwie udziałem greckiej polis. Dla autorki *Kondycji ludzkiej* właśnie ono jest najważniejszym punktem odniesienia; odwołuje się doń, krytykując politykę współczesną oraz poszukując alternatywnych dla niej rozwiązań. Podkreśla jednak przy tym, że chodzi nie tyle o kopiowanie konkretnych rozwiązań, praktyk czy instytucji, co raczej o odtworzenie, w warunkach współczesności, z uwzględnieniem jej specyfiki, fundamentalnych idei oraz wartości kierujących działaniem tych, dla których polityka, realizowana w sytuacji politycznej wolności, była (najdoskonalszym) sposobem życia: *Polityka jako taka istniała tak rzadko i w tak niewielu miejscach, że historycznie rzecz ujmując, jedynie kilka wielkich epok znało ją i przekształciło w rzeczywistość. Ale te nieliczne przypadki dziejowego szczęśliwego losu były decydujące; sens polityki – wraz z zaletami i wadami, jakie jej towarzyszą – ujawnił się w pełni jedynie w nich. I takie epoki ustanowiły następnie wzorzec; ale nie w ten sposób, że przynależne im formy organizacyjne można było potem naśladować, lecz raczej tak, iż pewne idee oraz pojęcia, które były w nich przez krótki czas*

[12] H. Arendt, *Introduction into Politics*, [w:] taż, *The Promise of Politics*, red. J. Kohn, New York 2005, s. 142-143. Warto zwrócić uwagę, że w tym eseju Arendt stwierdza jednoznacznie, że nie udało się to ż a d n e j rewolucji, również amerykańskiej. Jest to o tyle istotne, że w książce *O rewolucji* broni przekonania, iż w odróżnieniu od rewolucji francuskiej, całkowicie pochłoniętej „kwestią socjalną", przeznaczeniem rewolucji amerykańskiej była właśnie polityczna wolność.

całkowicie urzeczywistnione, określają także te epoki, którym odmówiono pełnego doświadczenie politycznej rzeczywistości[13].

Już pierwsze słowa w powyższej wypowiedzi mogą nas wprawić w zakłopotanie. Wydają się wszak całkowicie niezgodne z tym, w jaki sposób na ogół myślimy o polityce. Zazwyczaj bowiem nie wahamy się używać słowa „polityka" w odniesieniu do wewnętrznych i zewnętrznych relacji oraz działań, na przykład imperium perskiego z czasów, gdy prowadziło ono wojny z greckimi polis (tak jak nie mamy wątpliwości, że sensowne jest mówienie o polityce Stanów Zjednoczonych, Francji, Szwajcarii, Arabii Saudyjskiej czy Korei Północnej). Arendt przypomina jednak, iż nasze zachodnie rozumienie tego słowa wywodzi się z greckiej polis oraz że jej obywatele wyrażali nim specyficzne doświadczenie czy też sposób życia, *bios politikos*, które ich zdaniem nie mogło być udziałem Persów: ani perskiego władcy, ani tym bardziej żadnego z jego poddanych. To samo powiedzieliby zresztą o w s z y s t k i c h państwach współczesnych. Możemy mieć tę pewność, ponieważ wspomniane doświadczenie może się urzeczywistnić jedynie w określonych warunkach, które są dziełem człowieka i których z pewnością nie utworzono, i tak naprawdę nigdy nie chciano utworzyć, ani w starożytnej Persji, ani w którymkolwiek ze współczesnych państw. Grecy żyli politycznie, ponieważ zdołali zbudować sztuczną (polityczną) przestrzeń wolności; przestrzeń, w której mógł urzeczywistniać się właściwy sens polityki, polegający według nich na tym, że *ludzie w swej wolności mogą wchodzić ze sobą w interakcje bez przymusu, siły i władzy jednego nad drugim, jako równi wśród równych, rozkazując sobie wzajemnie i wykonując rozkazy jedynie w przypadkach nadzwyczajnych – to znaczy, jedynie w czasie wojny – lecz poza tym zarządzając wszystkimi swoimi sprawami poprzez rozmowę oraz wzajemne przekonywanie*[14].

Przestrzeń będąca warunkiem politycznej wolności – nieistnienia podziału na rządzących i rządzonych – to przestrzeń politycznej równości, i z o n o m i i. Aby należycie zrozumieć tę koncepcję równości, powiada Arendt, musimy starannie odróżniać ją od koncepcji dzisiejszej, zgodnie z którą równość jest zasadniczo kojarzona ze sprawiedliwością[15]. Dla obywateli greckiej polis równość warunkowała nie tyle sprawiedliwość, co – wolność. Nie oznaczała zatem równości wobec prawa, lecz równość w dostępie do politycznego działania, czyli – w przypadku polis – przede wszystkim do rozmowy oraz wzajemnego przekonywania[16]. Należy również podkreślić, iż ta polityczna równość nie tylko nie wynikała z równości naturalnej, ale nie miała z nią żadnego związku, bowiem Grecy uważali, iż z natury ludzie są n i e r ó w n i. Na tle tego zasadniczego przekonania jeszcze wyraźniej widać, iż przestrzeń wolności była dla nich przestrzenią sztuczną, człowiek musiał ją dopiero stworzyć, a następnie podtrzymywać w istnieniu. To z kolei oznaczało, że wolność uzyskiwało się i traciło wraz z nią: bądź to dlatego, że było się z niej wykluczonym, bądź też wtedy, gdy znikała, ponieważ władzę w polis przejmował

[13] *Tamże*, s. 119-120.

[14] *Tamże*, s. 117.

[15] *Tamże*, s. 118.

[16] *Tamże*.

tyran. Dla Greków zatem, inaczej niż dla nas, człowiek nie był wolny z natury, do wolności nie przysługiwało mu przyrodzone prawo. Wolność była dla nich czymś, co trzeba było dopiero sobie zdobyć i o co należało nieustannie się troszczyć, by nie uległo zatracie.

Sensem tej wolności, sensem polityki było, jak wspomnieliśmy, zniesienie podziału na rządzących i rządzonych. Wydaje się jednak, iż można zapytywać dalej. Na przykład o motywację politycznych aktorów. Dlaczego osobiste zajmowanie się polityką było dla nich nie tylko najważniejszym obowiązkiem, ale również najwyższym przywilejem? Z punktu widzenia współczesnego obywatela może się to wydawać dziwne. Dlaczego *bios politikos* było w ich oczach najszlachetniejszym sposobem życia? Dlaczego uważali, iż samo człowieczeństwo tego, kto nie posiada prawa udziału w życiu publicznym, jest człowieczeństwem ułomnym, i stawiali znak równości między dobrym obywatelem a dobrym człowiekiem? Odpowiedzi może być oczywiście kilka. Niewątpliwie posiadanie możliwości bezpośredniego udziału w podejmowaniu oraz wykonywaniu decyzji dotyczących najważniejszych spraw własnej wspólnoty (również takich, jak wypowiadanie wojny, ustanawianie podatków czy w ogóle zarządzanie finansami) miało dla Greków ogromne znaczenie. Ponad dwa tysiące lat później Jan Jakub Rousseau uzna to całkowicie nam obce doświadczenie za klucz do rozwiązania jego zdaniem nierozwiązanej w żadnym w nowożytnych ustrojów kwestii... wolności. Uzna mianowicie, że prawdziwie wolny w społeczeństwie może być tylko ktoś, kto jest posłuszny prawom, które sam stanowi (a dokładniej: w których stanowieniu ma swój bezpośredni udział). W każdej innej sytuacji, czyli wszędzie tam, gdzie usankcjonowany jest podział na rządzących i rządzonych, mamy do czynienia z przymusem, który pozostaje tym, czym jest, nawet wtedy, gdy każdemu przysługuje stosunkowo szeroki zakres osobistej (tzw. negatywnej) wolności.

Hanna Arendt wysuwa jednak na plan pierwszy doświadczenia innego rodzaju, które jej zdaniem Grecy cenili najwyżej i właśnie ze względu na nie uznawali *bios politikos* za szczególnie godne praktykowania i przeżywania. Co ciekawe, i dla naszych rozważań szczególnie istotne, autorka *Kondycji ludzkiej* stara się pokazać, w jaki sposób owa specyficzna motywacja określa kształt i nadaje treść tym instytucjom i praktykom, w których według niej może się dopiero zrealizować istota polityki.

Aby zrozumieć ducha greckiej polis, uważa Arendt, należy sięgnąć daleko wstecz, do tradycji starohelleńskiej szlachty, której etos, ujęty w poematach Homera i przekazywany z pokolenia na pokolenie, nieustannie kształtował sposób myślenia, odczuwania i postępowania Greków. Jądrem tego etosu był duch rywalizacji, agonu, który przenikał całą kulturę Greków. Zdaniem Arendt bez uwzględnienia jego oddziaływania niemożliwe jest zrozumienie, czym dla Greków było *bios politikos*, co odczuwali, mogąc pokazywać się w sferze publicznej: *Pełnego efektu homeryckiego opisu wojny trojańskiej należy poszukiwać w tym, w jaki sposób polis włączyło pojęcie rywalizacji w swą organizacyjną formę, nie tylko jako uzasadnione dążenie, lecz także, w pewnym sensie, jako najwyższą formę wspólnotowego działania człowieka. To, co powszechnie nazywa się agonicznym duchem Greków – i co bez wątpienia pomaga nam wyjaśnić (o ile takie rzeczy kiedykolwiek mogą zostać wyjaśnione) fakt, iż na przestrzeni kilku stuleci greckiej złotej ery odnajdujemy większą oraz*

bardziej znaczącą koncentrację geniuszu w każdej intelektualnej sferze niż kiedykolwiek indziej w dziejach – bynajmniej nie jest li tylko dążeniem do udowodnienia, że jest się zawsze i wszędzie najlepszym, choć jest to temat, który porusza sam Homer i który rzeczywiście był dla Greków na tyle istotny, że wyrażający go w ich języku czasownik aristeuein *(być najlepszym) mógł być rozumiany nie tylko jako konkretne dążenie, lecz również jako aktywność określająca całość życia. Wzorca takiej rywalizacji między ludźmi nadal upatrywano w walce między Hektorem a Achillesem, która, bez względu na to, kto ją wygra, a kto przegra, daje każdemu z nich sposobność pokazania się takim, jaki naprawdę jest, to znaczy – stania się w pełni realnym poprzez pojawienie się w rzeczywistości. Całkiem podobnie rzecz się ma z wojną między Grekami a Trojanami, która po raz pierwszy daje zarówno jednym, jak i drugim sposobność, by się naprawdę pokazać.* [...] *W wojnie trojańskiej są dwie strony, a Homer widzi ją nie mniej oczami Trojan niż oczami Greków. Ten homerycki sposób pokazywania, że wszystkie rzeczy, które posiadają dwie strony, naprawdę ujawniają się jedynie w walce, kryje się także za stwierdzeniem Heraklita, że wojna jest „ojcem wszystkich rzeczy"*[17].

Polis zdołała okiełznać i nadać nowy kształt destrukcyjnej walce wojowników. Zapewniając przestrzeń oraz organizacyjne ramy dla jej praktykowania, przekształciła ją w pokojową rywalizację zarówno czynów (przede wszystkim zmagania atletów), jak i słów (przede wszystkim w sferze spraw publicznych). Tym samym wykreowała pewien rodzaj rzeczywistości, specyficzny świat, który w żaden inny sposób nie mógłby zaistnieć. Świat ów cechowały dwie wzajemnie powiązane właściwości: każdy jego uczestnik miał możliwość pokazania się takim, jaki rzeczywiście jest; w jego obrębie mogła ujawnić się, i zostać dostrzeżona, wielość aspektów każdej rzeczy i każdej kwestii.

Pokazać się takim, jakim się rzeczywiście jest, to – d l a c z ł o w i e k a – pokazać się w swej wyjątkowości. Każdy człowiek bowiem, i tylko człowiek, jest istotą niepowtarzalną[18]. Dopóki zatem nie będziemy mieli sposobności, by móc ukazać to, co w nas unikalne – a nie jest to ani łatwe, ani częste – dopóty nie będziemy w stanie ujawnić tego, kim naprawdę jesteśmy. Takiej sposobności dostarczał agon. Chcąc kogoś przewyższyć, okazać się lepszym od niego, siłą rzeczy musimy wykazać się własną odmiennością. Nasza lepszość czy też wyższość wymaga jednak również potwierdzenia, ktoś musi orzec o naszej wyższości. Przy czym orzeczenie to, jako że dotyczy tego, co unikalne, nie może być wydawane na podstawie jakiejkolwiek absolutnej, jednakowej dla wszystkich miary. Niemniej jednak orzekający muszą posiadać odpowiednie kompetencje: aspirować do wyjątkowości (uznawać ją za godną pożądania) oraz być w stanie ją ocenić. Powyższe warunki (nieobecność absolutnej miary oraz kompetentna ocena) są spełnione w przestrzeni agonu, czyli w sytuacji, kiedy rywalizujący są zarazem, choć nie jednocześnie, aktorami i widzami (oraz oczywiście sędziami). Tego rodzaju widownia jest w stanie orzec o czyjejś wyższości, i przez to wyjątkowości, bez powoływania się na jakikolwiek obiektywny, niezależny od ludzkich opinii wzorzec. Co więcej, nie ma ona

[17] *Tamże*, s. 165-166.

[18] H. Arendt, *Kondycja ludzka*, s. 194.

problemu z docenieniem wyjątkowości również tego, który w bezpośredniej rywalizacji przegrywa, z uznaniem wielkości Hektora, który ostatecznie ulega Achillesowi. Wygrana w rywalizacji, choć oczywiście ogromnie istotna, nie jest zatem jedyną motywacją dla tych, którzy wstępują w przestrzeń agonu. Równie ważne wydaje się to, iż działanie w jej obrębie, bez względu na jego rezultat, stwarza każdemu możliwość ukazania swej unikalności, czyli tego, kim naprawdę jest.

Mowa i działanie ujawniają ową unikalną odmienność. Przez nie ludzie wyróżniają się, a nie tylko są różni; są to sposoby pojawiania się sobie istot ludzkich nie tyle jako fizycznych przedmiotów, ale jako ludzi[19]. Ponieważ polityka dotyczy nie jednego człowieka, lecz wielości ludzi, i ponieważ ludzie jako ludzie różnią się między sobą, właściwe polityce, i ją w istocie konstytuujące, są mowa i działanie (a nie na przykład praca czy wytwarzanie). *Polityka ma do czynienia ze współistnieniem oraz stowarzyszaniem się różnych ludzi. Ludzie organizują się politycznie wokół pewnych zasadniczych podobieństw, które tkwią wewnątrz lub zostają wyabstrahowane z absolutnego chaosu różnic*[20]. Ze względu na specyfikę polityki, zasygnalizowaną w powyższej wypowiedzi, dominującą rolę odgrywa w niej raczej mowa aniżeli działanie. To przesunięcie punktu ciężkości jest zdaniem Arendt jedną z najbardziej istotnych przemian, jakie okazały się konieczne w trakcie dostosowywania etosu starohelleńskiej szlachty do wymogów politycznego życia w polis: *Jest całkowicie naturalne, że w obrębie przestrzeni politycznej w jej prawdziwym sensie to, co rozumie się przez wolność, nabierze nieco odmiennego znaczenia. Podejmowanie wielkich przedsięwzięć oraz poszukiwanie przygód stają się stopniowo coraz mniej istotne, podczas gdy to, co wcześniej było, by tak rzec, jedynie koniecznym dla nich dodatkiem, czyli stała obecność innych, interakcja z innymi w publicznej przestrzeni agory,* isēgoria*, jak to ujmuje Herodot, teraz przekształca się w rzeczywistą substancję wolnego życia. Jednocześnie, najważniejszą aktywnością wolnego życia coraz mniej staje się działanie, a coraz bardziej mowa, coraz mniej wolne czyny, coraz bardziej wolne słowa*[21].

Należy podkreślić, iż wolne słowa wypowiadane w polis zachowują swą specyfikę, która upodabnia je do wolnych czynów, tę mianowicie, że wyraża się w nich unikalna osobowość tego, kto je wypowiada. Ale jednocześnie w przestrzeni politycznej mają one do spełnienia inną bardzo istotną rolę. W polityce bowiem chodzi o to, by odmienni ludzie skłonni byli organizować się wokół „pewnych zasadniczych podobieństw", wokół tego, co wspólne. Na pierwszy rzut oka obie powyższe funkcje mowy zdają się pozostawać w sprzeczności. Jednak Arendt nie tylko uważa, że można je ze sobą pogodzić, ale wręcz że pierwsza warunkuje drugą. Jej zdaniem zaistnienie autentycznej wspólnoty ludzi – istot ze swej natury różnych – jest możliwe nie poprzez abstrahowanie od różnic czy wręcz ich niwelowanie, lecz przeciwnie – poprzez ich ujawnianie i uwypuklanie.

---

[19] *Tamże*.

[20] H. Arendt, *Introduction into Politics*, s. 94.

[21] *Tamże*, s. 124.

III

Homer pokazał, iż wszystkie rzeczy, które mają dwie strony, mogą ujawnić to, czym naprawdę są, jedynie w walce, w sporze (*polemos*). Ale pokazywanie się rzeczy zakłada odbiór, czyli tego, komu daną rzecz się pokazuje. Jeśli dana rzecz ma ukazać się z więcej niż jednej strony, to musi też istnieć więcej niż jeden sposób jej odbioru. Istnienie wielu sposobów widzenia danej rzeczy oraz możliwości swobodnego ich wyrażania i konfrontowania ze sobą pozwala tejże rzeczy w pełni ujawnić to, czym naprawdę jest. Kiedy natomiast niepodzielnie panuje jeden jedyny sposób jej widzenia – gdyż inne albo w ogóle nie istnieją, albo są uznawane za błędne; lub też dlatego, że nie jest możliwe ich wyrażanie bądź nie dopuszcza się do ich konfrontacji – wtedy ukazuje się ona jednostronnie, to znaczy niezgodnie z tym, czym jest, ponieważ jeden z jej aspektów bierze się za rzecz całą.

Źródłem wielości sposobów widzenia poszczególnych rzeczy jest wielość i różnorodność istot ludzkich. Bowiem to, w jaki sposób postrzegamy daną rzecz, czym ona d l a n a s jest, zależy w dużej mierze od tego, kim sami jesteśmy. Nasze poglądy czy opinie, tak jak nasze czyny, wyrażają naszą, zawsze unikalną, osobowość. Dlatego tak ważne jest, by mogła istnieć sfera, sfera publiczna, w której poglądy te mogłyby w swobodny sposób się ujawniać. To też w dużej mierze tłumaczy, dlaczego aktywność w tej sferze może być tak wielce ceniona (przez Greków ceniona najwyżej). Nie jest to jednak jedyne wytłumaczenie, a dla samej Arendt zapewne nie najważniejsze. „Korzyści" wynikające z istnienia autentycznej przestrzeni politycznej jej zdaniem daleko wykraczają poza umożliwianie poszczególnym jej uczestnikom względnie nieskrepowanej ekspresji samych siebie. Dzięki niej bowiem, i tylko dzięki niej, jesteśmy w stanie ujrzeć oraz uchwycić napotykane przez nas w świecie rzeczy w ich wielostronności. Dla Arendt jest to nie do przecenienia, ponieważ uważa, że w s z y s t k i e napotykane przez nas w świecie rzeczy właśnie takie są. Człowiek, jak powiada Arystoteles, nie jest zwierzęciem, ale nie jest też bogiem; zasadniczo niedostępny jest mu boski punkt widzenia. Polityka rozgrywa się pomiędzy odmiennymi ze swej natury ludźmi, którzy mają na co dzień do czynienia z rzeczami tego świata, i choć wszyscy napotykają te same rzeczy, każdy z nich, ze względu na swą odmienność od każdego innego, postrzega i ujmuje je inaczej, z własnej, niepowtarzanej perspektywy. Ale w sferze publicznej, w warunkach politycznej wolności, mogą dzięki rozmowie podzielić się własnym punktem widzenia z innymi i poznać w zamian ich punkty widzenia. W ten sposób, i zdaniem Arendt tylko w ten sposób, mogą doświadczać realnego świata. Spośród wszystkich możliwych funkcji i sensów wolności wypowiedzi ta właśnie jest według niej zdecydowanie najistotniejsza: *Wolność wypowiedzi zawsze przybierała wiele różnych form oraz znaczeń, i nawet w starożytności miała w sobie tę osobliwą dwuznaczność, która cechuje ją również dzisiaj. Jednak kluczową rzeczą, zarówno wówczas, jak i obecnie, nie jest to, że dana osoba może mówić to, co chce, lub że każdy z nas posiada przyrodzone prawo do wyrażania samego siebie dokładnie takim, jaki jest. Chodzi raczej o to, że, jak wiemy z doświadczenia, nikt nie jest stanie sam z siebie adekwatnie uchwycić obiektywnego świata w jego pełnej realności, ponieważ świat ów zawsze pokazuje się mu i ujawnia z jednej tylko perspektywy, która odpowiada jego*

punktowi widzenia w świecie i jest przez ten punkt determinowana. Jeśli ktoś chce widzieć i doświadczać świat takim, jaki jest „w rzeczywistości", może to zrobić jedynie poprzez ujęcie go jako czegoś, co jest udziałem wielu ludzi, co leży pomiędzy nimi, oddziela ich i łączy, co ukazuje się odmiennie każdemu i jest zrozumiałe tylko o tyle, o ile wielu ludzi może mówić o nim, wymieniać swe opinie i perspektywy między sobą, i przeciwstawiać je sobie. Jedynie w warunkach wolności rozmawiania ze sobą świat, jako to, o czym rozmawiamy, może wyłonić się w swej obiektywności i w swym byciu widzianym ze wszystkich stron. Żyć w realnym świecie oraz rozmawiać o nim ze sobą to zasadniczo jedno i to samo[22].

Zauważmy, iż zdaniem Arendt doświadczanie realnego świata dzięki rozmowie czyni ów świat autentycznie ludzkim i przez to – wspólnym. Z politycznego punktu widzenia ta okoliczność ma kluczowe znaczenie: świat, który nie jest ujmowany przez nasze własne spojrzenie, pozostaje nieznany i całkowicie obcy; ale bez możliwości konfrontowania ze sobą wielości spojrzeń nigdy nie stanie się światem wspólnym, czyli (jako że człowieczeństwo człowieka, który nie jest ani zwierzęciem, ani bogiem, jest możliwe tylko we wspólnocie ludzkiej) – światem ludzkim: *Świat* [...] *nie jest ludzki przez samo to, że ludzie go wytwarzają, ani też nie staje się ludzki, bo rozbrzmiewa w nim ludzki głos – świat staje się ludzki dopiero wtedy, gdy stanowi przedmiot rozmowy. Niezależnie od tego, jak bardzo nas dotyczą sprawy świata, jak głęboko nas pobudzają i wzburzają – czymś ludzkim są dla nas dopiero wtedy, kiedy możemy je omówić z podobnymi do siebie ludźmi. Coś, co nie może być przedmiotem rozmowy, jakkolwiek by było wzniosłe, straszne czy niesamowite, nawet jeżeli znajdzie ludzki głos i zabrzmi dzięki niemu w świecie – czymś ludzkim jako takie nie jest. Dopiero mówiąc o tym, co zachodzi w świecie i w naszym wnętrzu, czynimy to czymś ludzkim, a i sami uczymy się człowieczeństwa*[23].

Arendt podkreśla, że świat to nie ludzie, nie rzeczy, lecz coś „pomiędzy"[24], pomiędzy ludźmi i pomiędzy ludźmi a rzeczami. Świat jest tworem sztucznym, który trwa dopóty, dopóki ludzie ze sobą rozmawiają, czyli dopóki trwa konfrontacja i wymiana poszczególnych poglądów i opinii. Również tutaj ujawnia się nadzwyczajna kruchość tego świata, który wymaga bezustannej troski, podtrzymującej jego istnienie. Wcześniej powiązaliśmy jego rzadkość i nietrwałość z koniecznym wymogiem wydzielenia i podtrzymywania specyficznej przestrzeni specyficznej wolności (oraz równości). Przy bliższym wejrzeniu w naturę tej przestrzeni, przestrzeni politycznej, okazuje się, że największym bodaj problemem, najważniejszą przyczyną jej kruchości jest wielość i odmienność opinii, wynikająca z faktu wielości i odmienności istot ludzkich. Jeśli polityka rzeczywiście dotyczy, jak twierdzi Arendt, współistnienia i stowarzyszania się odmiennych ludzi, którzy organizują się wokół pewnych w s p ó l n y c h spraw i rzeczy, to można by zapytać, jak w ogóle możliwa jest polityka. W jak sposób miałoby się dokonywać stowarzyszanie i organizowanie, zakładające u z g a d n i a n i e tego, co wspólne?

[22] *Tamże*, s. 128-129.

[23] H. Arendt, *Kilka myśli w związku z Lessingiem*, przeł. A. Wołkowicz, [w:] taż, *Ludzie w mrocznych czasach*, s. 40.

[24] *Tamże*, s. 18.

Problem, jaki się tutaj pojawia, można przedstawić następująco. Skoro jesteśmy istotami ziemskimi, które zajmują się ziemskimi rzeczami (a właśnie nimi zajmuje się polityka), to, jak już mówiliśmy, w odniesieniu do poszczególnych kwestii zawsze mamy do czynienia z wielością poglądów, których zasadności nie można sprawdzić przez odniesienie do obiektywnej, niezależnej od ludzkich opinii, miary. Gdybyśmy mogli odnieść się do takiej absolutnej miary, rozstrzygnięcie, który z poglądów na daną kwestię jest słuszny, byłoby stosunkowo proste. Wtedy też nie byłoby, jak się wydaje, większego problemu z uzyskaniem powszechnej zgody co do rzeczonej kwestii. To wszystko oczywiście przy założeniu, że wspomniana absolutna miara jest przez wszystkich za taką uznawana, że posiada, by tak rzec, moc zniewalania, skłaniającą każdego do odrzucenia własnego poglądu, jeśli okaże się on z nią niezgodny. Tyle tylko, że panowanie takiego konsensusu zasadniczo wyklucza rzeczywiste istnienie wielości poglądów, która to wielość jest zdaniem Arendt koniecznym warunkiem autentycznej polityki; z góry zakłada bowiem, że w każdej kwestii tylko j e d e n pogląd może być słuszny czy też prawdziwy. Do tego tematu wrócimy nieco później. Teraz natomiast spróbujemy odpowiedzieć na postawione uprzednio, lecz nieco przeformułowane pytanie: czy w warunkach autentycznej wielości odmiennych poglądów i opinii, czyli pod nieobecność obiektywnej miary, w ogóle możliwe jest ich uzgodnienie?

Arendt zauważa, że na podobne pytanie twierdząco odpowiedział Immanuel Kant[25]. Choć przedmiotem jego zainteresowania były sądy estetyczne, zdaniem niemieckiej myślicielki rozważania oraz wnioski, które zawarł w *Krytyce władzy sądzenia*, mają zastosowanie również do sądów (opinii, poglądów) właściwych sferze politycznej[26]. Kantowska analiza sądów odnośnie do piękna zakłada wszak potrzebę komunikowania się z innymi członkami wspólnoty oraz osiągania potencjalnego porozumienia czy też zgodności. Dzięki temu, że uzgodnienie mojej opinii z opiniami innych jest możliwe, sądy dotyczące smaku, choć nie można oceniać ich słuszności wedle ogólnych i oczywistych reguł, nie muszą być sądami arbitralnymi. Formułując taki sąd, odwołuję się do „zmysłu wspólnego", który, jak komentuje Arendt, *dla Kanta nie był zmysłem wspólnym wszystkim nam, ale zmysłem, który wpasowuje nas we wspólnotę z innymi, pozwala być jej członkiem i komunikować się za pomocą naszych pięciu zmysłów prywatnych*[27]. Choć członkostwo we wspólnocie jest tutaj warunkiem koniecznym, fizyczna obecność innych członków wspólnoty, wypowiadających własne sądy, konieczna już nie jest, ponieważ dzięki „wyobraźni" jesteśmy w stanie przedstawić sobie nieobecnych, postawić się na miejscu każdego człowieka i dzięki temu porównać własny sąd z możliwymi sądami innych ludzi.

Powyższa zdolność, którą Kant nazywał „rozszerzonym myśleniem", pozwala nam myśleć niejako w imieniu wszystkich innych ludzi, sprawia, że *kiedy ktoś wydaje sąd głoszący, że coś jest piękne, nie chodzi jedynie o to, iż sprawia mu to przyjemność (ja mogę lubić rosół, ale inni nie), lecz że domaga się zgody od innych, ponieważ wydając osąd, już uwzględnił*

[25] H. Arendt, *Lectures on Kant's Political Philosophy*, Chicago 1992.

[26] *Tamże*, s. 61.

[27] H. Arendt, *Kilka zagadnień filozofii moralnej*, [w:] taż, *Odpowiedzialność i władza sądzenia*, przeł. W. Madej, M. Godyń, red. J. Kohn, Warszawa 2003, s. 168.

ich punkt widzenia i dlatego ma nadzieję, że jego sądy mają w sobie pewną powszechną, choć być może nie uniwersalną ważność. Ważność ta sięga granic wspólnoty, której zmysł wspólny czyni mnie człowiekiem[28]. Arendt podkreśla, iż bezstronność „rozszerzonego myślenia" nie wynika z odniesienia do wyższej, usytuowanej ponad wszystkimi opiniami miary, lecz z uwzględnienia i wzajemnej konfrontacji różnych możliwych punktów widzenia[29]. Jej zdaniem istoty ludzkie (żyjące w tym świecie i w towarzystwie innych ludzi) jedynie w ten sposób mogą wydawać bezstronne sądy i osiągać potencjalną zgodę nie tylko w kwestiach dotyczących piękna, ale również sprawach o znaczeniu politycznym. Nie posiadając dostępu do żadnej absolutnej miary, nie mogąc liczyć na osiągnięcie uniwersalnej ważności, mogą jedynie odwoływać się do możliwych sądów tych osób, wśród których żyją, które uczestniczą w sferze publicznej, czyli tam, gdzie pojawia się przedmiot sądu.

Dokonana przez Arendt analiza władzy sądzenia w kontekście politycznym wydaje się analogiczna do tej, która dotyczyła koncepcji świata. Przypomnijmy: istnienie i bogactwo świata, tego czegoś, co wyłania się „pomiędzy" ludźmi, kiedy rozmawiają o wspólnych rzeczach, zależą wprost od wielości rozmaitych punktów widzenia. Wielość ta jest również warunkiem bezstronności przy wydawaniu sądów i osiąganiu porozumienia w kwestiach mających polityczne znaczenie. Im więcej możliwych, odmiennych od naszego punktów widzenia zdołamy sobie wyobrazić i w wyobraźni uobecnić, tym bardziej bezstronny będzie nasz sąd o danej rzeczy i tym większa szansa na porozumienie z innymi. Oznacza to, że sama ludzka zdolność czy też „władza" sądzenia nie wystarcza. Odmienne od naszego poglądy i punkty widzenia muszą, po pierwsze, istnieć i, po drugie, mieć swobodę objawiania się. Do tego jednak stworzona musi zostać specyficzna przestrzeń, wydzielona scena: scena działania i mowy, otwarta dla tych, którzy działanie i mowę szczególnie sobie cenią i którzy, by zapewnić ich swobodne praktykowanie, godzą się przestrzegać określonych reguł.

IV

Z pojęć, których używamy do opisu rzeczywistości, można odczytać, jaki jest nasz fundamentalny stosunek do niej, zasadnicze jej rozumienie. Jak zauważa Giovanni Sartori, od czasów upadku polis opis sfery politycznej całkowicie zdominowały pojęcia wyrażające „pionowy wymiar polityki": *Wciąż jeszcze słownictwo polityki odnoszące się do wszystkich i każdego z osobna ustroju – władza, panowanie, nakaz, przymus, rząd, państwo – uwzględnia, co charakterystyczne, ów wymiar pionowy, nie poziomy*[30]. Opinia ta wydaje się zgodna z diagnozą Hanny Arendt (która jednak wyciąga z niej odmienne i dużo bardziej radykalne wnioski), iż „poziomy wymiar polityki" mógł się objawiać niesłychanie rzadko i że zasadniczo należy do minionych epok. Również jej zdaniem objawił się on właśnie w polis, w której właściwym sensem polityki były dokonujące

[28] *Tamże*, s. 169.

[29] H. Arendt, *Lectures on Kant's Political Philosophy*, s. 42.

[30] G. Sartori, *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998, s. 168.

się w warunkach wolności, czyli braku podziału na rządzących i rządzonych, rozmowa i wzajemne przekonywanie równych pośród równych. Arendt uważa, że w czasach nowożytnych, pod panowaniem nowożytnej koncepcji polityki, która zdominowała zarówno teorię, jak i praktykę, jedynie w rewolucjach ów sens ponownie (choć zawsze tylko przelotnie) dochodził do głosu; jedynie w nich idea wolności na powrót została ściśle związana z bezpośrednim uczestnictwem w rządzeniu[31]. Róża Luksemburg zyskała w jej oczach miano „dobrej Europejki", ponieważ potrafiła dostrzec i docenić ten „rewolucyjny" skarb. Dobra Europejka (lub dobry Europejczyk) to w ujęciu Arendt ktoś, kto mieści się pomiędzy dwoma ekstremami: kosmopolityzmu i nacjonalizmu. Dobra Europa bowiem to jedność organiczna – jedność w wielości i różnorodności. Rzeczywista różnorodność sprawia, iż polityczne jednoczenie Europy w oparciu o rozwiązania odwołujące się do tradycyjnego, pionowego wymiaru polityki muszą natrafiać na znaczący opór. Z drugiej strony, gdyby tego rodzaju rozwiązania okazały się mimo wszystko skuteczne, wspomniana różnorodność musiałaby ulec istotnemu ograniczeniu. Ci, którzy w tej sytuacji pragnęliby chronić odmienność (własną oraz innych), mogliby optować za możliwie daleko idącym poszerzeniem zakresu „negatywnej" wolności, za wytyczeniem wyraźnego obszaru nieingerencji, nieprzekraczalnej granicy, której żadna centralna instytucja nie mogłaby naruszyć. Wydaje się jednak dość oczywiste, iż to doskonale znane i sprawdzone podejście raczej nie sprzyja pogłębianiu czy nawet utrzymywaniu jedności. Problematyczne jest również, czy swoiste izolowanie się od innych, akcentowanie w relacjach z nimi przede wszystkim własnej niezależności rzeczywiście najlepiej sprzyja pielęgnowaniu tego, co w nas wyjątkowe.

Zdaniem Arendt autentyczna indywidualność, aby mogła się ujawnić, wymaga specyficznej przestrzeni: przestrzeni wielości spojrzeń i konfrontacji; dopiero w jej obrębie możemy dostrzec i ocenić nadzwyczajność, s t a ć s i ę nadzwyczajnymi. Taką przestrzeń może zapewnić jedynie powiązanie wolności z bezpośrednim uczestnictwem w sferze politycznej. To zaś oznacza otwarcie się na innych, rozmowę i wzajemne przekonywanie, bezpośrednią konfrontację. Choć tak skonstruowana polityczna scena jest w swej istocie czymś niesłychanie delikatnym, czymś, co wymaga nieustannej troski i podtrzymywania w istnieniu, stwarza ona możliwość odkrywania i realizowania tego, co wspólne, co może jednoczyć. Każdy z jej aktorów musi się bowiem otworzyć na odmienne od własnego punkty widzenia, musi (ale też i chce) wziąć udział w prowadzonej na równych warunkach konfrontacji, uwzględniać możliwe poglądy w s z y s t k i c h jej uczestników i możliwie bezstronnie rozsądzać między nimi.

Tak pojmowana władza sądzenia jest czymś, co nabywamy dzięki praktyce. Ta z kolei wymaga stworzenia odpowiednich dla niej warunków. Zadaniem polityki, najważniejszym według starożytnych Greków, jest więc kształtowanie (*paideia*) człowieka, tożsame z kształtowaniem obywatela. Grecy stawiali bowiem znak równości między „dobrym człowiekiem" a „dobrym obywatelem", wyrażając w ten sposób przekonanie, że tak jak dobrostan państwa zależy od jakości istnienia (doskonałości, *arete*) jego obywateli, tak doskonałość człowieka zależy od tego, w jakim państwie żyje. Arendt zauważa ponadto,

[31] H. Arendt, *Introduction into Politics*, s. 142.

i zdecydowanie podkreśla, iż kształtowaniu (wychowaniu) człowieka w przestrzeni publicznej może i powinno towarzyszyć kształtowanie owej tajemniczej przestrzeni „pomiędzy" ludźmi, przestrzeni specyficznie ludzkiej, którą nazywa światem. Bogactwo i jakość świata, którego człowiek potrzebuje, by b y ć człowiekiem, zależą wprost od wielości oraz jakości spojrzeń, opinii, poglądów, punktów widzenia... Polityka, zgodnie z tym ujęciem, jest więc rzeczywiście przeznaczeniem. Mówienie o życiu politycznym (*bios politikos*) ma w tym kontekście głębokie uzasadnienie. Tak jak mówienie o narracji zdecydowanie wykraczającej poza ograniczoną sferę, którą zazwyczaj utożsamiamy z polityką, obejmującej i przenikającej wszystkie dziedziny ludzkiego życia.

Gdybyśmy jednak uznali ją za atrakcyjną i zapragnęli doświadczyć tego, co w niej zawarte, nieuchronnie stanęlibyśmy przed pytaniem o możliwości jej urzeczywistnienia, nadania względnie trwałego ustrojowego kształtu. Rzadkość jej dziejowego występowania zdaje się wskazywać na pewną zasadniczą trudność. Przy czym nie chodzi tutaj (a na pewno nie wyłącznie) o trudność techniczną. Przykład polis pokazuje wszak, że powiązanie wolności z bezpośrednim uczestnictwem jest możliwe. Należy raczej zapytać, dlaczego tak rzadko było uznawane za pożądane. Sadzę, że odpowiedzi na tak postawione pytanie należy szukać w tym, co takie rozumienie polityki wyklucza.

Jak pamiętamy, najistotniejszym sensem greckiej isonomii było to, że nikt nie może rządzić nikim innym. To zaś oznacza wyeliminowanie uświęconego tradycją i dla wielu wręcz oczywistego pionowego wymiaru polityki. Z tego względu już sama ta idea może się nam wydawać całkowicie utopijna. Niemniej jednak postulat oparcia polityki na bezpośrednim uczestnictwie jest dość popularny również dzisiaj, czy to jako sposób ograniczania i kontrolowania władzy, czy to jako remedium na coraz powszechniejszą apatię polityczną. Arendt podkreśla jednak, że najistotniejsza jest nie sama możliwość bezpośredniego uczestniczenia w życiu politycznym, lecz jego sens. A sensem tym są działanie i mowa, czyli to, co wyróżnia człowieka jako człowieka i dzięki czemu każda osoba może pokazać własną wyjątkowość oraz zapoznać się i skonfrontować z tym, co wyjątkowe u innych. Przestrzeń polityczna to zatem przestrzeń wielości i różnorodności, a także pokojowej rywalizacji i przekonywana. Władza jednych nad innymi uśmierca wielość oraz rywalizację i dlatego jest niedopuszczalna. Grecy doskonale wiedzieli, że tyran może rządzić sprawniej od innych i skuteczniej zapewniać obywatelom na przykład materialny dobrobyt. Odrzucali jednak władzę tyrana, ponieważ uważali, że dobrobyt nie jest właściwym celem polityki; a dokładniej: że polityka nie ma i nie może mieć ż a d n e g o zewnętrznego celu i uzasadnienia. Polityka, tak jak sztuka, jest celem sama w sobie i dla siebie, nie może być środkiem do realizacji jakiejkolwiek, nawet najbardziej szlachetnej idei. Podporządkowanie polityki czemukolwiek, co nie jest nią samą, niszczy ją, ponieważ niszczy rywalizację.

W sposób oczywisty rywalizacja zostaje unicestwiona wtedy, gdy jeden człowiek (lub grupa ludzi) ogłasza się jej ostatecznym zwycięzcą i na tej podstawie uzurpuje sobie prawo do sprawowania władzy nad innymi. Jednakże jeszcze bardziej destrukcyjna, choć mniej oczywista, jest sytuacja, gdy za ostatecznego zwycięzcę zostanie uznany jeden pogląd czy też jedna idea (albo grupa poglądów czy idei). Wtedy bowiem rozmowa przeradza się w monolog, przekonywanie w przymuszanie (oczywistością, świętością, humanitarnością...), a wielość i różnorodność stapiają się i ostatecznie przeradzają w identyczność.

Grecy zdołali tego uniknąć dzięki duchowi agonu. Pielęgnowanie ducha rywalizacji pozwoliło im osiągnąć jedność w różnorodności i indywidualności. W tym celu stworzyli polityczną przestrzeń, której najbardziej oczywistym sensem było to, że nikt nie może rządzić nikim innym. W świetle tego, co powiedzieliśmy wcześniej, a zdaniem Arendt w świetle dziejowych doświadczeń, które doprowadziły do upadku i zapomnienia polis (i, tym samym, polityki), sens ten możemy istotnie rozszerzyć: przestrzeń polityczna, umożliwiająca *bios politikos*, życie polityczne, to przestrzeń, w której żaden pogląd nie może stać się ostatecznie zwycięski, nieodwołalnie górować nad innymi; żaden, innymi słowy, nie może przerodzić się w prawdę.

Prawda może istnieć tylko wtedy, gdy uczłowiecza ją mówienie, gdy każdy mówi – nie to, co mu akurat przyjdzie do głowy, ale to, co właśnie „mu się prawdą zdaje". Takie mówienie jest jednak prawie niemożliwe w samotności; jest zdane na przestrzeń, w której istnieje wiele głosów i w której wypowiadanie tego, co „się prawdą zdaje", jednocześnie łączy i oddala – ba, wręcz stwarza te dystanse między ludźmi, które razem składają się na świat. Wszelka prawda poza tą przestrzenią, czy niosłaby ludziom zbawienie, czy zgubę, jest najdosłowniej nieludzka – nie dlatego, by pod jej wpływem ludzie zwracali się przeciwko sobie i wzajemnie się od siebie oddalali, przeciwnie, raczej dlatego, iż mogłaby sprawić, że nagle wszyscy skupiliby się wokół jednego mniemania, tak że z wielu staliby się jednym, i że tym samym świat, który w swojej różnorodności może powstawać tylko pomiędzy ludźmi, znikłby z powierzchni ziemi[32].

BIBLIOGRAFIA

Arendt H., *Róża Luksemburg*, przeł. E. Rzanna, [w:] taż, *Ludzie w mrocznych czasach*, red. E. Rzanna, Gdańsk 2013, *Biblioteka Mnemosyne*.

Arendt H., *Kondycja ludzka*, przeł. A. Łagodzka, Warszawa 2000.

Arendt H., *O rewolucji*, przeł. M. Godyń, Warszawa 2003.

Arendt H., *Introduction into Politics*, [w:] taż, *The Promise of Politics*, red. J. Kohn, New York 2005 [wyd. pol.: *Polityka jako obietnica*, przeł. W. Madej, M. Godyń, red. J. Kohn, Warszawa 2007].

Arendt H., *Lectures on Kant's Political Philosophy*, Chicago 1992.

Arendt H., *Kilka zagadnień filozofii moralnej*, [w:] taż, *Odpowiedzialność i władza sądzenia*, przeł. W. Madej, M. Godyń, red. J. Kohn, Warszawa 2003.

Sartori G., *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998.

[32] H. Arendt, *Kilka zagadnień...*, s. 46-47.

Stanisław ŁOJEK – dr hab. nauk filozoficznych, kierownik Zakładu Filozofii Europejskiej w Instytucie Europeistyki UJ. Zainteresowania badawcze: filozofia polityki, myśli Nietzschego i Heideggera. Do najważniejszych publikacji należą: *Obrona Nietzschego. Rzecz o odpowiedzialności* (2002), *Hegel i Nietzsche wobec problemu polityczności* (2002), *Megalopsychokracja. O cnocie w polityce i polityce cnoty. (Od Homera do Arendt i Straussa)* (2009) oraz *Prawda, sztuka, nihilizm, Heideggera spór z Nietzschem* (2013).

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.12

Lidia POKRZYCKA
Maria Curie-Skłodowska University, Lublin
lpokrzyc@wp.pl

THE POLITICAL AND ECONOMIC SITUATION OF ICELAND IN THE CONTEXT OF EU APPLICATION WITHDRAWAL

ABSTRACT Under the influence of the crisis of 17 July 2009, Iceland presented its application for accession to the European Union, and a year later began accession negotiations. However, a problematic issue is catch limits as instead of 200-mile fishing belt they won during the Cod Wars there would be just 12 miles of fisheries intended for Icelanders. Therefore, the accession negotiations stood at a standstill, the more that the current situation of the euro does not encourage Iceland to join the EU. Recently it turned out that Iceland does not want to join the European Union. In this article, I introduce arguments for and against Iceland joining the European Union. I introduce the economic, political and social situation in Iceland based on my own research on the island from 2010. In 2013, I completed a journalism internship in the editorial team of the Icelandic weekly *Reykjavik Grapevine*.

Key words: Iceland, economy situation, European Union application withdrawal

Słowa kluczowe: Islandia, sytuacja ekonomiczna, wycofanie wniosku Islandii o członkostwo w UE

Iceland was settled by the Vikings, emigrants from Norway and former slaves from Ireland. The society flourished for a few centuries, both in terms of economy and culture. However, this golden age was followed by centuries of poverty, degradation and domination of foreigners, first the Norwegians and then the Danes. Moreover, the harsh natural conditions such as volcanic eruptions and earthquakes were detrimental to the social and political growth of the country at that time.

The important steps towards national independence were taken in the second half of the 19th century and resulted in the rule of the sovereign state joined in monarchy with Denmark in 1918. Iceland would not have regained independence without the awareness that the Icelanders have the oldest Parliament in Europe – Althing and that the country boasts a very rich history and culture. Stability of the political system was maintained until World War II. After Denmark was attacked by Germany, Iceland came under the sphere of the British influence. Neutrality during the war, even though declared by the Icelanders, proved impossible due to the specific location of the island which enabled control of the navigation in the Atlantic Ocean. The British established a naval and aircraft base in Iceland. The presence of American troops was very profitable for Iceland as well. For granting access to its territories, Iceland received from the USA 20 million USD per year. Thus, the country started to get rich quickly and as a result independence tendencies began to increase. The inhabitants of the island used the situation of the ongoing war to publicly declare Denmark's inability to fulfil its obligations resulting from earlier agreements. In 1943, Iceland began organizing its own diplomatic service.[1] In their independence efforts, the Icelanders were strongly supported by the Americans.[2] On 17 May 1943, Althing proclaimed complete autonomy of Iceland from Denmark. However, it took Denmark six years to acknowledge Iceland's independence.

In 1944, Iceland became a republic, declaring full independence from the Danish Kingdom. The standard of living in Iceland has been quite good in the recent decades and the country has ranked high in terms of GDP.

The population of Iceland is currently about 320 000 people. Icelanders speak their own language: Icelandic, descended from medieval Old Norse used already by the Vikings. The capital city of Reykjavik has about 112 411 inhabitants and including the metropolitan region – around 180 000 people. It means that over 60% of the Icelanders live in the capital city and its close surroundings.

Over a half of the population reside in the south-western part of the country. Others live in the towns, villages and valleys along the coastline of the island. The largest city besides the metropolitan region is Akureyri in the north. The area of Iceland covers 103 000 km^2.

Apart from fishing, a very important economic sector is tourism. Another significant branch of economy is aluminium production, which is highly profitable as it

1 See *Konstytucja Republiki Islandii*, Rzeszów 2006.

2 See E. Rosenblad, R. Rosenblad, *Iceland from Past to Present*, transl. by A. Crozier, Reykjavik 1993, p. 15.

makes use of energy from waterfalls and hot springs. However, the most precious treasures of Iceland are its fisheries in the ocean. The British, who in 1958 wanted to take over these fishing grounds, could experience it first hand. The skirmishes on sea lasted for two and a half years until the Icelanders drove the intruders off the fishing areas. It was the so-called 'cod war'.[3] For Icelandic people, their own fisheries in the ocean mean independence.[4] Currently, Iceland is in dispute with Denmark and Great Britain over Rockall continental shelf. Moreover, Iceland argues with Denmark about the boundaries of the Faroe Islands continental shelf and the dividing zone between fisheries.

Iceland is a state which is highly developed economically and socially due to its skilful management of natural resources. The country's advantages are: stable marine economy, aluminium production and tourism. Iceland ranks second in the world in terms of Human Development Index.[5] Furthermore, the state invests in research and development projects.[6]

In 1944, Iceland became an independent republic and also one of the most developed global economies. However, the banking system crisis in 2008 raised doubts about safety of the Icelandic economic model.

When Iceland was hit by the financial crisis, the country's three largest banks went bankrupt. The country reacted to the recession with huge cuts in public spending, external debt and unemployment reaching 8% at the beginning of 2010. Furthermore, the economic problems strongly influenced the local and national media in Iceland. There were even suggestions that not only public but also private media should be supported due to their financial difficulties.[7]

Since 1949, Iceland has been a NATO member although it does not have its own military forces. In the second half of the 20th century, Iceland had special relations with the USA, mostly owing to the American military base in Keflavik which started to lose its significance in the 1990s and was finally closed down in 2006. Along with the changes in international relations after the collapse of Communism, contacts with the USA became more limited. At the same time, Iceland got gradually closer to Europe, becoming an EFTA member in 1970 and entering the European Economic Area in 1994. In 2009, Iceland made an application for the EU membership even though it gave rise to political debate and controversy. *Iceland first applied for EU membership*

[3] Fishing is a key industry in Iceland. In the 1950s and 1970s, Iceland and the UK had a fierce dispute over fishing rights (known as the 'Cod Wars'). Since 1983, Icelandic fisheries have been regulated by a system that sets quotas for the amount of fish a vessel is allowed to catch, based on advice from marine scientists. Many in Iceland argue that this system has been more successful than the EU's Common Fisheries Policy (CFP), which is often criticised for resulting in overfishing, inefficiency and low profits. See "Iceland", Civitas, at <http://www.civitas.org.uk/content/files/MS.22.Iceland.pdf>, 10 May 2015.

[4] See Ł. Bukowiecki, M. Czemarmazowicz, W.K. Pessel (eds.), *Islandia. Etos amatora*, Warszawa 2011, p. 84.

[5] UNDP, *Human Development Report*, Oxford 2006, p. 5.

[6] See Ministry of Foreign Affairs, *Basic Statistics of Iceland*, Reykjavik 1998.

[7] See C. Bergener, C. Mayas, *Iceland. Keynotes of the Country*, Reykjavik 2008, pp. 4-5.

under a leftist government in 2009, when the country was badly shaken by an economic crisis that saw the Icelandic krona lose almost half its value, making Eurozone membership an attractive prospect.[8]

POLITICAL SITUATION

The political system of Iceland seems to be stable, based on cooperation among particular political parties. An analysis of the political situation of Iceland leads to a conclusion that the country has an orderly political system which has been shaped throughout the years since regaining of independence in 1944. However, it appears that the centuries of dependence on Norway and Denmark (fear of losing autonomy), as well as a very small population of Icelanders, who got used to a comfortable life in the recent years, have a major impact on the current political situation of the country. The reluctance to the EU accession and to anti-crisis measures imposed top-down may be due to historical reasons.

Although political parties in Iceland have a loose organisational structure, they can also resemble oligarchic forms, dominated by the leader, with quite frequent changes of statutes. There are no membership fees: the parties raise their funds from regularly organized lotteries and receive financial means from sponsors, that is interest groups and individuals. More and more frequently, parties are co-financed by the state budget. A characteristic feature of Icelandic parties is very close contact with voters. The activity of particular groups is socially approved. Most importantly, it is the voters who decide at nomination conventions about the order of parties' candidates in ballot papers, thus depriving leaders of particular groups of this privilege.[9]

Similarly to other Nordic states, the party system of Iceland has two wings: the centre and centre-right. In the years 1946-1979, the Icelandic system had a fairly multiparty character, with balance among particular parties. In 1944, a coalition was formed between the Independence Party and the Labour Party, with the dominant independence option. This government was called innovative because it modernized the fleet of trawlers and set up the social security system. Even though the cod war marked the end of this government in 1947, this coalition signalled that a consensus in economic matters is possible. Both parties acknowledged that business (private and state-owned) should be supported. As a result of the consensus, Iceland began to be perceived as a welfare state, modelled on the Scandinavian countries. In the years 1947-59, coalitions were unstable, in different variants (Independence Party, Progressive Party, Labour Party). After this period of unstable governments, subsequent coalitions focused on the stability of the economic situation and especially on anti-inflation measures. In

[8] See "Iceland Drops EU Membership Bid: 'Interests Better Served Outside' Union", *The Guardian*, 12 March 2015, at <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/12/iceland-drops-european-union-membership-bid>.

[9] See *Konstytucja...*, p. 35.

the years 1959-71, the Independence Party and the Labour Party formed a firm coalition called the restoration government. Customs controls were lifted at that time with a view to introducing the free market. The last years of that government were difficult due to poor herring catch and a drop in cod price in the USA. These events, coupled with fish catch limits disadvantageously calculated by the government, brought about the end of the restoration government in 1971. It was followed by another wave of rather unsteady coalitions until the Independence Party took over the leadership. The dominance of this party lasted throughout another two decades. The years 1983-95 were a period of an extremely multiparty system with one dominant party. An important year was 1990 when the Icelandic trade unions agreed to severe cuts in remuneration levels in order to avoid a vicious circle of increase in wages and prices.[10]

The 1999 elections marked a return to the multiparty system. Currently, the most interesting political party in Iceland seems to be the Pirate Party (Píratar) formed on 24 November 2012. In the 2013 elections, the Pirates won 5.1% of votes and 3 seats in the Parliament. Even though the Pirate Party is the smallest fraction of the Icelandic Parliament, it is currently almost as popular as the ruling coalition. Píratar is a mutation of the Swedish Pirate Party founded in 2006 by Richard Falkvinge. The motives behind creation of the Party were the unreasonable and burdensome legal regulations in his country, especially regarding copyright and intellectual property. Since then, Pirate Parties have been formed in the United States and in many countries of the Western Europe. Nowadays, these parties are regarded as a symbol of the fight against political establishment.

Since 2013, Iceland's coalition government has been fervently against joining the EU, but it came to a halt because of people taking to the streets in protest at the decision made without a referendum. Thousands of protesters thronged the streets of Reykjavik in 2014 to demand a referendum after the government said it was dropping its EU membership bid without a popular vote, *but opinion polls more recently began to show growing resistance among Icelanders to EU membership. The head of the Social Democratic opposition, Arni Pall Arnasson, however, lamented that the government had taken the decision without approval from a majority in parliament. But in 2015 the Icelandic government says the country is already enjoying most of the benefits of the full EU membership, so the government of Iceland had decided that it did not intend to restart accession negotiations. However they stressed the importance of continued strong relations between Iceland and the EU.*[11]

THE ECONOMIC SITUATION

According to the data of the Statistics Iceland, the economy of the state was thriving for over a decade but since 2008 problems have emerged. In the course of time, gross external debt increased to over 600% of GDP while households and businesses incurred

[10] See Gunnar Karlsson, *A Brief History of Iceland*, transl. by A. Yates, Reykjavik 2013, pp. 60-61.

[11] See "Iceland Drops EU Membership Bid..."

substantial debts. Long-term dependence of Iceland on foreign funds led to serious problems when global liquidity started to dwindle during the recession. The government was forced to borrow 10 billion USD to prevent an economic downfall. This sum is roughly equivalent to total GDP.[12]

Thousands of Icelanders lost their savings and workplaces as a result of the slump in the financial sector which used to develop dynamically. Unemployment soared and real GDP decreased both in 2009 and in 2010. Nevertheless, owing to a number of factors such as investments of the private sector, private consumption and export, economic results surpassed expectations in 2011 when real GDP rose by 3.1%.[13] The financial crisis of 2008 was connected with the downfall of three big international banks. The banks operating in Iceland became a part of the international structure and were unable to pay off their creditors in Great Britain, Germany and the USA.[14] Problems began in 2002 when a huge dam was built in eastern Iceland, which doubled energy production. Banks, which readily rendered loan services, were privatized and the financial sector became deregulated. There was also a rapid growth of the aluminium industry connected with the fact that politicians discovered high profitability of aluminium production in Iceland due to low energy costs.[15]

Iceland has, certainly for the second half of the 20th century, been in most respects successful economically. It had a GDP per capita that was on a par with the rest of Scandinavia, maybe in the top 20 in the world, though its economy was somewhat different because it was resource-based to a large degree – on both fisheries and energy-intensive industries. Despite having this fairly successful economy, Iceland never had a very well developed banking sector. Gylfi Magnússon writes about this aspect: *The banking sector was almost purely local. It was to a large extent government owned and somewhat politicized. It was fairly costly, but it was sound in the sense that it wasn't very adventurous. They weren't taking any great risks. They weren't highly leveraged, and they were basically serving the needs of the economy. We didn't really have a stock market until about 20 years ago. We also had, historically, problems with monetary policy. The currency was unstable. Both the exchange rate and inflation were problems, so it was very much an underdeveloped financial sector, whether you looked at the monetary side or the banking side.* [...] *But this didn't have much of an effect initially, because the banks were still more or less government owned and run, and they weren't very adventurous. Then, between 1998 and 2002, the picture changed dramatically when the banks were privatized. And they were basically privatized without putting in place any sort of controls beyond what was the practice in Western Europe at the time, so they were given free rein. There was, of course, a financial supervisory authority and the Central Bank had a role in insuring systemic stability and*

[12] See Ásegir Jónsson, *Why Iceland? How One of the World's Smallest Countries Become the Meltdown's Biggest Casualty*, New York–Chicago 2009, pp. 30-37.

[13] See *Iceland: Country Profile*, Euromonitor International, 2012, p. 6.

[14] L. Baj, E. Olszewska, "Islandia – gospodarczy raj zamienia się w piekło", *Gazeta Wyborcza*, 7 October 2008, p. 7.

[15] J. Smoleński, "Islandia wraca do normalności", interview with A.S. Magnason, in *Islandia. Przewodnik nieturystyczny*, Warszawa 2010, pp. 166-168.

liquidity, but there were no controls put in place that took into account the fact that this was a very small economy that didn't have the resources to back up great international expansion of the banking sector.[16]

In 2008, Iceland received a loan of 4 billion USD from Russia and 6 billion USD from the IMF. The state also decided to borrow 639 million EUR from Denmark, Finland, Norway and Poland.. The development of the financial sector in Iceland had led to the emergence of banks which were too big for the country's capacities. In 2008 and 2009, Icelandic banks, including Glitnir, Kupthing and Landsbanki, were nationalized.[17] The reforms were not easy: *The restoration of the banking system has been delayed. Ongoing negotiations with the United Kingdom and the Netherlands concerning a government guarantee for the Icesave accounts of Landsbanki have delayed the loan disbursements of the IMF and others. While a resolution of these matters is expected shortly, the recovery program is otherwise on schedule. The foreign exchange restrictions have succeeded in ensuring stability in the foreign exchange market, although the exchange rate is still low. The 2010 fiscal budget is based on targets set out in the recovery program.*[18]

By 2007, within five years, the assets of the three largest banks in Iceland reached a value nine times bigger than total GDP of the island. Under the influence of the crisis, the Icelanders became less cosmopolitan and very sceptical towards politicians.[19]

Furthermore, the crisis motivated people to look carefully at the political scene and no longer believe blindly in the right wing which used to win all elections. At the beginning of the crisis, loan interest rates soared and some Icelanders lost their jobs. The citizens went into panic but they also noticed that privatization of banks was based on corruption. The bankruptcy of banking institutions made people protest in the streets. Nevertheless, the crisis had one more aspect: the Icelanders began to take the matters into their own hands and started to open their businesses.[20] Thus we read in official sources: *The Icelandic economy suffered a major setback with the collapse of its banks in the international financial crisis of 2008. Activity in the financial market came to a standstill, the exchange rate dropped, interest rates increased and asset prices declined. The economy contracted sharply, unemployment increased and so did bankruptcies. Treasury finances went into deep deficit and the debt soared. With the help of the IMF, the government set up a three-fold economic program to: 1) restore the banking system, 2) reopen the foreign exchange market and 3) improve public finances over the medium term.*[21]

Since October 2008, the Icelandic economy has gone through dramatic changes due to the collapse of its financial sector. Because of a lack of external information flow,

---

16 Gylfi Magnússon, "What's the Lesson of Iceland's Collapse?", *Yale Insights*, 22 May 2009, at <http://insights.som.yale.edu/insights/whats-lesson-icelands-collapse>.

17 See R. Woś, "Gorzkie życie w upadłym kraju", interview with H. Helgason, *Dziennik. Polska – Europa – Świat*, 2 January 2009, p. 24.

18 See *The Icelandic Economy*, 2009, at <http://www.hartford-hwp.com/archives/61/266.htm>.

19 See R. Woś, "Gorzkie życie...", p. 24.

20 See P. Bagus, D. Bowden, *Deep Freeze. Iceland's Economic Collapse*, Auburn 2011, pp. 96-97.

21 See *The Icelandic Economy*...

a lot of misconceptions have developed concerning the chain of events in the recent scenario and the current status of the Icelandic economy. This Status Report is meant to give a better insight into the chain of events and the current economic, business and political landscape in Iceland. Despite substantial difficulties, general economic activity is well functional and many Icelandic businesses remain strong and prosperous A globalized economy and an active participant in the EU's common market through the EEA, Iceland was among the first nations to be seriously affected by the global financial turmoil.

The situation has hit Icelandic households hard and many have lost a sizeable portion of their savings and purchasing power. Inflation was in double-digit numbers in late 2008 and early 2009, but was around 6% in April 2012. Unemployment rose close to 9.1% in early 2009 but in 1st quarter 2012 is around 7.3% and stable. The domestic currency, the Icelandic Krona (ISK), depreciated significantly after the economic collapse, but has now stabilized due to capital controls. The large size of the banking sector in comparison to Iceland's overall economy is undoubtedly a driving factor behind the current economic turmoil. Their balance sheets and lending portfolios expanded beyond the capacity of their own infrastructure. The Financial Supervisory Authority (FSA) and the management and supervision within the banks did not keep up with the rapid expansion of lending. The banks' rapid lending growth had the effect of their asset portfolios becoming fraught with high risk and the quality of portfolio was considerably worse than originally estimated. However, it should be underlined that the Icelandic banks operated under Icelandic and European banking legislation and the strictest of international regulatory standards. Nevertheless, as the liquidity crisis deepened, Iceland's three largest banks, Glitnir, Landsbanki and Kaupthing, whose balance sheets were several times larger than the total output of the Icelandic economy (around 10 times its GDP), were no longer able to re-finance their operations.[22]

But GDP grew year on year mainly driven by a large increase in the gross domestic final expenditure (5.3%). Growth prospects are good, with average around 3%, and private consumption has been growing since 2011. Investment grew by 13.7% in 2014. Conditioned based removal of controls macroeconomic developments, potential balance of payments and foreign exchange effects and financial stability decided better economic condition of the country.

Authorities have expressed preference for simplicity over complexity, time efficiency for liberalization for the real economy, minimizing legal risks and finality of the crisis related legacies.[23] In 2015, Bloomberg[24] said that from the crisis in 2008 to 2015 the Icelandic economy managed to return to the group of the richest countries in the world. According to forecasts, Iceland's economy is expected to grow by 4.2%. The

[22] See *The Icelandic Economic Situation. Status Report – April 2012*, Iceland Chamber of Commerce, at <http://www.vi.is/files/2012.04.03-ICoC-Status-report-v15_1424951660.pdf>.

[23] See Ministry of Finance and Economic Affairs, *Icelandic Economic Situation. Overview*, Reykjavik 2015.

[24] Bloomberg is financial news and media company.

growth rate of the economy is three times higher than in the euro zone, according to preliminary estimates from the European Commission. Unemployment is below 3%, and the country has a 'healthy' trade surplus.

EU ACCESSION NEGOTIATIONS

In connection with the crisis, on 17 July 2009 Iceland made an application to join the European Union and the accession negotiations started a year later. However, the issue of fish catch limits was a problem, and instead of a 200-mile fishing zone won during the cod war the Icelanders would be left with only 12 miles of fisheries.[25] Therefore, accession negotiations came to a standstill, especially due to the fact that the euro condition did not encourage Iceland to join the EU.[26]

Other contentious issues included whale hunting and Iceland's pressure to maintain fish catch quotas – the latter has been a problem since the times of cod wars of 1950 and 1970. The development of fishing, construction and aluminium industries in Iceland is accompanied by a rapid growth in the number of immigrants. This is reflected in ambivalent attitudes of the Icelanders who worry about their own jobs after the crisis. Furthermore, the construction of successive hydroelectric power stations arouses strong emotions among the citizens due to progressing devastation of the natural environment, while 2/3 of households in Iceland are engaged in agriculture.[27]

The repair programme of the financial situation in Iceland consisted primarily in: rejection of claims of bankrupt banks' creditors, devaluation of Icelandic króna, limitation of the influence of home capital and increased financing of basic economic sectors by the state (at the expense of banking).[28]

The EU accession negotiations were launched in July 2010 and the detailed talks started in June 2011. Common stances on many issues were adopted, but the most controversial ones such as movement of services and capital, agriculture and development of rural areas, food and veterinary safety as well as fisheries, which is the basic matter for the Icelanders, remained to be settled. Trust of foreign investors was restored by the pro-European government of Jóhanna Sigurdardottir which implemented a repair programme of the International Monetary Fund. However, the better the economic situation of the state and the more advanced accession negotiations, the more pronounced eurosceptical attitudes. During the 2008 crisis, 65% of Icelanders were in favour of joining the EU, but in August 2011 only 27% supported accession. The citizens started to believe that they would cope with the crisis themselves, so there is no need for any declarations that could lead to limitation of autonomy. In 2012, negotiations with the EU

[25] "Makrele na drodze Islandii do UE", *Gazeta Wyborcza*, 26 August 2010, p. 5.

[26] See "Iceland Hunts the Euro", *The Economist*, 22 January 2009, p. 8.

[27] Ł. Bukowiecki, M. Czemarmazowicz, W.K. Pessel (eds.), *Islandia*..., pp. 81-83.

[28] J. Osiński, "Przemiany polityczne na Islandii w warunkach kryzysu bankowego i gospodarczego", *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*, no. 1 (2011), p. 36.

were suspended. The biggest threat for Iceland was the introduction of the common fisheries policy, agricultural policy funding and the adoption of sustainable development guidelines. Since 2015, it has been officially known that Iceland will not attempt to join the European Union.

This is a result of the two-year rule of the eurosceptical, centre-right government. In a special communiqué, the Icelandic Ministry of Foreign Affairs announced that *Iceland's interests are better served outside the European Union* [...] *However, Iceland wants to maintain close ties and cooperation with the EU*. Negotiations with the EU began in 2010 when a coalition of social democrats and the Left-Green Movement ruled. Everything changed in April 2013 when the Independence Party and the Progressive Party came to power. They declared that they would hold a referendum on the EU membership and the negotiations with the European Union would not be resumed. However, voting was not organized. The position of the radically anti-EU Progressive Party of the Prime Minister Sigmundur Davíð Gunnlaugsson prevailed.[29] According to Sigurdardottir, *The European Commission said Iceland remained an important partner of the 28-country EU, notably through its membership of the European Economic Area, a single internal market, and of the Schengen Area allowing passport-free travel. They, when things went tough for them, wanted to join. Now they want to take a break. That's fine. That's their sovereign decision. Our door is open. We continue to be in business, said European Commission spokesman Margaritis Schinas.*[30] Iceland has said it wants to maintain 'close ties and cooperation' with the EU.

As part of the European Economic Area, Iceland gets probably 90% of the economic benefits of being an EU member. Icelanders have free trade, free flow of capital, free flow of labour, and they have to have more or less the same regulations on all things commercial as the European Union. That used to be more or less what they wanted. What was very important for Iceland was that they kept sovereignty over their natural resources, in particular the fishing grounds. If they become a full-fledged member of the European Union, they have to adopt the European Union's common fisheries policy, which basically makes various major decisions on fisheries policy in Brussels. For most Western European countries, fisheries are a side issue, so having a common fisheries policy is not a big deal, but for Iceland it is a very big deal because fisheries have contributed something like 30% to 40% of export revenues, maybe 10% of GDP. The people involved in the fisheries industry do not want Spanish or British vessels fishing in Icelandic waters.[31]

The North Atlantic island is already a member of Europe's border-free Schengen area and the European Economic Area. Macroeconomic conditions in Iceland are now

[29] See M. Gąsior, "Islandia się rozmyśliła – nie chce być w Unii Europejskiej. 'Lepiej służy pozostanie poza UE'", 13 March, 2015, Na Temat, at <http://natemat.pl/136437,islandia-sie-rozmyslila-nie-chce-byc-w-unii-europejskiej-lepiej-sluzy-pozostanie-poza-ue>.

[30] See Ragnhildur Sigurdardottir, "Iceland Confirms Will Not Enter EU Membership Talks", 13 March 2015, Reuters, at <http://www.reuters.com/article/2015/03/13/us-iceland-eu-idUSKBN0M82NQ20150313>.

[31] See Gylfi Magnússon, "What's the Lesson of..."

at their best since the 2008/9 crisis. Iceland has been one of the top economic performers in Europe over the past several years in terms of economic growth and has one of the lowest unemployment rates. A particular bright spot for Iceland has been the booming tourism industry. Other factors of Iceland's successful trajectory are its low inflation, stable exchange rate and ready market access. Iceland has made good use of its natural resources, including the traditional fishing industry, but also the energy sector and most recently tourism. Iceland's geothermal clean energy has attracted energy-intensive industries. Since 2010, Iceland's tourism industry has boomed with promising prospects. The quick restoration of the domestic banking system and early steps to facilitate domestic debt restructuring were important. Central bank policies have helped steer inflation close to target while capital controls continue to provide breathing room to address remaining vulnerabilities. A key economic policy challenge is to re-integrate Iceland's financial markets with the rest of the world through removal of capital controls. These controls continue to provide stability but have a distorting effect. The authorities are now updating their capital account liberalization strategy and expect to make significant progress this year and they should remain stable.[32]

Iceland's economy has been increasingly diversified in recent decades. Historically, fishing and agriculture used to be the main sectors of the economy. However, industry, tourism and services have grown fast in the past decades and now all exceed the former two, both in terms of workers and contribution to GDP. Despite the declining emphasis on the fishing industry, it remains to be one of the foundations of the Icelandic economy. Many of the nation's most prominent companies developed from a strong relationship with the industry, e.g. Marel, a leading global provider of advanced equipment to the fish, meat and poultry industries.[33]

Some of Iceland's fastest growing sectors are tourism, energy utilization and industry. Iceland has seen a tenfold increase in the number of foreign visitors in about 40 years. In 2011, the total number of tourists was 565 thousand according to the Icelandic Tourist Board, around 177% of the inhabitants. Based on the trend for the last decade, more than 700 thousands of tourists visted Iceland in late 2014. Furthermore, a number of large hydropower and geothermal constructions have increased energy utilization and the size of the energy-intensive industry.[34]

A large part of the problems of Icelandic companies today is related to unclear public policy. Since 2007, over 100 changes to the tax system have been introduced, mostly constituting increased taxation. This has created uncertainty as to what the future tax environment of business and households will look like, a problem compounded by the lack of clear governmental policy in many of Iceland's key industries. Despite these

[32] See K. Hammar, *IMF Survey: Iceland Makes Strong Recovery from 2008 Financial Crisis*, 13 March 2015, International Monetary Fund, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/car031315a.htm>.

[33] See P. Tulip, *Financial Markets in Iceland*, Economics Department Working Paper, No. 549, 2015, at <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2007)9>.

[34] See *The Icelandic Economic Situation. Status Report*...

home-grown problems, key economic indicators show that the situation in Iceland is much better than what could have been expected immediately after the banking collapse. Now Iceland's economic situation has stabilized. Access to foreign capital markets by Icelandic financial undertakings is improving slowly although their premium interest rate is high. *Fitch Ratings has changed Iceland's sovereign rating outlook from stable to positive. Low interest rates on international markets also facilitate relaxing controls with a high domestic-foreign interest rate differential. Uncertainty concerning developments on markets abroad, not least the Greek difficulties, however, could make removal of controls more risky than otherwise. The amendments to the bonds issued by Landsbankinn to the old bank's estate will also facilitate the former bank's long-term financing and contribute to more stable payment flows.*[35]

Due to the long-lasting dependence of Iceland on Norway and then on Denmark, autonomy is the most precious value for Icelandic people. What is more, they identify it with the fishing areas which contributed to the economic independence of the country. Despite many years of dependency on Denmark, Iceland has upheld its cultural traditions and books, newspapers and magazines published in the native language have been widely popular among the citizens. With its inexpensive geothermal energy, the island became a very attractive location for investment of foreign corporations connected with aluminium smelting plants. However, the progressing industrialization of Iceland can exert a negative impact on the natural environment. In order to counteract this, special provisions were included in the Constitution, with a view to preserving nature for future generations. The Icelandic society seems to be very active in shaping the law. Owing to the internet, Icelanders regularly take part in social consultations and even though they seldom get actively involved in political life, they increasingly participate in campaigns aimed at amending legal regulations. Moreover, they are active on a local scale, support charities, keep an eye on local authorities and replace them if they do not fulfil their expectations. The Icelanders protect their autonomy and are not willing to relinquish even a portion of it. They seem to be a very active society, but typically when they experience some negative influence on the current standard of their life.

BIBLIOGRAPHY

Ásegir Jónsson, *Why Iceland? How One of the World's Smallest Countries Become the Meltdown's Biggest Casualty*, New York–Chicago 2009.

Bagus P., Bowden D., *Deep Freeze. Iceland's Economic Collapse*, Auburn 2011.

Baj L., Olszewska E., "Islandia – gospodarczy raj zamienia się w piekło", *Gazeta Wyborcza*, 7 October 2008.

Bergener C., Mayas C., *Iceland. Keynotes of the Country*, Reykjavik 2008.

[35] See *Progress of the Plan for Removal of Capital Controls. A report by the Minister of Finance and Economic Affairs*, Reykjavik, 18 March 2015, at <https://www.ministryoffinance.is/media/frettatengt2015/Progress-of-the-Plan-for-Removal-of-Capital-Controls-March-2015.pdf>.

Boyes R., *Meltdown Island. How the Global Financial Crisis Bankrupted an Entire Country*, London–Berlin–New York 2009.

Bukowiecki Ł., Czemarmazowicz M., Pessel W.K. (eds.), *Islandia. Etos amatora*, Warszawa 2011.

Central Bank of Iceland, *The Economy of Iceland*, Reykjavik 2000.

Gąsior M., "Islandia się rozmyśliła – nie chce być w Unii Europejskiej. 'Lepiej służy pozostanie poza UE'", 13 March, 2015, Na Temat, at <http://natemat.pl/136437,islandia-sie-rozmyslila-nie-chce-byc-w-unii-europejskiej-lepiej-sluzy-pozostanie-poza-ue>.

Gunnar Karlsson, *A Brief History of Iceland*, transl. by A. Yates, Reykjavik 2013.

Gylfi Magnússon, "What's the Lesson of Iceland's Collapse?", *Yale Insights*, 22 May 2009, at <http://insights.som.yale.edu/insights/whats-lesson-icelands-collapse>.

Hammar K., *IMF Survey: Iceland Makes Strong Recovery from 2008 Financial Crisis*, 13 March 2015, International Monetary Fund, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/car031315a.htm>.

"Iceland", Civitas, at <http://www.civitas.org.uk/content/files/MS.22.Iceland.pdf>.

Iceland: Country Profile, Euromonitor International, 2012.

"Iceland Drops EU Membership Bid: 'Interests Better Served Outside' Union", *The Guardian*, 12 March 2015, at <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/12/iceland-drops-european-union-membership-bid>.

"Iceland Hunts the Euro", *The Economist*, 22 January 2009.

The Icelandic Economic Situation. Status Report – April 2012, Iceland Chamber of Commerce, at <http://www.vi.is/files/2012.04.03-ICoC-Status-report-v15_1424951660.pdf>.

The Icelandic Economy, 2009, at <http://www.hartford-hwp.com/archives/61/266.htm>.

Konstytucja Republiki Islandii, Rzeszów 2006.

"Makrele na drodze Islandii do UE", *Gazeta Wyborcza*, 26 August 2010.

Ministry of Finance and Economic Affairs, *Icelandic Economic Situation. Overview*, Reykjavik 2015.

Ministry of Foreign Affairs, *Basic Statistics of Iceland*, Reykjavik 1998.

Osiński J., "Przemiany polityczne na Islandii w warunkach kryzysu bankowego i gospodarczego", *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*, no. 1 (2011).

Progress of the Plan for Removal of Capital Controls. A report by the Minister of Finance and Economic Affairs, Reykjavik, 18 March 2015, at <https://www.ministryoffinance.is/media/frettatengt2015/Progress-of-the-Plan-for-Removal-of-Capital-Controls-March-2015.pdf>.

Ragnhildur Sigurdardottir, "Iceland Confirms Will Not Enter EU Membership Talks", 13 March 2015, Reuters, at <http://www.reuters.com/article/2015/03/13/us-iceland-eu-idUSKBN0M82NQ20150313>.

Rosenblad E., Rosenblad R., *Iceland from Past to Present*, transl. by A. Crozier, Reykjavik 1993.

Smoleński J., "Islandia wraca do normalności", interview with A.S. Magnason, in *Islandia. Przewodnik nieturystyczny*, Warszawa 2010.

Tulip P., *Financial Markets in Iceland*, Economics Department Working Paper, No. 549, 2015, at <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2007)9>.

UNDP, *Human Development Report*, Oxford 2006.
Woś R., "Gorzkie życie w upadłym kraju", interview with H. Helgason, *Dziennik. Polska – Europa – Świat*, 2 January 2009.

Dr hab. Lidia POKRZYCKA, prof. UMCS – specializes in public relations, media economy, marketing, cross-cultural communication. She had whole semester lectures "Media Communication in a Multicultural Environment" in Ventspils University College in Latvia (2014-15), and cooperate, among others, with the University of Iceland, Erasmus University College in Brussels, Antwerp Platijn University College, Yasar University in Izmir. Implemented grants, among others, within the framework of Norway Grants (FSS) and the European Centre for the Development of Vocational Training. Nominated for the title of "Eduinspirator" Foundation for the Development of the Education System in the category of higher education through the use of customized, practical educational methods and the promotion of teaching in English (2015), received honorable mention FRSE in the competition "Eduispiracje" for lectures and research in Iceland (2013). She is the author, among others, 4 monographs, over 140 scientific papers and 70 science-popular articles.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.13

Marcin ZUBEK
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
marcin.zubek@uj.edu.pl

KONTESTACJA WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM NA PRZYKŁADZIE DZIAŁAŃ UE W AFGANISTANIE W LATACH 2005-2013[1]

ABSTRACT **Contestation of the common foreign and security policy in European Parliament. The case of EU actions in Afghanistan in 2005-2013**

Foreign policy, including the security policy, has traditionally been considered a domain of the public policy, where lower standards of parliamentary democratic control and scrutiny can be employed. There is a belief among the policy-makers, that in order to act effectively in this field, they should not be limited by the legislative power. This democratic deficit is even amplified on the international level, whenever an international organization is involved in implementing security policy. In spite of that fact, parliaments still retained the right to scrutinize security policies via debates, which reveal MPs approach towards state's security policy. The main aim of this article is to analyze a case of democratic control over security policy on the international level, namely the security policy towards Afghanistan between 2005 and 2013 and its contestation in the European Parliament (EP). In order to do so a qualitative analysis of the plenary debates in the EP will be employed, which will reveal arguments used by the MEPs in order to justify certain policies, political claims directed to national and

[1] Badania prezentowane w artykule są częścią projektu badawczego *Kontrola demokratyczna i legitymizacja Europejskiej Polityki Zagranicznej na przykładzie polityki rozszerzenia UE i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* (nr 2012/05/D/HS5/01549) finansowanego z Narodowego Centrum Nauki, prowadzonego od 2013 r. w Instytucie Europeistyki na Uniwersytecie Jagiellońskim.

international institutions and contestation of the process of the formulation of the EU policy towards this particular security issue.

Key words: Afghanistan, Foreign Policy, Common Security and Defence Policy, contestation, European Parliament

Słowa kluczowe: Afganistan, polityka zagraniczna, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, kontestacja, Parlament Europejski

Polityka zagraniczna państwa, w tym także polityka bezpieczeństwa, tradycyjnie jest uważana za domenę, do której można stosować niższe standardy, jeśli chodzi o jej demokratyczną kontrolę i kontestację na poziomie parlamentarnym. Uważa się, że polityka ta, aby działać efektywnie, powinna cieszyć się większą dozą tajności, a decydenci powinni mieć większe pole manewru i być elastyczni w podejmowaniu decyzji, które nie będą uzależnione od aprobaty legislatywy[2]. Taki swoisty „demokratyczny deficyt" jest jednak tylko częścią problemu, jeśli wziąć pod uwagę sytuację, kiedy polityka bezpieczeństwa prowadzona jest poprzez organizacje międzynarodowe, pod auspicjami których używana jest siła militarna. W takim wypadku mamy do czynienia z „podwójnym deficytem demokracji"[3], gdyż do niechęci do kontroli parlamentarnej na poziomie krajowym dołącza jeszcze brak instrumentów takiej kontroli na poziomie międzynarodowym. Co więcej, operacje militarne poza granicami państwa są przedsięwzięciem bardzo kontrowersyjnym politycznie i społecznie i gdy nie przebiegają zgodnie z planem i przynoszą dużo strat w ludziach, są bardzo mocno kontestowane, zarówno przez opinię publiczną, jak i na arenie politycznej. Za przykład mogą posłużyć masowe protesty w Wielkiej Brytanii przeciwko wojnie w Iraku[4] czy badania opinii publicznej w Polsce podczas interwencji w Afganistanie[5]. Podobna sytuacja ma miejsce, gdy oprócz strat personelu operacje takie pociągają za sobą ogromne wydatki, a w przypadku operacji militarnych z dala od macierzy taki stan rzeczy jest regułą.

Nie oznacza to oczywiście, że parlamenty nie posiadają żadnej kontroli nad działaniami rządów w kwestiach bezpieczeństwa. Wiele zależy od porządku prawnokonstytucyjnego w poszczególnych krajach, jednak co do zasady można wyróżnić kilka mechanizmów, które sprawiają, że parlamenty mają bądź realny wpływ na kształt tej

[2] W. Wagner, *The democratic deficit in the EU's security and defense policy – why bother?*, referat wygłoszony na EUSA Tenth Biennial International Conference Montreal, Canada, 17-19 V 2007, s. 2.

[3] Termin ukuty przez: H. Hänggi, *The use of force. Parliamentary accountability and „Democratic deficits"*, [w:] H. Born, H. Hänggi, *The „Double Democratic Deficit". Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Ashgate 2004, s. 6-7.

[4] *„Million" march against Iraq war*, [online] http://news.bbc.co.uk/2/hi/2765041.stm, 18 VII 2017.

[5] Zob. *Udział Polski w operacji NATO w Afganistanie i jego konsekwencje*, Komunikat z badań CBOS, BS/159/2010.

polityki, bądź też są o niej odpowiednio informowane, dzięki czemu sprawują nad nią nadzór. Mechanizmy te odzwierciedlają niektóre z funkcji parlamentów.

Tabela 1. Mechanizmy demokratycznej kontroli i nadzoru parlamentów nad operacjami militarnymi

Funkcja	Mechanizmy
Legislacyjna	Możliwość przyjmowania aktów prawnych regulujących użycie sił zbrojnych pod auspicjami organizacji międzynarodowych.
Budżetowa	Zatwierdzanie budżetu operacji militarnych.
Wyborcza	Możliwość przegłosowania *votum* nieufności dla rządu, który podejmie decyzję o interwencji militarnej.
Reprezentacyjna	Ułatwianie wypracowania konsensusu politycznego albo zgłaszanie niezadowolenia w imieniu obywateli, gdy rząd podejmie decyzję o interwencji militarnej.
Kontrolno-nadzorcza	Prawo do informacji podczas prowadzonej interwencji (poprzez przesłuchania, interpelacje, pytania, debaty, komisje śledcze, wizyty *etc.*). Konsultowanie się z rządem przed interwencją (ale bez wiążącego głosu w tej sprawie). Współdecydowanie o interwencji.

Źródło: H. Hänggi, *The use of force. Parliamentary accountability and „democratic deficits"*, [w:] H. Born, H. Hänggi, *The „Double Democratic Deficit". Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Ashgate 2004, s. 12.

Oprócz tych formalnych mechanizmów (*authority*), aby możliwe było sprawowanie takiej kontroli przez parlament, potrzebna jeszcze jest pewna zdolność administracyjna i biurokratyczna parlamentu jako całości (*ability*), a także zainteresowanych deputowanych. Zdolność taka wyraża się w dostępie do odpowiedniego zaplecza eksperckiego, co także faworyzuje rządy, z ich rozwiniętą siecią specjalistów oraz dostępem do ekspertyz tajnych. Należy jeszcze wspomnieć, że żadna należyta demokratyczna kontrola i nadzór nie będą sprawowane w przypadku, gdy deputowani nie będą wyrażać odpowiedniego zainteresowania kwestiami bezpieczeństwa (*attitude*)[6]. Brak zainteresowania taką tematyką wcale nie dziwi, gdyż jest ona częstokroć daleka od spraw, które bezpośrednio dotyczą wyborców z okręgu danego parlamentarzysty (chyba że mamy do czynienia z jakimś spektakularnym medialnie wydarzeniem). Deputowany taki musi być w stanie przekonać tych, którzy będą głosować, że sprawy bezpieczeństwa związane z misjami militarnymi dotyczą bezpośrednio ich. Perswazja taka może się opierać na argumentacji o wpływie czynników zewnętrznych na ład wewnątrzpaństwowy poprzez np. ataki terrorystyczne czy problem niekontrolowanej migracji. Co więcej, opcja polityczna, która popiera rząd, może w ogóle nie być zainteresowana nadzorem nad działaniami egzekutywy, a opozycja może być zbyt słaba, żeby taką kontrolę efektywnie zainicjować[7].

[6] Rozróżnienie na te trzy elementy (*authority*, *ability*, *attitude*) wprowadzone przez: H. Hänggi, *The use of force...*, s. 3-12.

[7] *Tamże*, s. 13.

W niniejszym artykule zajmę się tylko jedną z wyżej przytoczonych funkcji – mianowicie nadzorem i kontrolą sprawowaną za pomocą debat parlamentarnych. Celem tej pracy jest analiza żądań politycznych wysuwanych przez eurodeputowanych podczas dyskusji nad efektywnością operacji podtrzymywania pokoju, a konkretnie operacji międzynarodowej w Afganistanie (2001-2015). Dlatego też poniższa analiza nie będzie dotyczyć formalnoprawnych instrumentów kontroli tego aspektu polityki bezpieczeństwa, a skupi się na żądaniach politycznych i związanej z nimi kontestacji efektywności działań prowadzonych przez UE oraz społeczność międzynarodową w Afganistanie w latach 2005-2013. Co istotne, analiza będzie dotyczyć elementów związanych z efektywnością w działaniach na zewnątrz, ale bardzo ważnym jej elementem będzie też kontestacja samego procesu formułowania i używania instrumentów służących implementacji misji militarnych. Innymi słowy, działania rządów i organizacji międzynarodowych w ramach wszczynania i przeprowadzania misji militarnych kontestowane będą nie tylko w oparciu o ich ostateczny skutek, lecz także proces, jaki do tego skutku prowadzi.

Chodzi tutaj o problem ściśle związany z przedstawionym przez Roberta Dahla „dylematem demokracji", który z jednej strony bierze pod uwagę możliwość wpływu obywateli (czy to bezpośrednio, czy to przez swoich przedstawicieli) na prowadzoną politykę, a z drugiej zdolność systemu do efektywnego działania w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb obywateli[8]. Jest to zatem dylemat, który dotyczy oceny legitymizacji podejmowanych decyzji w oparciu o tzw. legitymizację wejściową (ang. *input legitimacy*), czyli związaną z demokratycznym procesem podejmowania decyzji (czasami stosuje się też anglojęzyczny termin *process legitimacy*), oraz legitymizację wyjściową (ang. *output legitimacy*), opierającą się na efektywności prowadzonych działań[9].

PARLAMENT EUROPEJSKI – OGÓLNY ZARYS DEBAT

Unia Europejska jest stosunkowo nowym aktorem, jeśli chodzi o międzynarodowe bezpieczeństwo i operacje pokojowe. Pomimo pewnego doświadczenia w misjach wojskowych i cywilnych[10] zaangażowanie UE w rejonach objętych konfliktami zbrojnymi wciąż jest ograniczone, zarówno ze względu na liczebność personelu, jak i zakres wykonywanych zadań. Co więcej, rola Parlamentu Europejskiego, który jest jedynym prawdziwie demokratycznym organem przedstawicielskim UE, na forum którego mogą odbywać się debaty na temat unijnej polityki bezpieczeństwa, jest dość ograniczona i sprowadza się do opiniowania działań UE i zgłaszania pytań do odpowiednich organów władzy wykonawczej Unii, w tym przypadku do Komisji Europejskiej,

[8] Zob. R.A. Dahl, *A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation*, „Political Science Quarterly" 1994, Vol. 109, nr 1, s. 28, [online] https://doi.org/10.2307/2151659.

[9] Zob. F.W. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic*, Oxford 1999, s. 7.

[10] Obecnie (stan na lipiec 2017) Unia Europejska prowadzi 6 operacji militarnych i 9 operacji cywilnych, a 18 operacji zostało zakończonych.

a konkretnie do Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także do innych komisarzy zajmujących się relacjami zewnętrznymi UE. Należy jednak nadmienić, że Parlament Europejski jest instytucją, która stopniowo, ale konsekwentnie walczy o dalsze prerogatywy w tej dziedzinie polityki. Niekiedy walka ta przynosi sukcesy – dobrym przykładem jest uzyskanie przez PE wglądu do tajnych i wrażliwych dokumentów Rady na podstawie Porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2002 r.[11], które *de facto* sprawiło, że PE miał dostęp do materiałów, którymi rządy państw członkowskich nie chciały się dzielić nawet ze swoimi parlamentami narodowymi[12].

Te ograniczenia odzwierciedla fakt, że tematyka polityki Unii Europejskiej względem Afganistanu nie pojawia się często w debatach Parlamentu Europejskiego. W latach 2005-2013 w PE odbyło się łącznie 12 debat, w których kwestia afgańska była tematem głównym lub jednym z głównych (zob. tabela 2). Żadna z tych debat nie była poświęcona wyłącznie polityce UE w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Dyskusje przebiegały raczej na dwa sposoby – albo dotyczyły ogólnej polityki Unii względem Afganistanu, albo skupiały się na jednym, często bardzo wąskim aspekcie trwającego konfliktu.

Tabela 2. Debaty Parlamentu Europejskiego o Afganistanie

Data	Tytuł debaty (w j. angielskim)	Liczba wypowiedzi
26 X 2005	Afghanistan	13
24 X 2007	Production of opium for medical purposes in Afghanistan	16
13 III 2008	Afghan journalist Perwiz Kambakhsh. The case of the Iranian citizen Seyed Mehdi Kazemi	15
8 VII 2008	Stabilisation of Afghanistan: challenges for the EU and the international community	24
24 IV 2009	Women's rights in Afghanistan	15
24 XI 2009	Joint removals of irregular migrants to Afghanistan and other third countries	9
16 XII 2009	New EU action plan for Afghanistan and Pakistan	34
15 XII 2010	A new strategy for Afghanistan	36
14 XII 2011	Budgetary control of EU financial assistance to Afghanistan	7

[11] *Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy*, 2002/C 298/01, [online] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002Q1130(01)&from=EN, 1 III 2016.

[12] Zob. szerzej: G. Rosén, *EU confidential. The European Parliament's involvement in EU security and defence policy*, „Journal of Common Market Studies" 2015, Vol. 53, nr 2, [online] https://doi.org/10.1111/jcms.12154.

Data	Tytuł debaty (w j. angielskim)	Liczba wypowiedzi
15 XII 2011	Situation of women in Afghanistan and Pakistan	18
15 VI 2012	A new strategy for Afghanistan	17
12 VI 2013	Partnership and cooperation agreement with Afghanistan	10

Źródło: opracowanie własne.

Po roku 2013 kwestia Afganistanu nie była już w ogóle dyskutowana na plenarnych posiedzeniach Parlamentu Europejskiego. Wyraźnie widać też, że PE częściej interesował się tematem Afganistanu w momencie, gdy sytuacja bezpieczeństwa w tym kraju pogarszała się, a siły międzynarodowe przestawały sobie radzić z jego stabilizacją – w 2008 r. odbyły się dwie debaty, a w 2009 aż trzy dyskusje plenarne poświęcono tej tematyce. Wydaje się, że może to być związane z uruchomieniem w 2007 r. misji policyjnej EUPOL Afghanistan, aczkolwiek w analizowanych debatach deputowani stosunkowo rzadko odnoszą się do tej konkretnej operacji.

Wyznacznikiem zainteresowania europejskich deputowanych tematem bezpieczeństwa i stabilizacji w Afganistanie może być też liczba wypowiedzi podczas debat. Pomimo że polityka zagraniczna Unii Europejskiej nie stanowi głównego obszaru zainteresowań Parlamentu Europejskiego, a jego kompetencje w tym zakresie są niewielkie, to w niektórych kwestiach deputowani wypowiadają się bardzo obszernie – niejednokrotnie podczas debat dotyczących takich aspektów polityki zagranicznej, jak Europejska Polityka Sąsiedztwa, a zwłaszcza polityka rozszerzenia UE, średnia liczba wypowiedzi parlamentarzystów znacznie przekracza 40[13], podczas gdy w analizowanym przypadku ledwo osiąga 18.

PARLAMENT EUROPEJSKI – KONTESTATORZY

W Parlamencie Europejskim deputowani zasiadają ze względu na swoją przynależność frakcyjną, a nie narodową. Niemniej tożsamość narodowa europarlamentarzystów nie pozostaje bez wpływu na ich wypowiedzi, wobec czego obie zostały wzięte pod uwagę w tej analizie jako zmienne. Ilościowa analiza wypowiedzi wskazuje, że w latach 2005-2013 najbardziej aktywnymi kontestatorami i komentatorami efektywności interwencji międzynarodowej i polityki UE oraz jej państw członkowskich w Afganistanie byli konserwatywni europarlamentarzyści z Polski. Polacy najczęściej udzielali się w debatach, co mogło być spowodowane znaczną liczebnością personelu wojskowego z Polski w Afganistanie. Interesujące jest natomiast, że eurodeputowani z Wielkiej Brytanii, których zaangażowanie w działania militarne w Afganistanie było dużo większe niż w przypadku Polski, byli mniej aktywni niż ich koledzy znad Wisły. Wydaje się, że jest

[13] Badania własne w ramach projektu: *Kontrola demokratyczna i legitymizacja Europejskiej Polityki zagranicznej...*

to pochodną dwóch faktów: po pierwsze w brytyjskiej Izbie Gmin kwestia interwencji w Afganistanie jest dyskutowana bardzo często i bardzo obszernie (ok. 70 debat w podobnym okresie, podczas gdy w Sejmie RP tylko 16). Po drugie interwencje wspierające pokój są domeną państw narodowych, więc logiczne jest, że dyskusja nad ich przebiegiem toczy się bardziej intensywnie właśnie w parlamentach narodowych. Dodatkowo parlament brytyjski jest organem, w którym debaty są bardzo rozbudowane i pełnią istotną funkcję kontrolną, stanowiąc podstawowe forum wymiany i konfrontacji poglądów, kontestacji wszelakich polityk[14], w tym również polityki bezpieczeństwa.

Poza Polską i Wielką Brytanią głos zabierali często eurodeputowani z Rumunii (również posiadającej swój znaczny kontyngent w ramach ISAF – misji NATO w Afganistanie) oraz Francji i Niemiec. Jeśli chodzi o przynależność frakcyjną, to reprezentacja w Parlamencie bezpośrednio przekładała się na częstość zabierania głosu – czyli najwięksi mówili najczęściej, co nie jest w żadnej mierze zaskakującym wynikiem. Tabela poniżej przedstawia całościowe zestawienie liczby wypowiedzi deputowanych ze względu na przynależność frakcyjną i narodowościową zabierającego głos.

Tabela 3. Liczba wypowiedzi europarlamentarzystów na temat zaangażowania w Afganistanie. Podział ze względu na przynależność frakcyjną i narodowość

Narodowość	GUE/NGL	IND/DEM	NI	ALDE	ECR	EFD	S&D	UEN	Verts/ALE	PPE	PPE-DE	PSE	Suma
Luksemburg (LUX)				1									1
Łotwa (LV)											1		1
Holandia (NL)		3		1		1	2					1	8
Irlandia (IRL)	1							1				1	3
Włochy (IT)	3		2	3			2	2		4	3		19
Litwa (LT)											2		2
Polska (PL)		2	1	1	3	1	4	11		5	3	8	39
Słowenia (SL)				2			1				1		4

[14] Zob. I. Inigo-Mora, *Rhetorical strategies in the British and Spanish parliaments*, [w:] *European Parliaments under Scrutiny*, red. C. Ilie, Amsterdam 2010, s. 335, *Discourse Approaches to Politics, Society, and Culture*, 38.

Narodowość	GUE/NGL	IND/DEM	NI	ALDE	ECR	EFD	S&D	UEN	Verts/ALE	PPE	PPE-DE	PSE	Suma
Szwecja (SV)		1		1							1	1	4
Wielka Brytania (UK)		3	5	4	4	1	1		2		6	7	33
Portugalia (PT)	1						3		1			4	9
Rumunia (RO)				3			5			6	8	3	25
Słowacja (SK)						2	1			1	3		7
Czechy (CS)	3						1				1	4	9
Cypr (CY)	1			2						3			6
Dania (DK)				1									1
Austria (AT)			2								3	2	7
Belgia (BE)			2	2									4
Bułgaria (BG)			1				1				2		4
Niemcy (DE)	4			1			1		5	3	9	4	27
Finlandia (FI)	1			3			1		1	3	2		11
Francja (FR)	2		2	4			1		6	7			22
Węgry (HU)			1									2	3
Estonia (EE)				1							2	1	4
Grecja (EL)	3	2								1	2	1	9
Hiszpania (ES)	2						1		3	2	3	4	15
Razem	21	11	16	30	7	5	25	14	18	35	52	43	277

Źródło: opracowanie własne.

PARLAMENT EUROPEJSKI – ŻĄDANIA, ARGUMENTY, UZASADNIENIA

Systematyczna analiza debat na temat Afganistanu w Parlamencie Europejskim ujawniła kilka kategorii, koncepcji czy zagadnień, do których najczęściej odwoływali się deputowani, gdy wyrażali swoje sądy i żądania polityczne odnoszące się do efektywności podejmowanych przez społeczność międzynarodową działań. Już wstępne wyniki tej analizy są interesujące, biorąc pod uwagę fakt, że najbardziej istotnym terminem (wedle wskazań współczynnika TFIDF) we wszystkich analizowanych debatach w PE jest słowo *women*. Sugeruje to, że eurodeputowani rozpatrują efektywność działań społeczności międzynarodowej w Afganistanie pod kątem praw człowieka, a zwłaszcza sytuacji kobiet.

Dalsza analiza wypowiedzi w debatach dotyczących Afganistanu przeprowadzona została w oparciu o koncepcję cyklu prowadzenia polityki, składającego się po pierwsze z ustalania agendy (ale w związku z faktem, że analizowanej polityce nadano już bieg dużo wcześniej, ten etap został pominięty w analizie), następnie formułowania polityki (tj. jej strategicznego kierunku czy np. obszaru geograficznego) oraz jej implementacji, instrumentów, za pomocą których jest realizowana[15]. Widoczne efekty danej polityki i ich ocena również zostały wzięte pod uwagę. Oprócz tego podjęto próbę identyfikacji adresatów żądań politycznych wysuwanych przez eurodeputowanych.

FORMUŁOWANIE POLITYKI

Jeśli chodzi o formułowanie polityki UE oraz innych członków społeczności międzynarodowej względem Afganistanu, najczęściej pojawiały się oceniające wypowiedzi polityków, które bądź krytykowały jej kierunek strategiczny, bądź – dużo rzadziej – stwierdzały poprawną strategię. Często również w tym kontekście pojawiały się żądania polityczne o większym zaangażowaniu UE w czynności planistyczne na poziomie strategicznym. Krytyka podejścia strategicznego UE do konfliktu w Afganistanie opiera się wedle słów eurodeputowanych na kilku kluczowych kwestiach:

a) braku regionalnego podejścia do rozwiązywania konfliktu,
b) nieuwzględnieniu pewnych norm polityczno-kulturowych istniejących w Afganistanie,
c) swego rodzaju powierzchowności i krótkotrwałości działań podejmowanych przez UE,
d) zbyt militarystycznego podejścia do rozwiązywania konfliktu.

Brak regionalnego podejścia w polityce UE skierowanej do Afganistanu krytykowany jest przede wszystkim ze względu na lekceważenie państw sąsiednich, w tym głównie

[15] Zob. szerzej: V.A. Schmidt, *Democracy and legitimacy in the European Union revisited output, input and throughput*, „Political Studies" 2013, Vol. 61, nr 1, [online] https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.

Pakistanu i jego polityki. Jak zauważa jeden z belgijskich europosłów: *To, czego brakuje mi w zaproponowanym raporcie, to stwierdzenie, że zwycięstwo nad Talibami wymaga strategii względem Pakistanu, którego terytorium ciągle funkcjonuje jako schronienie dla terrorystów. Polityka względem Afganistanu musi być zatem zintegrowana z polityką względem całego regionu; w innym wypadku skazana będzie na porażkę*[16]. W połączeniu z podobnymi argumentami pojawiają się też pretensje do władz Pakistanu o to, że jest pasywny w sprawie bojowników z Afganistanu, a pakistańskie siły zbrojne zawierają z nimi nieoficjalny pokój.

Co do realiów polityczno-kulturowych w Afganistanie, to w kontekście strategicznego planowania działań w tym rejonie kontestowano pewną naiwność, jeśli chodzi o możliwość wprowadzenia w tym kraju rządów demokratycznych na wzór Zachodu, oraz pewnego rodzaju idealizm co do możliwości wprowadzenia europejskich wartości w miejscu, gdzie nie są zaspokajane podstawowe potrzeby populacji. Przy okazji tego typu krytyki niejednokrotnie pojawiały się odniesienia do historycznych interwencji w innych zakątkach globu. Jak zauważa jeden z lewicowych deputowanych w PE: *Wydarzenia w Afganistanie przypominają poniekąd te z Czeczenii*[17]. W podobnym tonie i z przekąsem wypowiedział się w tej kwestii jeden z niezrzeszonych parlamentarzystów z Wielkiej Brytanii, który „przypomniał" autorowi raportu dla PE, włoskiemu deputowanemu Pino Arlacchiemu, że choć raport jest dobrze udokumentowany, to jego autor *zdaje się obwiniać władze Afganistanu o to, że kraj ten nie jest nowoczesną demokracją rządzoną przez koalicję Zielonych i Liberalnej Demokracji*[18].

Pojawiają się także argumenty kontestujące całokształt strategii UE względem Afganistanu czy nawet mówiące o jej braku. Padają one z ust deputowanych po każdej stronie sceny politycznej, a wagę nadaje im choćby fakt, że wypowiadane są przez deputowanego, którego można uznać za głównego specjalistę, jeśli chodzi o problem Afganistanu w Parlamencie Europejskim, wspomnianego już wcześniej Pino Arlacchiego. Arlacchi jest autorem dwóch raportów na temat polityki UE w Afganistanie[19], a tematyka ta jest mu bliska zapewne w związku z piastowaniem przez niego funkcji dyrektora United Nations International Drug Control Program pod koniec lat 90., gdzie zajmował się głównie staraniami o globalne zmniejszenie upraw opium. W debatach PE odgrywa on rolę jednego z głównych kontestatorów polityki UE, dzięki chociażby takim stwierdzeniom:

Potrzebujemy nowej strategii – a może po prostu w ogóle potrzebujemy strategii – zwłaszcza w aspekcie cywilnym, ponieważ do tej pory interwencji UE w tym kraju brakowało spójności i wydaje się, że przełożyło się to na ograniczony wpływ na sytuację. Obawiam się, pani Ashton, że nie mogę zgodzić się z Pani wprowadzającym wystąpieniem na

[16] Koenraad Dillen, NI, BE, 2008.

[17] Erik Meijer, GUE/NGL, NL, 2009.

[18] Andrew Henry William Brons, NI, UK, 2010.

[19] European Parliament, *Report on a new strategy for Afghanistan*, 2009/2217(INI), [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0333+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN, 3 III 2016.

temat Afganistanu, gdyż jest ono zbyt ogólne, zbyt biurokratyczne, zbyt rozmyte – tak jak obecny plan działań [Komisji]. *Uważam, że Parlament musi przyczynić się do wzmocnienia i skonkretyzowania naszej strategii*[20].

Wypowiedź ta dotyka nie tylko kwestii strategii, lecz także związanej z nią implementacji działań UE oraz, co interesujące, kontestuje działania konkretnych instytucji UE i kieruje w jej stronę jasno sprecyzowane żądanie polityczne. W tym przypadku chodzi o Komisję Europejską (tu uosobioną przez wysoką przedstawiciel Catherine Ashton) oraz sam Parlament Europejski – czyli instytucje UE, co w przypadku debat w PE jest oczywiste. W dalszej części tego artykułu zostanie ukazane szersze grono adresatów żądań, należy jednak nadmienić, że w przeważającej części wypowiedzi parlamentarzystów tacy adresaci nie istnieją albo są formułowani w sposób bardzo ogólny (np. żądania kierowane są do Unii Europejskiej jako całości).

Wśród eurodeputowanych jednymi z najczęściej wymienianych niedostatków, jeśli chodzi o formułowanie polityki względem Afganistanu, są także kwestie dotyczące strategii wejścia do Afganistanu i wyjścia z niego. Częstokroć pojawiają się głosy, że interwencja była zbyt zmilitaryzowana od początku, co w efekcie nie przyniosło poprawy sytuacji, ponieważ *żadna strategia, a zwłaszcza środki militarne, nie ma szans na sukces w Afganistanie. Liczba żołnierzy wzrosła z 20 tysięcy w 2001 r. do ponad 150 tys. dziś, a sytuacja braku bezpieczeństwa tylko się pogłębiła*[21]. Brak jakiegokolwiek pomysłu na strategię wyjścia z Afganistanu również zdaje się budzić frustrację u europosłów. Frustracja ta połączona jest nie tylko z krytyką braku pomysłu na to, jak się wycofać, lecz także, co bezpośrednio z tym związane, z wyrażaniem niezadowolenia z powodu faktu, iż cele strategiczne zaangażowania od początku nie były klarowne[22]. Jak już wspomniano, bardzo często tego typu apele, pytania czy żądania pozostają bez adresata, i tak też jest w powyższym przypadku.

W odróżnieniu od tych pesymistycznych stanowisk można doszukać się też głosów, wedle których Unia Europejska oraz społeczność międzynarodowa mogłyby odgrywać większą rolę w Afganistanie. W wypowiedziach niektórych deputowanych można zauważyć konstruktywne podejście do tematu, a nawet propozycje konkretnych zagadnień strategicznych, na podstawie których powinna być formułowana polityka względem Afganistanu. Dobrym przykładem jest wystąpienie polskiego europosła, który proponuje zbudowanie zaangażowania w tym kraju na trzech filarach: dwuletnim intensywnym zaangażowaniu militarnym, dzięki któremu uda się pozbyć Al-Kaidy, a nastawionych pojednawczo Talibów wcielić do rządu afgańskiego; ustabilizowaniu sytuacji w regionie z uwzględnieniem Pakistanu i Indii; zbudowaniu społeczeństwa obywatelskiego[23]. Niestety deputowany nie precyzuje, czy działania te miałyby się toczyć równolegle, i tradycyjnie już swoją propozycję kieruje w próżnię, nie uściślając, kto miałby taki zamysł w ramach UE (lub poza nią) realizować.

[20] Pino Arlacchi, ALDE, IT, 2009.

[21] Thijs Berman, S&D, NL, 2010.

[22] Elmar Brok, PPE, DE, 2009.

[23] Piotr Borys, PPE, PL, 2009.

W relatywnie wielu wypowiedziach można zauważyć żądania polityczne wskazujące na możliwy większy udział UE w Afganistanie czy też, zgodnie ze słowami jednego z deputowanych, domaganie się *europejskiego podejścia do Afganistanu*[24]. Podstawowym uzasadnieniem tego żądania jest przekonanie niektórych parlamentarzystów o specjalnych instrumentach, wiedzy i zdolnościach Unii Europejskiej, których brak u innych aktorów, a które są kluczowe z punktu widzenia budowania pokoju – *niemożność opanowania sytuacji środkami militarnymi predestynuje Unię Europejską, która posiada bogatą gamę narzędzi, do odgrywania wyjątkowej roli* [w Afganistanie][25] – a dzięki którym UE będzie mogła wraz z NATO odgrywać *wiodącą rolę w międzynarodowych wysiłkach na rzecz suwerennego Afganistanu*[26]. Przytoczone powyżej wypowiedzi prezentują raczej skrajnie optymistyczną wizję rzeczywistości, natomiast w podobnym tonie, ale bardziej realistycznie twierdzi się, że samo cywilne nastawienie UE do rozwiązywania konfliktów nie wystarczy, jeśli nie będzie poparte odpowiednimi nakładami finansowymi i spójnością oraz konsekwencją w prowadzeniu polityki względem Afganistanu[27].

Warto jeszcze wspomnieć o przypadkach, gdy eurodeputowani stwierdzali, że zaangażowanie UE w Afganistanie zostało poprawnie zaprojektowane. Udało mi się odnaleźć jedynie dwa fragmenty wypowiedzi, które argumentują, że sposób zaangażowania w Afganistanie nie był opatrzony błędem. Pierwszy mówi o założeniu, że interwencja w Afganistanie ma uniemożliwić Al-Kaidzie koordynowanie ataków terrorystycznych z tamtego terytorium, co zresztą udało się osiągnąć[28]. Drugi fragment przejawia bezkrytyczność wobec wypracowanej przez UE i jej sojuszników podczas szczytu NATO w Bukareszcie strategii[29].

IMPLEMENTACJA POLITYKI – ZAANGAŻOWANIE MILITARNE

Kolejnym stadium cyklu prowadzenia polityki jest jej implementacja, czyli użycie odpowiednich instrumentów służących do osiągnięcia wyznaczonych w fazie formułowania polityki celów[30]. Jeśli chodzi o implementację działań UE w Afganistanie oraz ocenę efektywności i zasadności użytych narzędzi, a także o żądania polityczne posłów co do ich stosowania, najpierw zajmę się ogólną analizą, a później kilkoma specyficznymi problemami, które eurodeputowani uznali za istotne. W przypadku interwencji w konflikcie asymetrycznym toczy się debata na temat tego, na ile kampania COIN (ang. *Counterinsurgency*) powinna być skoncentrowana na populacji, a na ile

[24] Ivo Vajgl, ALDE, SL, 2009.

[25] Charles Goerens, ALDE, LUX, 2009.

[26] Elena Băsescu, PPE, RO, 2010.

[27] Roberto Gualtieri, S&D, IT, 2009.

[28] Erik Meijer, GUE/NGL, NL, 2009.

[29] Cristian Dan Preda, PPE, RO, 2010.

[30] Zob. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, London 2006, s. 51.

na rzeczywistej walce z nieprzyjacielem. Innymi słowy, czy potrzebne jest większe zaangażowanie kinetyczne, czy raczej należy skupić się na „operacjach innych niż wojna" (*operations other than war* – OOTW). Debaty parlamentarne w Parlamencie Europejskim również rozważają te dwie alternatywy. Biorąc pod uwagę fakt, że słowo *women* jest najbardziej istotne w wypowiedziach europarlamentarzystów, można domyślać się, którą strategię COIN będą oni uważać za bardziej efektywną.

Błędem byłoby jednak stwierdzenie, że wszyscy deputowani uznają środki militarne czy kinetyczne za mało efektywne. Nie brakuje wypowiedzi, które pochwalają zwiększanie militarnego zaangażowania w Afganistanie, choć należy przyznać, że spośród 17 zidentyfikowanych głosów w debatach popierających siłę militarną jako możliwy klucz do zakończenia konfliktu, w aż 14 przypadkach pojawiała się wzmianka, że zaangażowanie cywilne jest równie istotne. Pozostałe trzy głosy również trudno zakwalifikować jako skrajnie militarystyczne, ale jednak wprost mówiące o potrzebie zwiększenia personelu wojskowego: *Myślę, że niektórzy europejscy sojusznicy tylko mówią, że popierają działania w Afganistanie, ale nic nie robią. Potrzebujemy więcej oddziałów bojowych, więcej elastyczności, większego poparcia dla misji ISAF*[31]. Najostrzej w tej kwestii wypowiedział się francuski deputowany, twierdząc, że sprzeciwianie się zwiększaniu obecności wojskowej w Afganistanie jest przejawem *antyamerykanizmu i samobiczowania się* państw Zachodu oraz przyczyną całego zła w Afganistanie[32]. W kwestii dyskusji na temat zaangażowania militarnego pewne kontrowersje wywołała również sprawa legalności i zasadności użycia bezzałogowych pojazdów latających (*unmanned aerial vehicles* – UAV), zwanych potocznie dronami. Co interesujące, w Parlamencie Europejskim podczas debat na temat Afganistanu europarlamentarzyści nie wyrażali większego sprzeciwu wobec wykorzystywania tej technologii czy to do działań kinetycznych, np. w północno-wschodniej części kraju[33], czy w celu ochrony własnego personelu[34].

Po przeciwnej stronie stoją eurodeputowani, którzy uważają, że za nieefektywność społeczności międzynarodowej w radzeniu sobie z sytuacją w Afganistanie należy winić właśnie zbyt duże zaangażowanie militarne, w związku z czym powinno ono zostać zredukowane. Do tej grupy kwalifikuje się również 17 wypowiedzi, w których można doszukać się kilku uzasadnień takiej postawy. Po pierwsze niektóre wypowiedzi świadczą o tym, że deputowani traktują UE jako twór w pewien sposób wyjątkowy, jeśli chodzi o używanie siły, twór, który, w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, posiada kulturę strategiczną bazującą na nieużywaniu siły[35]. W związku z tym pojawia się żądanie polityczne jasnego i zdecydowanego zdystansowania wobec działań USA w ramach operacji Enduring Freedom, a skupienie swojej energii na rekonstrukcji w ramach

[31] Geoffrey Van Orden, PPE-DE, UK, 2008.

[32] Philippe Juvin, PPE, FR, 2010.

[33] Carlo Fidanza, PPE, IT, 2010.

[34] Krzysztof Lisek, PPE, PL, 2010.

[35] C.O. Meyer, *Convergence towards a European strategic culture? A constructivist framework for explaining changing norms*, „European Journal of International Relations" 2005, Vol. 11, nr 4, s. 523-549, [online] https://doi.org/10.1177/1354066105057899.

ISAF[36]. Wypowiedzi sprzeciwiające się zwiększaniu zaangażowania militarnego stają się bardziej widoczne w 2009 r., kiedy dochodzi do Afghan Surge – prezydent Obama decyduje o wysłaniu dodatkowych kilkudziesięciu tysięcy żołnierzy do Afganistanu. Pojawiają się głosy o tym, że Afganistan będzie *Wietnamem XXI w*.[37], przytaczane są też historyczne porażki Brytyjczyków i Sowietów w kampaniach afgańskich w XIX i XX w. jako lekcja, z której powinno się wyciągnąć wniosek, że kampania militarna będzie nieskuteczna. Należy zaznaczyć, że powyższe wypowiedzi nie negują całkowicie zaangażowania militarnego, ale uznają jego zastosowanie za nieefektywne, jeśli jest ono dominujące i nie idzie w parze z działania cywilnymi. Argument mówiący o tym, że Europa jest *potęgą cywilną*[38], ma w pamięci okropieństwa II wojny światowej i w związku z tym nie powinna mieszać się w działania wojenne, ostatecznie wzmocniony zostaje powołaniem się na głos obywateli UE:

Współczesna UE jest zbudowana na awersji do wojny [...]. *W kwestii Afganistanu obywatele UE mocno popierają podejście cywilne jako alternatywę do użycia siły. Nasze podejście nie jest naiwne, to nie delikatna Wenus przeciwko silnemu Marsowi. Zamiast tego to siła rozumu i ludzkiej solidarności powinna być używana przy rozwiązywaniu afgańskiego kryzysu, a nie uproszczona mentalność i wynikające z niej rozwiązania*[39].

Jest to jedna z niewielu wypowiedzi, w których kwestia demokratycznej kontroli obywateli została poruszona przez parlamentarzystów. Europejczycy z Wenus ukazani są tu jako obdarzeni pewną mądrością, kierują się wartościami i wyrafinowaniem, w porównaniu do Amerykanów z Marsa, którzy do skomplikowanych problemów podchodzą bez przemyślenia i z rozwiązaniami siłowymi.

Ostatnią grupą, jeśli chodzi o kontestację zaangażowania Unii Europejskiej w Afganistanie, są ci deputowani, którzy sprzeciwiają się jakiemukolwiek udziałowi UE, a także społeczności międzynarodowej w rozwiązywaniu konfliktu w Afganistanie. Grono to nie jest liczne, skupia bowiem mniej niż 10 eurodeputowanych reprezentujących Zjednoczoną Lewicę Europejską – Nordycką Zieloną Lewicę (GUE/NGL) – oraz kilku deputowanych niezrzeszonych. W przypadku ich wypowiedzi mamy do czynienia z kontestacją totalną i żądaniami politycznymi wzywającymi do całkowitego wycofania się z interwencji. Wspólnym mianownikiem tych wypowiedzi jest nazywanie UE i USA imperialistami, a operacje w Afganistanie są określane jako okupacja, skutkująca ofiarami w ludności cywilnej. Wypowiedzi te wpisują się w nurt całkowitej demilitaryzacji Unii Europejskiej, wedle której Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa jest niepotrzebna i zbyt kosztowna, a Unia Europejska powinna być wyłącznie potęgą cywilną, taką, która nawet ekonomicznie nie wykorzystuje mniej rozwiniętych państw. Zwolennicy całkowitego braku zaangażowania powołują się na trzy główne argumenty:

[36] Marie Anne Isler Béguin, Verts/ALE, FR, 2005. W trakcie wypowiadania tych sądów nie istniała jeszcze misja EUPOL Afghanistan.

[37] Willy Meier, GUE/NGL, ES, 2009.

[38] Zob. F. Duchêne, *Europe's role in world peace*, [w:] *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, red. R. Mayne, London 1972, *Fontana*, 2730.

[39] Pino Arlacchi, ALDE, IT, 2010.

niechęć obywateli do obecności UE w Afganistanie[40], obciążenia finansowe dla podatników w państwach członkowskich, jakie się z tym wiążą[41], oraz koszty związane ze stratami w ludziach[42].

IMPLEMENTACJA POLITYKI – ZAANGAŻOWANIE CYWILNE

Zaangażowanie w działalność cywilną w Afganistanie nie budzi już tak wielkich emocji jak w przypadku działań militarnych. W ponad 35 wypowiedziach deputowani odnoszą się pozytywnie do tego, by UE i społeczność międzynarodowa aktywnie i na wielu płaszczyznach działały w tym aspekcie. Ta sfera działalności stanowi swego rodzaju niszę, domenę, w której UE mogłaby się realizować, gdyż posiada odpowiednie instrumenty i doświadczenie, którymi żaden inny podmiot należący do społeczności międzynarodowej działający w Afganistanie nie dysponuje. Pomimo faktu, że misji NATO w Afganistanie nie można określić jako tradycyjnej kampanii militarnej, to udział w niej w przeważającej liczbie biorą żołnierze. UE nie wysłała do Afganistanu kontyngentu wojskowego pod własnym szyldem – byłoby to zresztą nieuprawnione, gdyż zgodnie z porozumieniami „Berlin plus" z 2003 r. między NATO a UE, Unia będzie interweniować tylko w przypadku, gdy NATO nie będzie zainteresowane wysłaniem swoich sił (tzw. prawo pierwszej odmowy dla NATO), a gdyby do takiej interwencji doszło, NATO zobowiązuje się wspierać UE swoimi zasobami logistycznymi, planistycznymi i wywiadowczymi[43]. Kilka operacji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – CSDP (a wcześniej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – ESDP) zostało przeprowadzonych właśnie przy wykorzystaniu tego mechanizmu (m.in. operacja Althea w Bośni i Hercegowinie). Piszę o tym w tym miejscu, żeby zaznaczyć, iż w dyskusji nad rolą i możliwościami UE na arenie bezpieczeństwa międzynarodowego pojawiła się koncepcja, w której, podobnie jak niedostatki militarne UE kompensuje mechanizm „Berlin plus", Unia Europejska mogłaby, dzięki swoim instrumentom cywilnym, kompensować niedostatki NATO w kwestiach niekinetycznych – tzw. *Berlin plus in reverse*[44]. Choć eurodeputowani nie odnoszą się wprost do tego pomysłu, to w ich wypowiedziach (niektóre z nich przytoczone były już wcześniej) znajduje ona odzwierciedlenie.

W przeciwieństwie do sytuacji przedstawionej uprzednio, wśród głosów o zmniejszeniu zaangażowania militarnego w przypadku aktywności w sferze cywilnej żaden europarlamentarzysta nie wypowiedział się negatywnie. Jak wspomniałem, nawet ci, którzy argumentowali, że dla zwiększenia efektywności operacji powinno się wzmocnić obecność wojskową, chwilę później dodawali, że działania niekinetyczne również

[40] Nick Griffin, NI, UK, 2010.

[41] Hélene Goudin, IND/DEM, SV, 2006.

[42] Andrew Henry William Brons, NI, UK, 2009.

[43] Zob. S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014, s. 176.

[44] J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke 2007, s. 176.

powinny zostać zintensyfikowane. Stanowisko europosłów można zawrzeć w stwierdzeniu, **że** zaangażowanie w Afganistanie przyniesie odpowiednie efekty, jeżeli UE:

1. włączy się aktywnie we wsparcie władz afgańskich w budowaniu demokratycznych instytucji państwowych, zdolnych do zapewnienia integralności terytorialnej, oraz rozwoju społeczno-gospodarczego, ochrony praw człowieka i rządów prawa[45];
2. wesprze przywództwo Hamida Karzaia na stanowisku prezydenta Afganistanu[46] oraz Habiby Sarabi jako gubernator prowincji Bamiyan[47];
3. wzmocni proces rekoncyliacji wewnątrz państwa[48];
4. wesprze geostrategiczne i dyplomatyczne wysiłki prowadzące do rozwiązania konfliktu, np. poprzez konsultacje z Pakistanem[49];
5. pomoże finansowo i poprzez pomoc rozwojową[50].

Katalog ten uzupełniają mniej liczne żądania polityczne z poprzedniej sekcji, o zwiększeniu zaangażowania militarnego celem zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Uzasadnione jest też stwierdzenie, że to motyw większego bądź mniejszego zaangażowania militarnego jest najważniejszym elementem kontestacji ze strony europarlamentarzystów – w wypowiedziach na temat implementacji zaangażowania UE w Afganistanie to właśnie słowo *military* jest zarówno najbardziej istotne, jak i drugie (po słowie *Afghanistan*), jeśli chodzi o częstotliwość występowania.

Jak już wspomniałem, opinia, że zaangażowanie cywilne jest niezbędne do ustabilizowania Afganistanu, podzielana jest właściwie bez wyjątku przez członków Parlamentu Europejskiego. Przekonanie to jest na tyle silne, że nawet ci deputowani, którzy wyrażają żądanie wycofania się z Afganistanu albo przynajmniej jakiegoś planu opisującego, jak takie wycofanie ma wyglądać, sami przyznają, że dotyczy ono tylko wojska, a zaangażowanie cywilne potrzebne będzie także w okresie późniejszym[51].

IMPLEMENTACJA POLITYKI – OCENA EFEKTYWNOŚCI

Poprzednie sekcje skupiły się na analizie żądań politycznych i argumentów wysuwanych przez europarlamentarzystów dotyczących tego, jak zaangażowanie UE w Afganistanie powinno być implementowane. Niżej przeanalizuję te wypowiedzi w debatach PE, w których eurodeputowani kontestują rzeczywiste działania UE, jej sojuszników czy władz Afganistanu. Zanim jednak skupię się na krytyce, przytoczę te głosy w debacie, które pozytywnie pod względem efektywności oceniły

[45] Libor Rouček, PSE, CS, 2008.

[46] Miroslav Mikolášik, PPE-DE, SK, 2008.

[47] Nicole Kiil-Nielsen, Verts/ALE, FR, 2009.

[48] Ioannis Kasoulides, PPE, CY, 2009; Roberto Gualtieri, S&D, IT.

[49] Willy Meyer, GUE/NGL, ES, 2009.

[50] Ryszard Czarnecki, NI, PL, 2005; José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, PPE, ES, 2009.

[51] Ioannis Kassoulides, PPE, CY, 2012.

implementację działań UE w Afganistanie. Jak nietrudno się domyślić, są one nieliczne, ale interesujący jest fakt, że pośród tych głosów najbardziej przychylne dotyczą właśnie zaangażowania militarnego, czyli działalności, która przez posłów jest najbardziej kontestowana. Należy tu jednak poczynić uwagę, że prawidłowo ocenia się implementację zaangażowania militarnego tylko w zakresie osiągania celów militarnych, a nie całości wysiłku na rzecz stabilizacji Afganistanu. Tak też kampania wojskowa oceniana jest jako *sukces*[52], *znaczący militarny sukces*[53] czy *sukces taktyczny*[54]. Nie ma tu zatem mowy o sukcesie strategicznym, a raczej o powodzeniu tylko na pewnym wycinku (również geograficznym – często przywoływany w tym kontekście jest Kandahar) starań o stabilizację Afganistanu. Kilka pozytywnych wypowiedzi dotyczy również działalności cywilnej, zwłaszcza decyzji Komisji Europejskiej, by środki pomocowe dla Afganistanu były przekazywane bezpośrednio do struktur państwowych w Kabulu[55], oraz działalności KE w sferze pomocy rozwojowej Specjalnemu Przedstawicielowi UE w Afganistanie[56].

Dużo więcej uwagi parlamentarzyści poświęcają nieprawidłowościom w egzekwowaniu polityki względem Afganistanu. Jak łatwo się domyślić, i poniekąd paradoksalnie, również najwięcej krytyki dotyczy zbyt dużego zaangażowania militarnego, jednak oprócz tego przewijają się, a niekiedy nawet dominują pewne wątki dotyczące specyficznych aspektów zaangażowania w Afganistanie. Jak już wspomniałem, dobrym przykładem jest tu kwestia sytuacji kobiet. Jak pokazuje tabela 2, aż dwie debaty w całości poświęcone były temu problemowi, a w pozostałych dyskusjach kwestia ta jest również obecna. Jeden z deputowanych określił nawet całe zaangażowanie społeczności w Afganistanie mianem *projektu feministycznego*[57]. Nie dzieje się tak przypadkiem – po pierwsze, jako że Parlament Europejski jest tą unijną instytucją, która najchętniej reaguje na wszelkie naruszenia praw człowieka w państwach trzecich, jego reakcja na naruszenia praw kobiet w Afganistanie musi być widoczna. Po drugie istotny jest kontekst. Pierwsza debata o sytuacji kobiet w Afganistanie odbyła się w 2009 r. Wtedy też władze Afganistanu przyjęły legislację (*shia family law*), która w dość istotny sposób ograniczała prawa kobiet, m.in. zabraniała im opuszczania domu bez zezwolenia męża czy też legalizowała gwałt małżeński[58].

Tego typu regulacje wywołały protesty wśród eurodeputowanych oraz żądania polityczne z nimi związane. W tym przypadku wiele postulatów dotyczących zniesienia wspomnianych regulacji było kierowanych na zewnątrz, do władz w Kabulu, ale również do Komisji Europejskiej, aby ta uczyniła ochronę praw kobiet jednym ze swoich

[52] Konrad Szymański, UEN, PL, 2008.

[53] Carlo Fidanza, PPE, IT, 2010.

[54] Ioannis Kassoulides, PPE, CY, 2012.

[55] Carl Haglund, ALDE, SV, 2010.

[56] Nickolay Mladenov, PPE-DE, BG, 2008.

[57] Erik Meijer, GUE/NGL, NL, 2009.

[58] Zob. J. Starkey, *Afghan leader accused of bid to „legalise rape"*, [online] http://www.independent.co.uk/news/world/asia/afghan-leader-accused-of-bid-to-legalise-rape-1658049.html, 10 VII 2017.

strategicznych priorytetów w Afganistanie[59]. Problem dyskryminacji kobiet oraz związana z nim kwestia wolności słowa wyzwoliły w wypowiedziach deputowanych także elementy dyskursu bardzo normatywnego, postkolonialnego czy postimperialnego[60], w którym Europa przedstawiona jest jako ta bardziej cywilizowana, od której wartości i sposób życia powinny przejmować ludy gorsze, pozostające cywilizacyjnie w tyle. Niektóre z wypowiedzi są bardzo dosadne i warte przytoczenia, jak ta wyrażona podczas debaty na temat skazania na śmierć afgańskiego dziennikarza:

Perwez Kambakhsh odważył się rozpowszechnić artykuł, który ściągnął z Internetu, krytykujący traktowanie kobiet przez islam. Ten odważny czyn został zgodnie z prawem szariatu, które jest rodem z paleolitu, uznany za bluźnierstwo i [dziennikarz] *został skazany na śmierć przez półmózgów, zaślepionych fanatyzmem tak zwanych sędziów, w tak zwanym sądzie regionalnym na północy Afganistanu. Jak wiadomo, dla fanatycznych islamistów kobiety odgrywają rolę niewiele ważniejszą niż meble w mieszkaniu* [...][61].

W przeważającej liczbie wypowiedzi na temat sytuacji kobiet w Afganistanie zawarte są sądy, że bez poszanowania ich praw o jakimkolwiek sukcesie w Afganistanie nie może być mowy.

Drugim po kobietach ważnym wątkiem w dyskusji nad implementacją działań w Afganistanie jest temat upraw opium. W tym elemencie deputowani już nie są aż tak emocjonalni, lecz nie szczędzą krytyki na temat tego, jak społeczność międzynarodowa radzi sobie z tym problemem. O ile w przypadku praw kobiet czy wolności słowa, pomimo krytyki, zauważane są także pozytywne przejawy działalności społeczności międzynarodowej, o tyle temat opium jest postrzegany jako porażka, a środki przeznaczone na program walki z narkotykami niektórzy uznają za *skrajny przykład marnotrawstwa i nieefektywności*[62]. Co interesujące, w przypadku upraw opium zwraca uwagę w wypowiedziach europosłów zauważenie szerszego kontekstu tego problemu – częściej niż w innych przypadkach twierdzą oni, że kluczem do efektywności w tej kwestii jest spójna polityka na poziomie regionu, a nawet globalne podejście do kwestii narkotyków, np. całkowita ich legalizacja[63]. Eurodeputowani widzą również właśnie w opium (a nie choćby w terroryzmie) jedno z największych zagrożeń, jakie niesie ze sobą brak stabilizacji w Afganistanie: *Narkotyki wyprodukowane z tego opium są tym, co niektórzy nazywają rzeczywistą bronią masowej zagłady, zwłaszcza w Europie*[64].

Oprócz kwestii poszanowania praw kobiet i problemu narkotykowego można doszukać się jeszcze kilku ważnych, konkretnych żądań politycznych dotyczących takich

[59] Lissy Gröner, PSE, DE, 2009.

[60] Szerzej na temat normatywnego dyskursu UE zob. J. Zielonka, *Europe's new civilizing missions. The EU's normative power discourse*, „Journal of Political Ideologies" 2013, Vol. 18, nr 1, [online] https://doi.org/10.1080/13569317.2013.750172.

[61] Marios Matsakis, ALDE, CY, 2008. Perwez Kambakhsh został w końcu skazany na 20 lat więzienia, ale w 2009 r. ułaskawił go Hamid Karzai. Jeszcze przed ułaskawieniem został on w tajemnicy wywieziony z Afganistanu przez Szwedów.

[62] Zoran Thaler, S&D, SL, 2010.

[63] Marios Matsakis, ALDE, CY, 2007.

[64] Ana Maria Gomes, PSE, PT.

niekinetycznych spraw, jak: reforma afgańskiego sektora bezpieczeństwa oraz procesu DDR (*demobilisation, disarmament, reintegration*), walka z korupcją i wprowadzanie dobrego rządzenia (*good governance*) czy zwiększenie i ulepszenie pomocy rozwojowej kierowanej do Afganistanu.

Na uwagę zasługuje fakt, że kontestując i wysuwając żądania polityczne wobec implementacji polityki UE czy nawet szerzej – państw europejskich, w Afganistanie, eurodeputowani stosunkowo rzadko odnoszą się do konkretnych przedsięwzięć, do specyficznych misji. W przeanalizowanym materiale posłowie wskazywali (choć sporadycznie) dwie misje: operację ISAF Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz misję policyjną EUPOL-A. Jeśli chodzi o częstotliwość, to w kontekście kontestacji efektywności działań ISAF wspomniany został w 14, a misja unijna w 9 wypowiedziach. Z jednej strony nie powinien zaskakiwać fakt, że zainteresowanie misją ISAF i EUPOL-A jest podobne. W końcu w ISAF uczestniczyło gros państw europejskich[65], a zaangażowanie w tę operację pociągało za sobą istotne ryzyko ze względu na jej kinetyczny charakter. EUPOL-A jest z kolei operacją mniej ryzykowną i z założenia mniej kinetyczną, ale prowadzoną w ramach CSDP, toteż musi pojawiać się w dyskusjach. Z drugiej jednak strony dziwi tak rzadkie występowanie EUPOL-A w debatach. Dziwi dlatego, że operację tę można uznać za najtrudniejszą misję cywilną UE (realizowaną w dalece niestabilnym i niebezpiecznym środowisku, wystawioną na zagrożenia asymetryczne), więc można było się spodziewać większego zaangażowania europosłów w jej kontestację. Co więcej, to właśnie w analizowanym przedziale czasu misja ta została zaprojektowana i uruchomiona, a mimo to przez większość wypowiadających się deputowanych została ona pominięta. Należy w tym miejscu nadmienić, że sytuacja nieco inaczej wygląda w komisjach Parlamentu Europejskiego, a konkretnie w Podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony (Security and Defence – SEDE). Tam kwestie związane z funkcjonowaniem EUPOL-A były dyskutowane, a nawet zdarzały się rozbudowane sesje tej podkomisji poświęcone w większości tej operacji (np. w 2010 r.)[66].

Pierwsze głosy w debatach na temat misji policyjnej UE pojawiły się dopiero w drugiej połowie 2008 r. i są pozytywne. Mówią one, że misja EUPOL *jest nie do przecenienia* i powinno się zastanowić nad rozszerzeniem jej mandatu[67] oraz że wykonuje świetną robotę, choć i tak jest niczym w porównaniu do wysiłków Amerykanów[68]. W kolejnych latach podejście posłów uległo jednak zmianie i pojawiła się silna kontestacja i rozczarowanie tym, w jaki sposób EUPOL sprawuje swój mandat. Wydaje się, że podstawowym problemem implementacyjnym jest niedobór personelu policyjnego. Eurodeputowani

[65] Państwa europejskie biorące udział w ISAF: Albania, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Turcja, Wielka Brytania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Finlandia, Gruzja, Irlandia, Macedonia, Czarnogóra, Szwajcaria, Szwecja i Ukraina.

[66] SEDE Draft agenda of the meeting on 25 January 2010, [online] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sede/sede_20100125_1600.htm, 18 VII 2017.

[67] Roberto Gualtieri, S&D, IT, 2009.

[68] Geoffrey Van Orden, PPE-DE, UK, 2008.

ostro krytykują Cathrene Ashton nawet nie tylko za to, że misja nie jest w stanie osiągnąć wymaganego stanu osobowego, ale głównie dlatego, że wedle jej retoryki wszystko działa sprawnie: *Twierdzi Pani, że państwa członkowskie poświęcają dużo energii misji EUPOL. Czy aby na pewno? Jeśli tak, to jakim cudem wciąż nie jesteśmy w stanie umieścić tam 400 oficerów policji? To, co Pani mówi, to mieszanka nieszczerości i absurdu*[69]. Innymi punktami krytycznymi wykorzystywanymi przez europosłów do kontestowania operacji są kwestie współpracy z NATO. Niektórzy uważają bowiem, że lepsza koordynacja działań między misją unijną a operacją Sojuszu i zwiększenia zaangażowania państw europejskich w misje NATO przyczyniłaby się do zwiększenia efektywności[70]. Ten sam deputowany w swojej wypowiedzi błędnie użył terminu „Europol", wypowiadając się o misji policyjnej UE, co również może świadczyć o braku rozeznania i zainteresowania (przynajmniej niektórych) europosłów w dziedzinie CSDP. Z drugiej jednak strony może być świadectwem braku chęci informowania Parlamentu Europejskiego przez inne unijne instytucje. Jest to kolejny element kontestacji EUPOL, tym razem jednak dotyka on jej demokratycznej kontroli: *Wiele dziś powiedziano na temat Afganistanu, ale bardzo żałuję, że więcej nie mówiliśmy o misji EUPOL oraz jej związku z działaniami NATO*[71]. Trudno się dziwić takim wypowiedziom parlamentarzystów, biorąc pod uwagę, ile czasu poświęcono na sesjach plenarnych tematyce polityki bezpieczeństwa UE w Afganistanie.

Jeżeli chodzi o misję ISAF, to nie była to operacja Unii Europejskiej, choć państwa europejskie brały w niej znaczący udział. Warto zaznaczyć, że wypowiedzi o ISAF stają się dla niektórych europosłów okazją do zaznaczenia swojej proatlantyckiej orientacji, jeśli chodzi o kwestie bezpieczeństwa i krytykę państw europejskich w związku z umiarkowanym zaangażowaniem w rozwiązywanie konfliktu (w przypadku posłów z Wielkiej Brytanii i Polski). Deputowani zauważają zgodnie, że to jednak misja NATO, a nie EUPOL, ma stanowić klucz do sukcesu w Afganistanie i pomimo faktu, iż niejednokrotnie pojawiały się przytaczane już argumenty, że to UE posiada odpowiednie zdolności i instrumenty cywilne do radzenia sobie z tego typu konfliktami, to jednak w PE nie pojawił się wprost głos sprzeciwu wobec wysłania przez prezydenta Obamę w 2009 r. dodatkowych sił do Afganistanu. Wręcz przeciwnie, decyzja była chwalona, choć wyrażano nadzieję, że żołnierze ci będą się przyczyniać do rekonstrukcji kraju, a nie do działań kinetycznych.

ADRESACI ŻĄDAŃ

Jak już kilkukrotnie wspomniano, europarlamentarzyści nie mają w zwyczaju kierować żądań politycznych do konkretnych adresatów, pomimo że niekiedy mają one bardzo konkretną formę. Wyjątkiem jest zatem sytuacja, kiedy posłowie kontestują działania, wyraźnie wskazując, do kogo się zwracają. Podczas systematycznej analizy debat udało

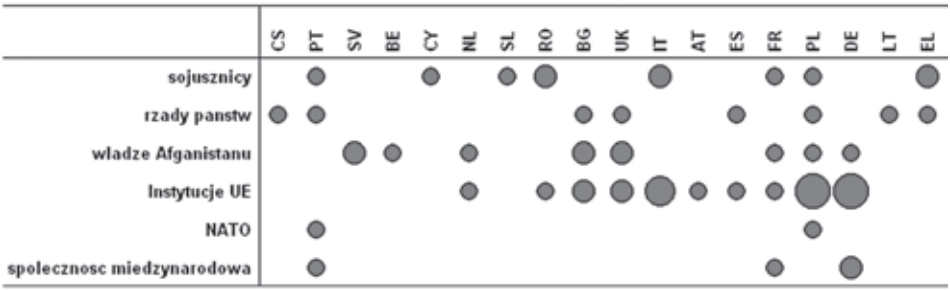
[69] Reinhard Bütikofer, Verts/ALE, DE, 2009.

[70] Zbigniew Ziobro, ECR, PL, 2010.

[71] Arnaud Danjean, PPE, FR, 2009.

się zidentyfikować kilka grup adresatów, a niekiedy konkretne instytucje, do których kierują swoje żądania polityczne deputowani. Nie dziwi fakt, że najwięcej żądań kierowanych jest do instytucji europejskich. Wśród pozostałych adresatów można wyróżnić także rządy państw, rząd Afganistanu, NATO, szeroko rozumianą społeczność międzynarodową czy sojuszników. Na poniższych diagramach widać również wyraźnie przepływ żądań pod kątem przynależności narodowej europosłów (rysunek 1). Przyjrzyjmy się zatem bliżej naturze stawianych przez deputowanych żądań kierowanych do konkretnych adresatów.

Rysunek 1. Adresaci żądań politycznych a narodowość eurodeputowanych



Źródło: opracowanie własne.

Jak widać na powyższym diagramie, zdecydowanie najwięcej żądań politycznych, a co za tym idzie kontestacji działań, kierowanych jest w stronę instytucji unijnych. Kategoria ta jest raczej różnorodna, dlatego należy sprecyzować, o jakie instytucje eurodeputowanym chodzi.

Parlament Europejski

Część żądań politycznych dotyczy instytucji, na forum której są one wypowiadane. Tak też jest w przypadku, gdy eurodeputowani kierują pewne wezwania do działania do Parlamentu Europejskiego. Naturę tych żądań można określić jako raczej jednolitą i realistyczną. Wypowiedzi europosłów skupiają się na dwóch zasadniczych kwestiach. Po pierwsze znakomita większość żądań adresowana do PE dotyczy spraw związanych z ochroną praw człowieka. Jak już wspomniano we wstępie do tego rozdziału, Parlament Europejski uważa się za tego, który stoi na straży podstawowych wartości UE (zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym). Dlatego też najczęściej żądania wobec Parlamentu w przypadku analizowanych debat dotyczą zajęcia twardej postawy wobec łamania praw kobiet w Afganistanie[72]. Oprócz tego pojawiają się żądania nawiązania ściślejszej współpracy z parlamentarzystami afgańskimi, choć są one wysuwane jeszcze w 2005 r., przed pogorszeniem się sytuacji bezpieczeństwa w regionie. Na przykład jeden z posłów proponuje powołanie delegacji PE ds. kontaktów

[72] Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, PSE, PL, 2009; Lissy Gröner, PSE, DE, 2009.

z Afganistanem[73]. Trzecim rodzajem żądań wysuwanych w stronę PE są te mówiące, że Parlament Europejski powinien zadbać o to, by jego głos był słyszalny w konstruowaniu polityki UE względem Afganistanu[74]. Wydaje się zatem, że żądania polityczne dotyczące Parlamentu Europejskiego, a wysuwane przez jego członków poniekąd potwierdzają tezę, że PE wciąż jest aktorem aspirującym do odgrywania większej roli w demokratycznej kontroli CSDP[75]. Parlamentarzyści z jednej strony skupiają się na wzywaniu Parlamentu do wykonywania tych zadań, w których ma już doświadczenie (ochrona praw człowieka), a z drugiej apelują o wzmocnienie jego roli. Interesująca jest jeszcze jedna kwestia – mianowicie podczas debat na temat Afganistanu praktycznie nie dochodzi do kontestacji wewnątrzparlamentarnej, nie kieruje się żądań i nie kontestuje wypowiedzi innych eurodeputowanych (brak tzw. *partisan questions*). Ostatecznie tego typu kontestacja odbywa się podczas głosowania, lecz w dyskursie parlamentarnym jest ona właściwe nieobecna. Posłowie nie korzystają w ogóle z procedur „niebieskiej karty" czy *catch eye*. Jednym z niewielu przejawów kontestacji poglądów opozycyjnych była wypowiedź polskiego MEP Konrada Szymańskiego, który, komentując poprawki do rezolucji proponowane przez lewicę, stwierdził, że są one *przejawem egoizmu, hipokryzji i krótkowzroczności*[76].

Komisja i Rada

Te dwie instytucje UE są przeważnie traktowane przez eurodeputowanych łącznie. Przyglądając się dynamice debat, należy przypuszczać, że jest to po pierwsze spowodowane pewnym nawykiem – w PE stosowany jest właśnie tego rodzaju żargon. Po drugie większość analizowanych w tej pracy debat rozpoczyna się i kończy na wystąpieniach przedstawicieli Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, więc nie dziwi fakt, że żądania częstokroć kierowane są do tych instytucji łącznie. Jeżeli natomiast deputowani kontestują działanie którejś z tych instytucji osobno, to prawie zawsze dotyczy to Komisji. Są to jednak nieliczne przypadki i dotyczą takich żądań, jak: zawarcie w przyszłości umowy stowarzyszeniowej z Afganistanem[77], wejście w aktywne partnerstwo z organizacjami pozarządowymi przy rekonstrukcji Afganistanu[78] czy, podobnie jak w przypadku Parlamentu Europejskiego, położenie większego nacisku na ochronę praw kobiet[79].

W tym miejscu trzeba też nadmienić, że po wejściu w życie ustaleń Traktatu reformującego UE głównym reprezentantem zarówno Komisji, jak i Rady podczas plenarnych debat PE na temat Afganistanu stała się Wysoka Przedstawiciel Unii ds.

[73] Jürgen Schröder, PPE-DE, DE, 2005.

[74] Pino Arlacchi, ALDE, IT, 2009.

[75] W. Wagner, *The democratic control of military power Europe*, „Journal of European Public Policy" 2006, Vol. 13, nr 2, s. 208-209.

[76] Konrad Szymański, UEN, PL, 2008.

[77] José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, PPE-DE, ES, 2008.

[78] Karin Scheele, PSE, AT, 2005.

[79] Charles Tannock, ECR, UK, 2011.

Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W związku z tym po 2009 r. to właśnie na niej skupiała się główna krytyka ze strony deputowanych. Dotyczyła ona żądania implementacji pewnych instrumentów politycznych, np. konsultacji i współpracy z Rosją i Tadżykistanem w kwestii Afganistanu[80] czy cytowanej już w tej pracy wypowiedzi odnośnie do problemów z osiągnięciem przez EUPOL odpowiedniej liczby personelu. Oprócz tego kontestacja dotyczy także samej instytucji Wysokiej Przedstawiciel, a nawet konkretnej osoby, która tę funkcję sprawowała:

Chodzi mi przede wszystkim o brak doświadczenia wysokiej przedstawiciel do spraw zagranicznych, pani Cathy Ashton, która jest specjalistką od zrzucania problemów na cudze barki – a jest co zrzucać. Potrzebujemy kogoś bardziej doświadczonego. Nie dość, że pani Ashton nie pracowała w Foreign Office, nie była sekretarzem ds. zagranicznych, to jak sądzę, nie pracowała nawet na pół etatu w biurze podróży. Jak mogło do tego dojść?! To stanowisko wymagające delikatności, stanowisko, na którym trzeba zmieniać sprawy na lepsze, a na tym pani Ashton po prostu się nie zna[81].

Rządy państw członkowskich UE

Europarlamentarzyści nie kierują wielu żądań w stronę władzy wykonawczej (czy jakiejkolwiek innej) w krajach UE. Można przypuszczać, że uznają, iż to parlamenty narodowe powinny takie żądania wysuwać. Jeżeli już pojawia się w wypowiedziach deputowanych kontestacja skierowana do państw członkowskich, to dotyczy ona żądania zwiększania zaangażowania w Afganistanie przez niektóre kraje. Niekiedy mówi się ogólnie o państwach członkowskich, bez wymieniania konkretnych krajów, a niekiedy występują konkretne żądania kierowane do konkretnych rządów. W obu przypadkach są to jednak głosy marginalne, więc nie będą tu przytaczane. Wspomnę tylko, że w badanym studium przypadku nie występuje korelacja między narodowością eurodeputowanego a krajem, do którego kieruje swoje żądanie.

Sojusznicy

Eurodeputowani w kontestacji efektywności polityki względem Afganistanu oraz w wysuwaniu żądań politycznych odnośnie do jej przeprowadzania wychodzą także poza Europę. W tym przypadku, rzecz jasna, nie posiadają, oprócz możliwości wypowiedzenia się, choćby najmniejszej siły politycznej czy też wpływu na działania pozaeuropejskich aktorów. Dlatego możemy raczej mówić o apelowaniu, a nie żądaniu czegoś z możliwością wyegzekwowania. Jak nietrudno się domyślić, głównym adresatem tych apeli są sojusznicy. Analizując debaty PE na temat Afganistanu, w kategorii tej należy umieścić Stany Zjednoczone oraz NATO. Europosłowie właściwie nie wspominają o innych sojusznikach, jeśli chodzi o działalność w Afganistanie. Nie jest w tym przypadku zaskakujące, że deputowani milczą na temat zaangażowania ONZ w konflikt, ale

[80] Janusz Władysław Zemke, S&D, PL, 2009.

[81] Nicole Sinclair, EFD, UK, 2009.

zastanawiający może być np. brak Pakistanu. Co prawda państwo to występuje w wypowiedziach europosłów, ale traktowane jest w nich jako przedmiot, a nie podmiot tej polityki. Żądania polityczne wysuwane są nie do władz Pakistanu, lecz do np. instytucji UE, by te zajęły się sytuacją w Pakistanie lub też wzięły pod uwagę znaczenie tego kraju (oraz innych państw w regionie).

Wracając jednak do tych, których parlamentarzyści uważają za sojuszników: to zdecydowana większość żądań skierowana jest do USA i dotyczy albo zwiększenia zaangażowania, albo sposobu prowadzenia operacji: *Jasne jest, że USA, państwa sojusznicze i NATO nie mogą się wycofać. Nasza nieustanna obecność i osiągnięcie sukcesu w Afganistanie w dużej mierze zależą od politycznego i militarnego zaangażowania na poziomie międzynarodowym* [...][82]. Jeżeli mowa o sposobie prowadzenia operacji, to dochodzi do kontestacji działań sojuszników. Głównymi jej elementami są głosy krytykujące tajne więzienia USA w Kabulu[83] czy brak poszanowania dla kultury i tradycji mieszkańców Afganistanu[84].

Występują również wypowiedzi wprost krytykujące sojuszników i ich zaangażowanie w konflikt, których efektem docelowym ma być wycofanie się z Afganistanu. Głosy te pochodzą ze strony europejskiej lewicy (zarówno mniej, jak i bardziej umiarkowanej), której przedstawiciele wręcz winią Amerykanów za dozbrajanie Talibów[85] czy też żądają natychmiastowego wycofania się *amerykańskich imperialistów*[86].

Rząd Afganistanu

Zauważalnym zjawiskiem jest stosunkowo niewielka liczba żądań, jeśli chodzi o władze Afganistanu. Kraj ten jest raczej przedmiotem polityki europejskiej, więc mówi się o nim, a nie do niego, niemniej jest także biorcą pomocy, wobec którego istnieją pewne oczekiwania. W tym duchu właśnie wypowiadają się europarlamentarzyści, to znaczy żądania wobec rządu afgańskiego są wyrażane w formie apeli, że władze *będą robić więcej na rzecz..., pokażą, że zależy im na..., zademonstrują przywiązanie do...* Dalej następuje zazwyczaj wzmianka o prawach człowieka czy odpowiedzialnym przywództwie (żądanie często kierowane osobiście do Hamida Karzaia).

Społeczność międzynarodowa

Kategoria ta obejmuje wszelkie inne instytucje, które nie zawierają się w kategoriach przeanalizowanych powyżej. W związku z tym, że Unia Europejska jest aktywnym promotorem „efektywnego multilateralizmu"[87], można się spodziewać, że istotnym aktorem w tej kategorii będzie Organizacja Narodów Zjednoczonych. Tak się jednak nie

82 Lara Comi, PPE, IT, 2009.

83 Ana Maria Gomes, PSE, PT, 2008.

84 Emma Bonino, ALDE, IT, 2005.

85 Ioannis Varvitsiotis, PPE-DE, EL, 2008.

86 Georgios Toussas, GUE/NGL, EL, 2005.

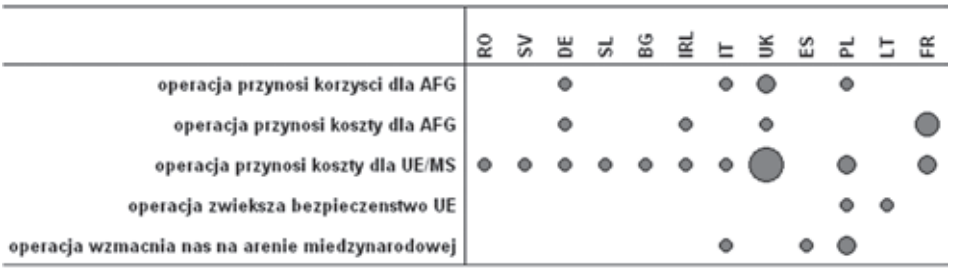
87 S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, s. 300.

dzieje. ONZ jest co prawda wspominana przez deputowanych, ale nie w charakterze instytucji, której działania się kontestuje lub wobec której wysuwa się żądania. Pojawia się w debatach raczej jako pewnego rodzaju drogowskaz, wyznacznik polityki. Deputowani powołują się na dane ONZ, wskazują, w którym miejscu polityka jest niezgodna z niektórymi dokumentami czy raportami, ale samej działalności ONZ nie kontestują (poza jednym przypadkiem dotyczącym oenzetowskiego programu walki z narkotykami). Społeczność międzynarodowa jest zatem w wypowiedziach deputowanych tworem niesprecyzowanym i odnosi się do wszystkich aktorów zewnętrznych zaangażowanych w konflikt. Tylko jedna z wypowiedzi sugeruje, że pod tym pojęciem mogą kryć się także organizacje pozarządowe i humanitarne[88].

KORZYŚCI I KOSZTY

Ostatnim etapem analizy tego, w jaki sposób europosłowie kontestują politykę UE względem Afganistanu, jest ocena przez nich korzyści i kosztów związanych z tą interwencją. Można je podzielić na kilka kategorii: koszty i korzyści osobowe i materialne dla Afganistanu i dla UE, zwiększenie/zmniejszenie bezpieczeństwa UE, wzrost/spadek znaczenia UE na arenie międzynarodowej. Częstotliwość występowania powyższych ocen przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2. Adresaci żądań politycznych a narodowość eurodeputowanych



Źródło: opracowanie własne.

Uwagę zwracają dwie kwestie. Po pierwsze brak wypowiedzi świadczących o tym, że operacja przynosi jakiekolwiek korzyści materialno-osobowe dla Unii Europejskiej, a także o tym, że sytuacja bezpieczeństwa UE (czy to wewnętrznego, czy zewnętrznego) oraz jej status na arenie międzynarodowej pogarszają się ze względu na działalność w Afganistanie. Drugim łatwo zauważalnym zjawiskiem jest wzmożona kontestacja kosztów ponoszonych przez UE wyrażana przez brytyjskich deputowanych. Analizując ten swego rodzaju bilans zysków i strat, warto zaznaczyć, że w dotyczących go wypowiedziach słowem najistotniejszym według współczynnika TFIDF jest wyraz *billion*, co jednoznacznie wskazuje, jakie koszty eurodeputowani mieli głównie na myśli.

[88] Marielle De Sarnez, ALDE, FR, 2010.

Jak już wspomniano, najbardziej krytycznie bilans polityki UE czy szerzej – państw europejskich oceniają Brytyjczycy. To właśnie w ich wypowiedziach można znaleźć najwięcej odwołań do kosztów niematerialnych, czyli tych związanych ze śmiercią żołnierzy. Wystąpienia te są bardzo emocjonalne, często połączone w wymienianiem poległych z imienia i nazwiska[89]. W przypadku Wielkiej Brytanii nie dziwi taka postawa deputowanych, gdyż żołnierze brytyjscy byli obecni w Afganistanie w dużej liczbie i w dodatku w bardzo trudnym terenie. Deputowani z innych krajów członkowskich (np. Polski czy Francji) również wypowiadają się w podobnym tonie, choć dużo mniej intensywnie. Mówiąc o kosztach osobowych, deputowani nie ograniczają się tylko do wymieniania strat własnych. Należy zaznaczyć, że ofiary wśród afgańskiej ludności cywilnej są w wypowiedziach europosłów zauważane, ale nie mówi się już o nich z precyzją, rzadko podając konkretne liczby. Wypowiedzi o ewentualnych korzyściach dla Afganistanu wynikających z interwencji państw europejskich są sporadyczne, czasem wręcz nacechowane pewną dozą naiwności: *Cieszę się, że UE nie odwraca się plecami do Afganistanu i że europejski podatnik funduje środki służące promowaniu demokracji w kraju, o którym Bóg i świat zapomniał* [...]. *Niezależnie od kosztów wierzę, że udało nam się udzielić prawdziwej pomocy podczas ostatnich wyborów*[90].

Podczas debat pojawiło się też kilka głosów, jakoby polityka UE w Afganistanie sprawiała, że polepsza się sytuacja bezpieczeństwa w Europie, gdyż zapobiega ona napływowi tysięcy migrantów[91] i ogranicza zagrożenie terrorystyczne[92]. Ponadto wedle niektórych wypowiedzi zaangażowanie w Afganistanie ma sprawić, że UE stanie się globalnym graczem na międzynarodowej arenie politycznej – tu po raz kolejny deputowany z Polski wiódł prym w takiej argumentacji: *Jeśli UE ma ambicję stania się globalnym graczem, musi ze szczególną uwagą kształtować swoją politykę zagraniczną w regionach, które można określić jako „czarne dziury" na geopolitycznej mapie. Afganistan jest właśnie takim miejscem*[93].

KONKLUZJE

Pomimo dobrej pozycji Parlamentu Europejskiego, jeśli chodzi o mechanizmy i zdolności organizacyjne (*authority* oraz *ability*) umożliwiające kontrolę polityki bezpieczeństwa UE, w kwestii Afganistanu PE zdaje się nie wykorzystywać tych atutów z powodu braku większego zainteresowania kwestią Afganistanu. Świadczy o tym niewielka liczba debat poświęconych analizowanej tematyce. Jednym z możliwych wyjaśnień jest fakt, że zaangażowanie UE w Afganistanie cieszy się generalnym (choć, jak wykazano powyżej, oczywiście niebezkrytycznym) poparciem wśród większości frakcji politycznych w PE. Wywołuje tym samym mniej kontrowersji, przez co jest także rzadziej

89 Nick Griffin, NI, UK, 2010; Richard Howitt, S&D, UK, 2009.

90 Ryszard Czarnecki, NI, PL, 2005.

91 Mirosław Piotrowski, ECR, PL, 2012.

92 Vytautas Landsbergis, PPE-DE, LT, 2005.

93 Mirosław Piotrowski, ECR, PL, 2012.

debatowane[94]. Idąc jednak dalej tym tropem, zastanawia fakt, że nawet w momencie znacznego pogorszenia się sytuacji w Afganistanie i braku efektywności działań społeczności międzynarodowej, w tym UE, kwestia ta nie stawała się bardziej istotna, a po 2013 r. w ogóle zniknęła z agendy. Można się domyślać, że było to spowodowane ogólnym zmniejszeniem zainteresowania tym konfliktem związanym z wygaszaniem zaangażowania międzynarodowego z końcem 2014 r.

Jeżeli zaś chodzi o same żądania polityczne i charakter kontestacji polityki bezpieczeństwa UE w Afganistanie, to z pewnością pewnym paradoksem jest nacisk eurodeputowanych na wykorzystanie cywilnych środków w rozwiązywaniu tego kryzysu, a jednocześnie bardzo niewiele odwołań do misji EUPOL-A, która właśnie takie środki stosuje. Oczywiście EUPOL jest stosunkowo niewielką operacją, ale nawet w przypadku misji ISAF deputowani nie wypowiadają się zbyt obszernie na temat cywilnej strony tej operacji (brak np. jakichkolwiek wzmianek na temat PRT – Zespołów Odbudowy Prowincji, które miały stanowić trzon niekinetycznej kampanii NATO w Afganistanie).

Nie dziwi natomiast skoncentrowanie się eurodeputowanych na cywilnym podejściu do zaangażowania UE w ten konflikt oraz na konkretnych aspektach, takich jak prawa kobiet (czy szerzej prawa człowieka), wolność słowa *etc.* W tym przypadku wydaje się, że zarówno zainteresowanie (*attitude*), jak i zdolność organizacyjna i wiedza ekspercka (*ability*) Parlamentu Europejskiego plasują się na dużo wyższym poziomie. Nie można jednak na tej podstawie jednoznacznie stwierdzić, który z tych trzech czynników będzie najważniejszy, jeśli chodzi o intensywność kontestacji danego aspektu polityki bezpieczeństwa przez dane gremium parlamentarne. Każdy przypadek posiada osobny kontekst, który musi być brany pod uwagę przy analizie konkretnych studiów przypadku, niemniej, jak zauważa Ariella Huff, to właśnie zainteresowanie parlamentarzystów jest *condicio sine qua non* odpowiedniej kontroli demokratycznej[95].

BIBLIOGRAFIA

Born H., Hänggi H., *The Use of Force under International Auspices. Strengthening Parliamentary Accountability*, Geneva 2005, *Policy Paper*, 7.

Dahl R.A., *A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation*, „Political Science Quarterly" 1994, Vol. 109, nr 1, [online] https://doi.org/10.2307/2151659.

Duchêne F., *Europe's role in world peace*, [w:] *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, ed. R. Mayne, London 1972, *Fontana*, 2730.

European Parliament, *Report on a new strategy for Afghanistan*, 2009/2217(INI), [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0333+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.

[94] Zob. A. Huff, *Problems and patterns in parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP*, „OPAL Online Paper Series" 2013, Vol. 14, s. 18.

[95] A. Huff, *Executive privilege reaffirmed? Parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP*, „Western European Politics" 2015, Vol. 38, nr 2, s. 411, [online] https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990697.

Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, London 2006.

Hänggi H., *The use of force. Parliamentary accountability and „Democratic deficits"*, [w:] H. Born, H. Hänggi, *The „Double Democratic Deficit". Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Ashgate 2004.

Howorth J., *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke 2007.

Huff A., *Executive privilege reaffirmed? Parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP*, „Western European Politics" 2015, Vol. 38, nr 2, [online] https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990697.

Huff A., *Problems and patterns in parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP*, „OPAL Online Paper Series" 2013, Vol. 14.

Inigo-Mora I., *Rhetorical strategies in the British and Spanish parliaments*, [w:] *European Parliaments under Scrutiny*, ed. C. Ilie, Amsterdam 2010, *Discourse Approaches to Politics, Society, and Culture*, 38.

Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy, 2002/C 298/01.

Keukeleire S., Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014.

Meyer C.O., *Convergence towards a European strategic culture? A constructivist framework for explaining changing norms*, „European Journal of International Relations" 2005, Vol. 11, nr 4, [online] https://doi.org/10.1177/1354066105057899.

Rosén G., *EU confidential. The European Parliament's involvement in EU security and defence policy*, „Journal of Common Market Studies" 2015, Vol. 53, nr 2, [online] https://doi.org/10.1111/jcms.12154.

Scharpf F.W., *Governing in Europe. Effective and Democratic*, Oxford 1999.

Schmidt V.A., *Democracy and legitimacy in the European Union revisited output, input and throughput*, „Political Studies" 2013, Vol. 61, nr 1, [online] https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.

Wagner W., *The democratic control of military power Europe*, „Journal of European Public Policy" 2006, Vol. 13, nr 2.

Wagner W., *The democratic deficit in the EU's security and defense policy – why bother?*, referat wygłoszony na EUSA Tenth Biennial International Conference Montreal, Canada, 17-19 V 2007.

Zielonka J., *Europe's new civilizing missions. The EU's normative power discourse*, „Journal of Political Ideologies" 2013, Vol. 18, nr 1, [online] https://doi.org/10.1080/13569317.2013.750172.

Marcin ZUBEK – magister europeistyki, doktorant w Instytucie Europeistyki UJ. Jego zainteresowania badawcze obejmują m.in. procesy pokojotwórcze oraz problem demokratycznej kontroli polityki bezpieczeństwa. Uczestnik seminariów i kursów na KU Leuven, Uniwersytecie Maastricht, Prague Security Studies Institute i Centre for Comparative Conflict Studies w Belgradzie.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.14

Arkadiusz RADWAN
Instytut Allerhanda, Kraków
radwan@allerhand.pl

Hans-Bernd SCHÄFER
Bucerius Law School, Hamburg
hans-bernd.schaefer@law-school.de

ADVOCATUS POPULI I *ADVOCATUS DIABOLI* – O PRAWIE, ARGUMENTACH I STRATEGIACH STRON NEGOCJUJĄCYCH BREXIT[1]

ABSTRACT ***Advocatus populi* and *advocatus diaboli* – on law, arguments and strategies in Brexit negotiations**[2]

The decision on leaving the EU was driven by identity politics rather than sober economic considerations. The British government will have to reconcile the political expectations of the voters (red lines) with their long term economic aspirations, as it will be accountable towards the electorate for delivering both. The two-years sunset clause elicits the specter a hard Brexit scenario with the UK ending up as Union's uncushioned dropout. The failure to work out any

[1] Artykuł aktualny na dzień złożenia manuskryptu (8 września 2017 r.). Arkadiusz Radwan pragnie podziękować Johnowi Armourowi i Horstowi Eidenmüllerowi, organizatorom konferencji „Negotiating Brexit", St. Hugh's College, University of Oxford (17 marca 2017 r.), oraz wszystkim uczestnikom tej konferencji za dyskusję oraz uwagi do tez przedstawionych przez autora, których część została wykorzystana w niniejszym artykule. Podziękowania należą się także Rafałowi Zakrzewskiemu za cenne uwagi oraz Natalii Leśnej za asystę badawczą. Wszelkie ewentualne omyłki czy uchybienia obciążają wyłącznie autorów.

[2] The paper reflects the state of affairs as of the date of the submission of the manuscript (September 8th, 2017). Arkadiusz Radwan would like to extend thanks to John Armour and Horst Eidenmüller, the convenors of the „Negotiating Brexit" – conference held at St. Hugh's College, University of Oxford (March 17th, 2017) as well as to all conference participants for discussion and their valuable remarks on the theses presented by the author, of which some found their way into this paper. Thanks is also owed to Rafał Zakrzewski for his valuable comments and to Natalia Leśna for research assistance. Any errors or omissions remain authors' sole responsibility.

withdrawal agreement, *ergo* UK downgrading to a mere WTO status makes up the BATNA for the negotiating parties. From the day of the notification made pursuant to Article 50 TEU, this BATNA looms larger for the UK than it does for the EU-27, as the costs of losing the access to the other party's market are estimated to be much higher for London than for Brussels. Avoiding hard Brexit will only be possible if a new model of future EU-UK trade relations will be worked out. The cost calculation for EU-27 cannot be limited to a 'single game' (one-stage strife) but it has to take into account the influence of the negotiated outcome on future behaviour of other players to the game, i.e. the remaining MS. Both parties remain in a confrontational logic. They resort to entering a chicken game – a negotiation strategy of signalling a limited room for manoeuvre. The main demands of the *Leave* camp are now being taken by the British government for red-lines supposed to be limiting London's array of acceptable negotiation outcomes (*Brexit means Brexit*). On the other hand, the EU-27, as a heterogeneous group of countries remains inherently unpredictable, which may be also perceived as a structural narrowing of Brussels' room for manoeuvre. Thus, contrary to the received wisdom, the London's *divide et impera* strategy would easy turn counter-effective. A tension that exists between meeting voters' political expectations on the one side, and safeguarding country's long-term economic prosperity on the other, makes any possible tradeoff hard to accept. A strategy capable of reconciling these conflicting premises would be for London to strive to prevail in political symbolism while at the same time accept far-going concessions in the real sphere by allowing the EU-UK economic integration to be upheld through UK continued Club's 'membership in disguise'. The most probable outcome of the Brexit negotiation will be the adoption of a comprehensive free trade agreement. It is unlikely for the withdrawal agreement and/or for the future EU-UK FTA, alleviating the adversity of Brexit for the British economy, to be concluded without London's readiness to rendering transfer payments towards the EU, and without UK participation in at least some of the Union's key policies. Furthermore, UK will need to continue following at least some of the internal market regulations. The inherent downside of this arrangement for the UK will be the reduced influence of London on the Brussels-made laws. The compliance of United Kingdom with the EU legislation will need to be flanked by arrangements designed to guarantee a functioning law enforcement through institutionalized dispute resolutions mechanism (e.g. EU-UK court modelled after the EFTA-court).

Key words: Brexit, EU-referendum, withdrawal negotiations, Article 50 TEU, EU-27, European integration, United Kingdom, game theory

Słowa kluczowe: Brexit, referendum europejskie, negocjacje ustąpieniowe, UE-27, art. 50 TUE, integracja europejska, Wielka Brytania, teoria gier

Dnia 23 czerwca 2016 r. Brytyjczycy podjęli brzemienną w skutki decyzję, wypowiadając się przeciwko dalszemu uczestnictwu ich kraju w Unii Europejskiej[3]. Choć referendum nie ma charakteru prawnie wiążącego[4], wszczęło ono proces polityczny i prawny zmierzający do zakończenia członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Kierunek ten, przynajmniej deklaratoryjnie, nie jest kwestionowany przez Downing Street ani przez polityków głównego nurtu. Dewizą Theresy May, od lipca 2016 r. szefowej brytyjskiego rządu, notabene uprzednio, tj. podczas kampanii referendalnej, zwolenniczki opcji *Remain*[5], stało się hasło *Brexit means Brexit*[6]. Co jednak ostatecznie Brexit będzie oznaczał, pozostaje niejasne.

Niepewność co do kształtu przyszłych relacji między Wielką Brytanią a UE wynika w pierwszym rzędzie z tego, że zwolennicy opcji *Leave* nie głosowali za jakąś konkretną wersją Brexitu[7]. Z natury rzeczy samo postawienie pytania z dwiema odpowiedziami (*Remain*/*Leave*) i bez uprzedniego dookreślenia obu alternatyw rodzi asymetrię dostępnych opcji, a przez to pewną ambiwalencję po stronie wyborców[8]. O ile bowiem *Remain* oznacza pozostanie przy znanym modelu (członkostwo w UE), o tyle opcja *Leave* jest znacznie bardziej otwarta i może obejmować różne sposoby ukształtowania przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z Unią Europejską[9] i ze światem. Zwolennicy *Leave*

[3] *Leave* – 51,9%, *Remain* – 48,1%, przy frekwencji 72,2% – zob. oficjalne wyniki brytyjskiej Komisji Wyborczej (*The Electoral Commission*): *EU referendum results*, The Electoral Commission, [online] https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information, 8 IX 2017.

[4] Zob. A. Young, *Brexit. Article 50 and the „Joys" of a Flexible, Evolving, Un-codified Constitution*, U.K. Constitutional Law Association, 1 VII 2016, [online] https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/01/alison-l-young-brexit-article-50-and-the-joys-of-a-flexible-evolving-un-codified-constitution/, 8 IX 2017; szerzej na temat prawnego statusu referendum w systemie prawa brytyjskiego zob. H. Hestermeyer, *How Brexit will happen. A brief primer on EU Law and Constitutional Law questions raised by Brexit*, King's College London Dickson Poon School of Law, Legal Studies Research Paper Series, nr 2016-36, s. 6 i n.

[5] Zob. przemówienie Theresy May (jako ówczesnej minister spraw wewnętrznych) z 26 kwietnia 2016 r. wygłoszone w Institute of Mechanical Engineers w Londynie, w którym wysuwała argumenty przemawiające za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE – zob. transkrypt: *Home Secretary's speech on the UK, EU and our place in the world (Archived)*, 25 IV 2016, [online] https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-speech-on-the-uk-eu-and-our-place-in-the-world, 8 IX 2017.

[6] Hasło to zostało po raz pierwszy użyte w przemówieniu Theresy May z 11 lipca 2016 r. otwierającym jej kampanię o uzyskanie przywództwa partii konserwatywnej – zob. transkrypt: *Speech by Theresa May, launching her national campaign to become Leader of the Conservative Party and Prime Minister of the United Kingdom*, 11 VII 2016, [online] http://www.wlrk.com/docs/TheresaMayJuly11Speech.pdf, 8 IX 2017.

[7] Zob. R. Niblett, *Preparing for the UK's Brexit negotiation*, „The World Today" 2016, VIII/IX, [online] https://www.chathamhouse.org/publications/twt/preparing-uks-brexit-negotiation, 8 IX 2017.

[8] Zob. A. Radwan, H.-B. Schäfer, *Jein – eine fehlende Variante bei dem Brexit-Referendum*, VerfBlog, 17 VIII 2016, [online] http://verfassungsblog.de/jein-eine-fehlende-variante-bei-dem-brexit-referendum/, 8 IX 2017.

[9] Obszerny przegląd modeli, które mogą służyć jako punkty odniesienia dla ułożenia przyszłych relacji Londynu z Brukselą – zob. M. Tell Cremades, P. Novak, *Brexit and the European Union. General,*

nie stanowili jednolitej grupy – opcja ta odpowiada bowiem z jednej strony preferującym model wolnorynkowy eurosceptykom, niechętnym wobec unijnej biurokracji i silnych na kontynencie czynników etatystyczno-protekcjonistycznych[10], z drugiej zaś wyborcom, dla których bliskie są idee alterglobalistyczne[11] czy nawet ksenofobiczne[12]. Wobec takiego zróżnicowania trudno mówić o jednolitym wyobrażeniu wyborców *Leave* co do kształtu relacji między Wielką Brytanią a Unią Europejską po Brexicie, a także brytyjskiej polityki w zakresie przyszłych, samodzielnie przez Wielką Brytanię zawieranych umów handlowych z państwami trzecimi[13]. Być może wynik referendum europejskiego byłby inny, gdyby wcześniej uzgodniono i zaprezentowano opinii publicznej co najmniej w zarysie model bądź modele przyszłych stosunków Wielkiej Brytanii z Unią Europejską i stosownie do tych wariantów zredagowano pytanie referendalne[14]. Według tego schematu – i tej sekwencji (najpierw model, potem decyzja, a nie odwrotnie) – postąpili przedstawiciele australijskich elit politycznych w związku z referendum „republikańskim" z 1999 r. Przed tym referendum odbyła się szeroka dyskusja, w wyniku której nie tylko zaprezentowano obywatelom wybór między monarchią a republiką, lecz także nakreślono bardzo podstawowy szkic ustroju republikańskiego, poprzez wskazanie sposobu wyboru prezydenta republiki (wcześniej debatowane były trzy różne modele wyłaniania głowy państwa). Taki schemat nie tylko oferował wyborcom większą klarowność „z góry", lecz także zmniejszał szanse odstąpienia od *status quo*, ponieważ nie wszyscy przeciwnicy monarchii byli jednocześnie zwolennikami zaproponowanego w referendum modelu republikańskiego[15]. Takie zachowanie

institutional and legal considerations, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, Brussels 2017, s. 24-37; P. Bowers i in., *Brexit. Some legal and constitutional issues and alternatives to EU membership*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 07214, 28 VII 2016, s. 26-33.

10 Zob. R. Smith, *The liberal case for „Leave"*, Adam Smith Institute Blog, 30 III 2016, [online] https://www.adamsmith.org/the-liberal-case-for-leave/, 8 IX 2017.

11 Zob. G. Parker, *Theresa May takes a swipe at capitalist elite. PM pledges to make Britain fairer and says Brexit was a cry for a new start*, „Financial Times" 2016, 5 X, [online] https://www.ft.com/content/d38287f4-8afb-11e6-8cb7-e7ada1d123b1, 8 IX 2017.

12 Zob. M. Evans, *Analysis of UKIP's Nigel Farage's xenophobic rhetoric*, 14 III 2016, [online] https://europeanstudentthinktank.com/2016/03/14/analysis-of-ukips-nigel-farages-xenophobic-rhetoric/, 8 IX 2017.

13 Państwa członkowskie UE nie mogą samodzielnie negocjować ani zawierać umów handlowych z państwami trzecimi – monopol w tej mierze posiada Unia (por. art. 3, art. 216 TFUE), choć niektóre umowy wchodzą w zakres tzw. kompetencji dzielonych (*shared competences*) Unii i państw członkowskich (art. 4 TFUE) – są to tzw. umowy mieszane (*mixed agreements*).

14 Przy jednym modelu – wybór: TAK/NIE (*Remain*/*Leave*); przy większej liczbie modeli – wybór: A/B/C/etc. (*Bremain*/*Brexit1*/*Brexit2*/*etc.*).

15 Szerzej na ten temat zob. M. Kirby, *The Australian Republican Referendum 1999. Ten Lessons*, Law and Justice Foundation, 3 III 2000, [online] http://www.lawfoundation.net.au/ljf/app/DF4206863AE3C52DCA2571A30082B3D5.html; M. Webb, *When No means No. The failure of the Australian 1999 Republican referendum and its root in the constitutional convention of 1988*, Institute of Governmental Studies UC Berkeley Working Paper No. 2000-16, 16 VII 2007, [online] https://escholarship.org/uc/item/4hp7z2qf.

elity rządzącej było zatem przejawem politycznej zręczności[16] i zrozumienia mechanizmów podejmowania decyzji w różnych scenariuszach wyboru zamkniętego oraz przy różnych zakresach niepewności podejmujących decyzję co do treści dostępnych opcji. Podobne postępowanie w przypadku referendum brytyjskiego, tj. zaproponowanie wyboru między *Remain* a konkretną formą Brexitu albo nawet kilkoma alternatywnymi modelami, byłoby nie tylko uczciwsze wobec wyborców, lecz także dałoby być może odmienny wynik. Oczywiście inaczej niż przy referendum australijskim, które obejmowało wewnętrzne, ustrojowe kwestie tego kraju, referendum brytyjskie nie mogło definitywnie rozstrzygnąć kwestii pozostających poza zakresem zdolności Wielkiej Brytanii do jednostronnego ich ukształtowania – ostatecznie bowiem kształt przyszłych relacji Londynu z Brukselą będzie zależny również od stanowisk państw UE-27[17], a ewentualne przystąpienie Wielkiej Brytanii do EFTA (wariant norweski) – od zgody obecnych członków Strefy.

Wprawdzie wiodące tematy z kampanii obozu *Leave* (imigracja, suwerenność jurysdykcyjna, samodzielna polityka handlowa, kontrybucje finansowe do budżetu UE[18]) są rozumiane jako „warunki brzegowe" (*red lines*), ograniczające pole manewru brytyjskich negocjatorów, niemniej jednak rząd będzie musiał uwzględnić nie tylko polityczne oczekiwania zwolenników Brexitu, lecz także ekonomiczne aspiracje wszystkich obywateli, w tym tych, którzy będą prawdopodobnie najsilniej dotknięci negatywnymi konsekwencjami wyjścia z Unii (o ironio, prawdopodobnie będą to w dużej mierze zwolennicy opcji *Leave*). W swojej mowie wygłoszonej 5 października 2016 r. podczas konferencji Partii Konserwatywnej w Birmingham premier May powiedziała m.in. o potrzebie prowadzenia takiej polityki, która zapewni, że Wielka Brytania będzie *krajem, który służy każdemu* [obywatelowi] (*a country that works for everyone*)[19]. Zestawienie wymienionych dwóch haseł przewodnich – z jednej strony *Brexit means Brexit*, z drugiej zaś *we want to make sure Britain is a country that works for everyone* – prowadzi do syntezy, która powinna być rzeczywistym, a nie tylko deklarowanym, wyznacznikiem pozycji negocjacyjnej Londynu. Wyznacznik ten sprowadza się do hasła: *Brexit that works for everyone*[20] – maksymy swoistej „politycznej optymalizacji" w okolicznościach zaprogramowanych z jednej strony przez polityczny, tożsamościowy i w dużej mierze oparty na myśleniu życzeniowym werdykt wyborców,

[16] Pewnym wyjaśnieniem może być fakt, że choć referendum zostało zainicjowane przez prorepublikańskiego premiera Paula Keatinga, to jego przeprowadzenie przypadło na czas urzędowania konserwatywnego monarchisty Johna Howarda – zob. na ten temat: *Case study. 1999 republic referendum*, [online] http://lawgovpol.com/case-study-1999-republic-referendum, 8 IX 2017.

[17] UE-27 = UE minus Wielka Brytania.

[18] Zob. V. Miller, *Brexit. Red lines and starting principles*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 7938, 21 VI 2017.

[19] Zob. transkrypt: *Theresa May's keynote speech at Tory conference in full*, „Independent News" 2016, 5 X, [online] http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-speech-tory-conference-2016-in-full-transcript-a7346171.html, 8 IX 2017.

[20] Zob. F. Steffek, *Creating value in the Brexit negotiations*, OBLB, 13 VI 2017, [online] https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/brexit-negotiations-series-creating-value-brexit-negotiations, 8 IX 2017.

z drugiej zaś przez rozliczalność rządu wobec elektoratu z prowadzonej przez rząd polityki gospodarczej i tego, jak przekłada się ona na dobrostan obywateli. Deklarowana gotowość wielu wyborców do poświęcenia własnego dobra ekonomicznego dla realizacji swojej preferencji politycznej[21] nie powinna jednak być podstawą dla rządu do polegania na racjonalności wyborców, czyli do przyjęcia, że w ostatecznym rozrachunku wyborcy sami siebie obwinią za negatywne następstwa Brexitu w sferze gospodarczej. Dobrą ilustracją ograniczonej racjonalności wyborców jest stosunek do imigracji, za którą „obwiniano" Unię (traktatowa swoboda przepływu osób) i której ograniczenie było jednym z głównych żądań obozu *Leave*[22]. Tymczasem w świetle faktów – po pierwsze duża liczba imigrantów w Wielkiej Brytanii pochodzi z innych krajów niż EU-27[23], po drugie zaś znaczący napływ imigrantów do Wielkiej Brytanii w dekadzie poprzedzającej referendum w sprawie Brexitu był nie tyle następstwem swobody przepływu osób, ile okoliczności, że mimo uzgodnienia siedmioletniego okresu przejściowego dla pracowników z krajów objętych historycznym „wschodnim rozszerzeniem UE" (1 maja 2004 r.)[24], Londyn jednostronnie zrzekł się obowiązywania tego okresu[25]. Oznacza to, że bezpośrednią przyczyną powstania fali imigracji zarobkowej z Europy Środkowo-Wschodniej była suwerenna decyzja rządu Tony'ego Blaira o „przedterminowym" otwarciu brytyjskich granic, a nie postanowienia Traktatu o swobodzie przepływu osób[26]. W świetle powyższego niewątpliwe jest, że również

[21] Według badań aż 61% zwolenników opcji *Leave* określiło się jako gotowi, by zaakceptować znaczącą szkodę dla gospodarki jako cenę za wyjście Wielkiej Brytanii z UE. Notabene również zaskakująco wysoki (34%) był odsetek deklarujących podobną gotowość zwolenników opcji *Remain* (jako cenę wartą poniesienia dla pozostania w Unii) – zob. wyniki badania opinii publicznej przeprowadzonego w dniach 12-19 lipca 2017 r.: M. Smith, *The „extremists" on both sides of the Brexit debate*, 1 VIII 2017, [online] https://yougov.co.uk/news/2017/08/01/britain-nation-brexit-extremists/, 7 IX 2017.

[22] Zob. M. Kułakowska, *Kwestia migracji w kampanii referendalnej dotyczącej brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, „Politeja" 2017, nr 1 (46), s. 45 i n., https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.46.03.

[23] Zgodnie z danymi przedstawionymi przez brytyjski urząd statystyczny imigranci stanowią ok. 14% ogólnej liczby ludności Wielkiej Brytanii, w tym 5% ogólnej liczby stanowią imigranci z krajów UE-27, a 9% imigranci pochodzący spoza UE – zob. Office for National Statistics, *Population of the UK by country of birth and nationality. 2016*, Table 1, [online] https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/ukpopulationbycountryofbirthandnationality/2016#of-the-uk-population-1-in-7-were-born-abroad-and-1-in-11-had-non-british-nationality, 8 IX 2017.

[24] Zob. A. Hänlein, *Übergangsregelungen beim EU-Beitritt der MOE-Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht" 2001, nr 6, s. 165 i n.; R. Grzeszczak, *Swoboda przepływu pracowników i jej ograniczenia na przykładzie Polski i Niemiec*, [w:] *Swobodny przepływ pracowników między Polską a Niemcami. Próba bilansu z różnych perspektyw*, red. D. Jaśniak-Quast, L. Kiel, M. Kłodnicki, Berlin 2014, s. 183 i n., *Interdisciplinary Polish Studies*, 1.

[25] Zob. *House of Lords – Select Committee on the European Union*, Session 2005-2006, Fifty-Third Report, Chapter 3: *The Impact of the Last Enlargement. The movement of labour* (sec. 92-89), [online] https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/273/27306.htm#a16, 8 IX 2017.

[26] Zob. A. Radwan, *Brexit – prawne następstwa i prawnicze spekulacje*, „Forum Prawnicze" (w druku); A. Riley, F. Ghilès, *BREXIT. Causes and consequences*, Notes internacionals CIDOB 159, X 2016,

w kontekście Brexitu politycy partii rządzącej będą musieli liczyć się z ograniczoną racjonalnością czy też niepełną percepcją wyborców. W konsekwencji będą musieli pogodzić krótkoterminowe oczekiwania polityczne większości obywateli (*red lines*) z ich średnio- i długoterminowymi aspiracjami ekonomicznymi (wzrost gospodarczy, zatrudnienie, usługi publiczne), ponieważ z jednych i z drugich będą przez wyborców rozliczani. Oczekiwania ekonomiczne nie będą jednak mogły być w wystarczającym stopniu spełnione w warunkach „twardego" Brexitu, tj. w scenariuszu nagłego „odcięcia" Wielkiej Brytanii od dostępu do unijnego rynku[27].

Zdekodowanie „maksymy optymalizacyjnej": *Brexit that works for everyone*, stanowiącej domniemany wyznacznik pozycji negocjacyjnej Londynu, nie jest jeszcze równoznaczne z odgadnięciem na tej podstawie przyszłego modelu relacji Wielka Brytania–Unia Europejska. „Proces rozwodowy" Londynu z Brukselą ma bowiem charakter precedensowy, odbywa się w – zmiennym z natury – otoczeniu politycznym i według prawnej procedury, która nie jest wolna od luk (dotyczących zwłaszcza kontrybucji Wielkiej Brytanii na poczet niezamkniętych pozycji budżetowych Unii w bieżącej perspektywie finansowej – tzw. *Brexit Bill*) i wątpliwości interpretacyjnych (o czym niżej). Co więcej, przyszły kształt relacji brytyjsko-unijnych będzie wymagał zaakceptowania go przez państwa członkowskie UE-27: początkowo (ramowo) – podwójnie kwalifikowaną większością głosów (72% państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 65% ludności – art. 238(3)(b) TFUE[28] w zw. z art. 50 ust. 2 TUE[29]), docelowo zaś (szczegółowo) – być może nawet jednomyślnie (zgoda każdego państwa przy przyjęciu tzw. kompetencji dzielonej do zawarcia tzw. umowy mieszanej, a taką kwalifikację może mieć ewentualna przyszła kompleksowa umowa o wolnym handlu, do czego jeszcze wrócimy).

Niniejszy artykuł ma na celu zbadanie prawnych ram negocjacji ustąpieniowych, które tworzą dla stron „reguły gry", by następnie przyjrzeć się „wadze figur", czyli znaczeniu politycznych i ekonomicznych argumentów, które strony mogą wykorzystać podczas negocjacji, co pozwoli na sformułowanie na tej podstawie wniosków i predykcji na temat „wyniku gry", tj. przyszłego ułożenia stosunków między Wielką Brytanią a Unią Europejską.

Procedurę wyjścia państwa członkowskiego z Unii reguluje art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Przepis ten został wprowadzony do unijnego porządku

s. 2, [online] https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_159/brexit_causes_and_consequences, 8 IX 2017.

27 Zob. G. Soros, *The Brexit crash will make all of you poorer – be warned*, „The Guardian" 2016, 20 VI, [online] https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/20/brexit-crash-pound-living-standards-george-soros; F. Kokotović, P. Kurečić, *The case of Brexit. An analysis of the political and economic factors*, [online] http://www.academia.edu/29334439/THE_CASE_OF_BREXIT_AN_ANALYSIS_OF_THE_POLITICAL_AND_ECONOMIC_FACTORS, 8 IX 2017.

28 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 – wersja skonsolidowana opublikowana w Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

29 Traktat o Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 – wersja skonsolidowana opublikowana w Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

konstytucyjnego dopiero w 2009 r. wraz z Traktatem z Lizbony[30] i przez długi czas był postrzegany jako „martwy", gdyż scenariusz jego praktycznego zastosowania uznawano za nieprawdopodobny[31], przynajmniej w przewidywalnym horyzoncie czasowym[32]. Dyskusja prawnicza była więc uważana za akademicką, podobnie jak wcześniejsze dywagacje, czy przed wprowadzeniem art. 50 TUE ustąpienie państwa członkowskiego ze Wspólnoty na podstawie ogólnych norm prawa międzynarodowego byłoby w ogóle dopuszczalne[33]. Dywagacje te zostały przecięte z przyjęciem traktatu lizbońskiego, a wraz z nim nowego art. 50 TUE[34].

Wedle art. 50 ust. 1 TUE każde państwo członkowskie może opuścić Unię w zgodzie ze swymi wymogami konstytucyjnymi. W Wielkiej Brytanii – kraju, który nie posiada pisanej konstytucji – rozgorzał na tym tle spór polityczno-prawny[35], który nie

30 Wcześniej projekt analogicznego zapisu znalazł się w Traktacie Konstytucyjnym UE (por. art. I-60 TKEU-proj.) – szerzej na ten temat zob. R. Streinz, *Brexit – Weg, Ziele, Lösungsmöglichkeiten*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017, s. 17; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 57; O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München 2016, komentarz do art. 50 TUE, nb. 6; J. Barcz, *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2016, nr 12, s. 5.

31 Zob. R. Streinz, *Brexit – Weg, Ziele, Lösungsmöglichkeiten*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 17 oraz piśmiennictwo cytowane w przyp. 2.

32 Tak jeszcze w komentarzu z 2016 r. (*sic*!): O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, art. 50, nb. 50.

33 Zob. F. Götting, *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2000, s. 107 i n.; A. Wyrozumska, [w:] *The Treaty on the European Union. A Commentary*, red. H-J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013, uw. do art. 50, s. 1388.

34 Zob. W. Meng, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, Baden-Baden 2015, komentarz do art. 50 TUE, nb. 2; Ch. Calliess, [w:] *EUV, AEUV das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, München 2015, uw. do art. 50 TUE, nb. 2.

35 Spór ten sprowadzał się przede wszystkim do kwestii, czy rząd może samodzielnie, tj. w ramach swojej kompetencji (tzw. *royal prerogative* bądź *prerogative power*), uruchomić procedurę wystąpienia, czy też konieczne jest uzyskanie zgody parlamentu. Ten ostatni pogląd został potwierdzony przez High Court of England and Wales wyrokiem z 3 listopada 2016 r., utrzymanym w mocy orzeczeniem Supreme Court z dn. 24 stycznia 2017 r. (sprawa *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*). Wcześniejsza dyskusja na temat brytyjskiego sporu kompetencyjnego na tle Brexitu zob. A. Georgopoulos, *„Brexit". Article 50 TEU and the Constitutional Significance of the UK Referendum*, EJIL Blog, 6 VII 2016, [online] https://www.ejiltalk.org/brexit-article-50-teu-and-the-constitutional-significance-of-the-uk-referendum/; A. Tucker, *Triggering Brexit. A decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny*, U.K. Constitutional Law Association, 29 VI 2016, [online] https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/29/adam-tucker-triggering-brexit-a-decision-for-the-government-but-under-parliamentary-scrutiny/; N. Barber, T. Hickman, J. King, *Pulling the article 50 „Trigger". Parliament's indispensable role*, U.K. Constitutional Law Association, 27 VI 2016, [online] https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/nick-barber-tom-hickman-and-jeff-king-pulling-the-article-50-trigger-parliaments-indispensable-role/; D. Pannick, *Why giving notice of withdrawal from the EU requires act of parliament*, „The Times" 2016, 30 VI, [online] https://www.thetimes.co.uk/article/why-giving-notice-of-withdrawal-from-the-eu-requires-act-of-parliament-dz7s85dmw; H. Hestermeyer, *How Brexit will happen...*, s. 4-15.

ograniczył się do merytorycznej dyskusji w fachowych kręgach, ale zaangażował także szerszą opinię publiczną[36]. Kontrowersja, choć z wyraźnie zarysowanym poglądem dominującym, powstała także na tle pytania, czy ocena prawidłowości spełnienia krajowych wymogów konstytucyjnych leży w kognicji Trybunału Sprawiedliwości UE[37]. Przedstawiony obraz komplikuje jeszcze jedna kwestia o istotnym znaczeniu politycznym, ale także prawnym: problem weta ze strony Edynburga, czyli pytanie, czy Szkocja może udaremnić Brexit[38]. Na płaszczyźnie politycznej sprzeciw Edynburga wobec Brexitu – w braku jego uszanowania przez Londyn – może stać się uzasadnieniem dla przeprowadzenia nowego referendum niepodległościowego w Szkocji[39], której obywatele we wszystkich okręgach wyborczych zagłosowali za pozostaniem w UE[40]. Brexit rodzi także polityczny problem w kwestii irlandzkiej – Irlandia Północna, podobnie jak Szkocja, zagłosowała za pozostaniem w UE[41]. Silny związek kulturowy i gospodarczy Irlandii Północnej z Irlandią stawia jako priorytetową m.in. kwestię granicy między oboma krajami, która po Brexicie stanie się zewnętrzną granicą UE[42].

Procedura wyjścia jest wszczynana zawiadomieniem Rady Europejskiej przez państwo członkowskie o zamiarze wystąpienia z Unii (art. 50 ust. 2 TUE). Notyfikacja rozpoczyna bieg dwuletniego okresu, po upływie którego dochodzi do wygaśnięcia członkostwa (art. 50 ust. 3 TUE). Jest to tzw. *sunset clause*, której istotą jest to, że skutek w postaci wyjścia z Unii następuje automatycznie z upływem określonego w traktacie

---

36 Zob. okładka i temat przewodni bulwarowego dziennika „Daily Mail" z 4 listopada 2016 r. pod tytułem „wrogowie ludu" (*Enemies of the people*), oskarżające sędziów orzekających w sprawie *Miller* o próbę zniweczenia demokratycznego werdyktu wyborców.

37 Słusznie przecząco odpowiadają na to pytanie m.in.: H. Hestermeyer, *How Brexit will happen...*, s. 4; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 59-60; W. Meng, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, art. 50, nb. 8; O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, art. 50, nb. 19; tak też H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker. Wer hat die besseren Karten in den Austrittsverhandlungen?*, „Wirtschaftsdienst" 2016, nr 10, s. 764; mniejszościowy pogląd przeciwny (odpowiedź twierdząca) reprezentują: R.J. Friel, *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU. Article 59 of the draft European Constitution*, „International and Comparative Law Quarterly" 2004, Vol. 53, nr 2, s. 425, [online] https://doi.org/10.1093/iclq/53.2.407; A. Duff, *Everything you need to know about Article 50 (but were afraid to ask)*, VerfBlog, 4 VII 2016, [online] http://verfassungsblog.de/brexit-article-50-duff/, 8 IX 2017.

38 Na to pytanie aprobująco w kategoriach prawnych odpowiada m.in. C. Mac Amhlaigh, *Changes to the UK's EU membership might require the consent of the Scottish Parliament*, „European Futures" 2015, 14 X, [online] http://www.europeanfutures.ed.ac.uk/article-1826, 8 IX 2017.

39 Zob. R.G. Anderson, *Schottland und Europa nach Brexit*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 323-325.

40 Dla całej Szkocji: 62% – *Remain*, 38% – *Leave*; zob. wyniki dla wszystkich okręgów: *Results*, „BBC News", [online] bbc.in/28ZDoLt; zob. też oficjalne dane brytyjskiej Komisji Wyborczej (*The Electoral Commission*): *EU referendum results*, [online] https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information, 8 IX 2017.

41 *Remain* – 55,8%, *Leave* – 44,2%; źródło – zob. przyp. powyższy.

42 Zob. F. Kainer, *Das unterschätzte Problem. Auswirkungen des Brexit auf Nordirland*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 339 i n.

terminu, chyba że zajdzie jedna z dwóch okoliczności: przed upływem dwuletniego terminu wejdzie w życie umowa o wystąpieniu z UE (mało prawdopodobne, o czym niżej) albo dojdzie do przedłużenia okresu dwuletniego (prawdopodobne, choć trudne, z uwagi na wymóg jednomyślności w Radzie – art. 50 ust. 3 *in fine* TUE). Okres dwuletni jawi się jako zbyt krótki dla wynegocjowania nie tylko – jak chce tego premier May – *kompleksowej,* śmiałej i ambitnej *umowy o wolnym handlu*[43] regulującej przyszłe stosunki Wielkiej Brytanii z Unią Europejską, ale nawet umowy ramowej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE. Ilustratywne niech będą przykłady umów handlowych UE ze Szwajcarią (tzw. I transza), Kanadą czy Koreą Południową, negocjowanie których zajęło od 2,5 roku (Korea) do aż 5 lat (Szwajcaria, Kanada)[44]. Okres dwuletni – sam w sobie niewystarczający – może w praktyce okazać się nawet jeszcze krótszy. Jak zapowiedział Michael Barnier, główny negocjator ze strony Komisji Europejskiej, porozumienie powinno zostać wynegocjowane do października 2018 r., czyli w czasie krótszym niż 18 miesięcy[45], co jest m.in. podyktowane kalendarzem wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaplanowanych na 2019 r., które powinny się odbyć już bez udziału Wielkiej Brytanii. Dla firm, zwłaszcza zaś instytucji finansowych, efektywny okres, w czasie którego będą musiały podjąć decyzje o ewentualnej realokacji do któregoś z państw UE-27, okaże się w praktyce jeszcze krótszy. Proces decyzyjny (*go/no-go*) musi uwzględnić czas potrzebny na dopełnienie biznesowych[46] i prawnych[47] czynności potrzebnych do przeniesienia działalności do innego kraju. Z punktu widzenia zatem tych firm, których podstawą działalności jest dostęp do wspólnego rynku UE, w szczególności instytucji finansowych operujących z Londynu przy wykorzystaniu europejskiego paszportu i jednolitej europejskiej licencji bankowej, krytyczny punkt czasowy, do którego powinna zostać podjęta decyzja, wyznacza następujące równanie: $tD = tUE - tR$, gdzie *tD* oznacza czas na podjęcie przez firmę decyzji o ewentualnej „przeprowadzce" do UE-27, *tUE* oznacza czas pozostały do zaprzestania obowiązywania swobód europejskiego rynku wewnętrznego (zwłaszcza paszportu), zaś *tR* oznacza czas potrzebny na realokację (12-18 miesięcy)[48]. Przekroczenie horyzontu czasowego *tD* oznaczałoby dla zarządzających firmami,

[43] Zob. przemówienie programowe T. May dotyczące Brexitu wygłoszone w Lancaster House, 17 I 2017: *we seek the greatest possible access to* [the Single Market] *through a new, comprehensive, bold and ambitious Free Trade Agreement* – zob. transkrypt całego przemówienia: *Theresa May's Brexit speech in full*, „The Telegraph" 2017, 17 I, [online] http://www.telegraph.co.uk/politics/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/, 8 IX 2017.

[44] Zob. M. Wendland, *Die Auswirkungen des Brexit auf das Europäische Wettbewerbsrecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 235-236.

[45] Zob. doniesienie prasowe agencji Reuters: A. Macdonald, P. Blenkispop, *„Keep calm and negotiate". EU sees October 2018 Brexit deal*, Reuters, 6 XII 2016, [online] https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-barnier/keep-calm-and-negotiate-eu-sees-october-2018-brexit-deal-idUSKBN13V16V?il=0, 8 IX 2017.

[46] Najem powierzchni biurowych, realokacja i częściowa wymiana kadr.

[47] Założenie spółki-córki lub oddziału, ewentualnie transgraniczna migracja siedziby, uzyskanie licencji, spełnienie innych wymogów dopuszczeniowych i administracyjnych *etc.*

[48] Szerzej na ten temat zob. J. Adolff, *Brexit negotiations and their impact on the Brexit planning of banks. As with many negotiation processes, timing is everything*, OBLB, 5 IV 2017, [online] https://www.law.

których zmiana dotyczy, akceptację stanu niepewności, z wariantem pesymistycznym rozstrzygnięcia się tej niepewności w postaci „twardego" Brexitu. Tego kalibru niepewność rzadko będzie jednak mogła być zaakceptowana, stąd też brak zapewnienia wartościowego surogatu dla obecnego reżimu (w formie co najmniej ramowych warunków, które umożliwią *soft Brexit*) lub ustalenia okresów przejściowych będzie w wielu przypadkach dla działających z Wielkiej Brytanii firm impulsem do podjęcia przed upływem *tR* decyzji o realokacji do UE-27. Ten proces już się rozpoczął[49]. Oznacza to, że skutki ekonomiczne Brexitu wyprzedzają jego dopełnienie się.

Dokonanie notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE „uruchamia" proces jednokierunkowy, prowadzący nieodwołalnie do ustąpienia[50], choć kwestia ta jest kolejną, co do której opinie prawników są podzielone[51]. Jednomyślność panuje natomiast co do tego, że prawnie niedopuszczalne jest ustąpienie w trybie innym niż przewidziany w art. 50 TUE, na przykład przez jednostronne wypowiedzenie traktatu akcesyjnego Wielkiej Brytanii (rozszerzenie północne EWG z 1973 r.)[52]. Byłoby to sprzeczne nie tylko z prawem unijnym (wyczerpujące uregulowanie w art. 50 TUE i przepisach, do których przepis ten odsyła), lecz także z postanowieniami konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.[53]

ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/04/brexit-negotiations-series-%E2%80%98brexit-negotiations-and-their-impact, 8 IX 2017.

[49] Plany realokacji najbardziej widoczne są w sektorze bankowym – zapowiedziały ją już m.in. Morgan Stanley czy Goldman Sachs. Zob. T. Colson, *At least 12 banks are moving some operations from London to Dublin after Brexit*, „Business Insider" 2017, 30 VI, [online] http://www.businessinsider.com/12-city-banks-relocating-to-dublin-after-brexit-2017-6?IR=T, 8 IX 2017.

[50] Tak też, tj. za nieodwracalnością procesu po notyfikacji – E. Bjorge (reporter), *The mechanics of secession; secession negotiations; the alternatives to the status quo*, Sprawozdanie z seminarium zorganizowanego na Uniwersytecie Oksfordzkim 16 października 2015 r., w ramach Brexit Seminar Series, [online] https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/final_report_bjorge_brexit_i_0.pdf, s. 2; podobnie H. Eidenmüller, *Negotiating and mediating Brexit*, Pepperdine „Law Review" 2016, s. 44-45, [online] https://doi.org/10.2139/ssrn.2854829 – autor ten dopuszcza wstrzymanie procesu jedynie za jednomyślną zgodą pozostałych państw członkowskich. W sporze sądowym dot. Brexitu (sprawa *Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union* – [2016] EWHC 2768 [Admin], Case No. CQ/3809/2016 and CO/3281/2016) zarówno wnioskodawcy, jak i strona rządowa przyjęli, że notyfikacja w trybie art. 50 TUE uruchamia Brexit jako proces nieodwracalny.

[51] Pogląd o dopuszczalności cofnięcia oświadczenia o zamiarze ustąpienia reprezentują: B. Lippert, N. von Ondarza, *Brexiting into unchartered waters*, SWP Comments 35, VII 2016, s. 4, [online] https://www.swp-berlin.org/en/publication/brexiting-into-uncharted-waters/; P.P. Craig, *Brexit. Foundational, constitutional and interpretive principles: II*, 28 X 2016, [online] http://ohrh.law.ox.ac.uk/brexit-foundational-constitutional-and-interpretive-principles-ii/; P.P. Craig, *Brexit. A drama in six acts*, Oxford Legal Studies Research Paper, 2016, nr 45, 11 VII, s. 33-37, [online] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975; T. Lock, *The High Court's Judgment in Miller and Others – four brief remarks*, VerfBlog, 3 XI 2016, [online] http://verfassungsblog.de/the-high-courts-judgment-in-miller-and-others-four-brief-remarks/; tak też w konkluzji opracowania prawnego sporządzonego dla izby niższej niemieckiego parlamentu – Deutscher Bundestag, *Zurücknahme eines Antrags gemäß Art. 50 EUV* (Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 112/16), 28 VII 2016, [online] https://www.bundestag.de/blob/476094/8a92fa2437cd050eb74d57ef00b6c611/pe-6-112-16-pdf-data.pdf, 8 IX 2017.

[52] Zob. J. Barcz, *Brexit...*, s. 5; H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 765.

[53] Zob. A. Duff, *Everything you need to know...*

W świetle art. 50 TUE można wyróżnić dwie fazy wychodzenia państwa członkowskiego z UE. Pierwsza faza obejmuje okres od momentu podjęcia politycznej decyzji o opuszczeniu Unii do złożenia notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE. Druga faza rozpoczyna się notyfikacją o zamiarze ustąpienia (art. 50 ust. 2 TUE) i kończy z dniem, w którym – *verba legis*: *Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa*, tj. *dni*[em] *wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji* [...] *chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu* (art. 50 ust. 3 TUE). Możliwa – i bardzo prawdopodobna – jest też trzecia faza (fakultatywna), która może zaistnieć, jeśli strony zadecydują o wprowadzeniu okresów przejściowych „secesyjnych" (na zasadzie pewnej analogii do często stosowanych okresów przejściowych „akcesyjnych"). Dwie pierwsze fazy cechują się stanem dużej niepewności. W pierwszej fazie „zarządzanie niepewnością" przypadało wyłącznie Wielkiej Brytanii. Mimo iż skutki tej niepewności były dla gospodarki europejskiej i dla Unii Gospodarczej i Walutowej dotkliwe[54], to jednak Bruksela pozostawała wobec niej bezsilna. Prawny proces Brexitu mógł zainicjować jedynie Londyn, niezależnie od wielkości strat podmiotów trzecich (państw EU-27 oraz podmiotów prywatnych) spowodowanych przedłużającą się niepewnością[55]. Do chwili złożenia notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE Bruksela nie mogła wobec Londynu wdrożyć żadnych kroków prawnych, europejscy liderzy musieli poprzestać na presji politycznej i odezwach o jak najszybsze „uruchomienie" formalnego procesu wyjścia w drodze złożenia notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE[56]. Taki układ dawał Wielkiej Brytanii pewien atut (pre)negocjacyjny[57], gdyż kontrolowała ona w pełni moment złożenia oświadczenia, a zatem horyzont czasowy negocjacji. Z tego też powodu Londyn naciskał na rozpoczęcie negocjacji jeszcze przed dniem oficjalnego oświadczenia o zamiarze wyjścia z UE[58], próbując jednocześnie odwlekać moment

[54] Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 764.

[55] Zob. B. Lippert, N. von Ondarza, *Brexiting...*, s. 2.

[56] Zob. wypowiedź przewodniczącego Parlamentu Europejskiego M. Schulza z 28 czerwca 2016 r.: *Martin Schulz: Prolonged uncertainty concerning Brexit would be in no-one's interest*, 28 VI 2016, [online] http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20160627STO33934/schulz-prolonged-uncertainty-concerning-brexit-would-be-in-no-one-s-interest; J.-C. Juncker już następnego dnia po referendum, udzielając wywiadu niemieckiej telewizji ARD, oznajmił, iż chciałby jak najszybciej rozpocząć proces wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, zob. *EU's Juncker says wants to begin negotiating British departure now*, Reuters, 24 VI 2016, [online] https://www.reuters.com/article/britain-eu-juncker/eus-juncker-says-wants-to-begin-negotiating-british-departure-now-idUSB4N19E005, 8 IX 2017. Donald Tusk w wystąpieniu z 28 czerwca 2016 r. oświadczył, iż Unia jest gotowa na podjęcie działań zmierzających ku wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii, jednak bez notyfikacji żadne negocjacje nie zostaną podjęte, zob. *Doorstep remarks by President Donald Tusk before the European Council meeting*, 28 VI 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/28/tusk-doorstep-before-european-council.

[57] Zob. D. Malhotra, *A definitive guide to the Brexit negotiations*, „Harvard Business Review" 2016, 5 VIII, [online] https://hbr.org/2016/08/a-definitive-guide-to-the-brexit-negotiations, 8 IX 2017.

[58] J. Henley, J. Ranking, P. Oltermann, *European leaders rule out informal Brexit talks before article 50 is triggered*, „The Guardian" 2016, 27 VI, [online] https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/europe-leaders-crunch-talks-brexit-fallout, 8 IX 2017.

jego złożenia[59]. Bruksela przeciwnie – naciskała na niezwłoczne dokonanie notyfikacji[60] i konsekwentnie odmawiała podjęcia jakichkolwiek negocjacji[61]. Jest to stanowisko odpowiadające prawidłowemu postrzeganiu interesu Unii wobec Wielkiej Brytanii: do momentu notyfikacji w partii rozgrywanej między Brukselą a Londynem to ten ostatni sprawuje kontrolę nad „zegarem szachowym"; po notyfikacji zegar zaczyna tykać na niekorzyść Londynu, a kontrola nad nim przechodzi w ręce Brukseli, która może (choć wymaga to jednomyślności w Radzie – art. 50 ust. 3 TUE), ale nie musi, przedłużyć czas otwarcia „okienka negocjacyjnego". Z chwilą zamknięcia się tego „okienka" Wielka Brytania przestaje być członkiem Unii i – o ile umowa ustąpieniowa nie przyzna jej szczególnego statusu w zakresie dostępu do europejskiego rynku wewnętrznego (model szwajcarski, kanadyjski albo umowa „szyta na miarę") ani nie przystąpiła do EFTA (model norweski), ani też nie zastosowano okresów przejściowych – staje się państwem trzecim wobec UE, na zasadach Światowej Organizacji Handlu (WTO), co niektórzy autorzy nieco złośliwie określili „modelem bangladeskim"[62]. W każdej fazie inaczej przedstawia się BATNA[63] stron, tj. alternatywa w stosunku do wypracowania nowego modelu relacji. W pierwszej fazie (przed notyfikacją) alternatywą byłoby pozostanie Wielkiej Brytanii w UE. Rozwiązanie to rodzi trudny do przezwyciężenia problem polityczny dla Londynu i niepewność po stronie Brukseli (czy i kiedy notyfikacja nastąpi?), ale zachowuje obowiązywanie swobód traktatowych i funkcjonowanie wspólnego rynku w składzie niepomniejszonym. W drugiej fazie (po notyfikacji) alternatywą jest radykalne zerwanie więzów ekonomicznych z UE i przejście Wielkiej Brytanii do pozycji kraju trzeciego w relacji handlowej wobec UE według zasad WTO (*hard Brexit*) i „skurczenie" się UE przez utratę ważnego ekonomicznie i politycznie członka[64].

W pierwszej fazie, kontrolowanej przez Londyn („negocjacje w cieniu członkostwa"), Bruksela – jak już wspomniano – wykluczyła podjęcie negocjacji bez wdrożenia

[59] Zob. E. Zalan, *EP leaders criticise Cameron for delaying Brexit talks*, Euobserver, 24 VI 2016, [online] https://euobserver.com/political/133999, 8 IX 2017; D. Harvey, *„In the light of the guidelines". Brexit and the European Council*, European Law Blog, 7 X 2016, [online] http://europeanlawblog.eu/2016/10/07/in-the-light-of-the-guidelines-brexit-and-the-european-council/; *At her first summit, May tries to reassure EU on Brexit*, CNBC, 20 X 2016, [online] https://www.cnbc.com/2016/10/20/theresa-may-tries-to-reassure-european-union-on-brexit-frances-hollande-warns-of-tough-negotiations.html, 8 IX 2017.

[60] Zob. przyp. 56.

[61] Zob. stanowisko D. Tuska z 15 grudnia 2016 r.: *no negotiations without notification* – zob. transkrypt *Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 15 December 2016*, [online] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/tusk-remarks-european-council, 8 IX 2017.

[62] Tak M. Wendland, *Die Auswirkungen des Brexit*..., s. 254.

[63] *Best alternative to a negotiated agreement*; dosł. *najlepsza alternatywa dla negocjowanego porozumienia* – koncepcja rozwinięta w ramach Harvard Negotiation Project. Zob. R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving in*, Penguin 1981; por. wydanie polskie R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*, przeł. R.A. Rządca, Warszawa 2000.

[64] Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating*..., s. 46 i n.

procedury opisanej w art. 50 TUE, w myśl zasady *nie ma negocjacji bez notyfikacji*[65]. Postawa taka jest racjonalna – zmierza bowiem do wyeliminowania ryzyka prowadzenia negocjacji wyłącznie w celu uzyskania przez Londyn dalszych ustępstw ze strony Brukseli, tj. do pogłębienia szczególnego (uprzywilejowanego) statusu Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej[66]. Ustępstwo Brukseli na tym polu prowadziłoby do otwarcia puszki Pandory, mianowicie stworzenia zachęty dla innych państw członkowskich do obrania podobnych kursów, tj. wykorzystywania polityki krajowej jako karty przetargowej do renegocjacji swojej pozycji w Unii, a zatem podważania konsensu, na jakim ufundowana jest Wspólnota. Przeciwdziałanie możliwe jest przez wysłanie sygnału kontrującego takie myślenie klarownym komunikatem: *referenda ustąpieniowe nie mogą się opłacać*[67].

W drugiej fazie, kontrolowanej przez Brukselę („negocjacje w cieniu ustąpienia"), klauzula *sunset*, tj. – w braku innych ustaleń – efekt „twardego wyjścia" z upływem dwóch lat od notyfikacji, służy temu, aby uniknąć stanu przedłużającej się niepewności politycznej i prawnej, odsuwania w nieokreśloną przyszłość momentu dokonania się ustąpienia, a przez to niweczenia faktycznego następstwa złożenia oświadczenia o wyjściu z UE, a także wykorzystywania przez Londyn taktyk dylatoryjnych w prowadzeniu negocjacji ustąpieniowych[68]. Biorąc pod uwagę złożoność materii oraz precedensowy charakter wykorzystania art. 50 TUE, okres dwuletni jawi się jako niezwykle krótki[69], a przez to stawiający Londyn w bardzo niekomfortowej sytuacji.

Do czasu ustąpienia Wielka Brytania pozostaje pełnoprawnym członkiem Unii, choć jej członkostwo w „schyłkowej fazie" wykazuje pewne ułomności. Przykładowo naruszenie – wiążących Wielką Brytanię do dnia ustąpienia – zobowiązań traktatowych może *de facto* pozostać bez sankcji, ponieważ czas, jaki zazwyczaj upływa od wszczęcia postępowania (czy to przez Komisję Europejską w trybie skargowym – art. 258 TFUE, czy też przez sąd krajowy w trybie prejudycjalnym – art. 267 TFUE) do wydania przez TSUE wyroku, przekracza prawdopodobny horyzont członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Z drugiej strony mimo pozostawania *de iure* pełnoprawnym członkiem Unii[70]

[65] Zob. List przewodniczącego RE D. Tuska przed szczytem w Bratysławie: *Komunikat prasowy nr 511/16*, 13 IX 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/13/tusk-invitation-letter-bratislava; zob. też przyp. 61.

[66] Wielka Brytania jest jedynym krajem, na którego rzecz poczyniono aż cztery odstępstwa w postaci tzw. klauzul *opt-out*; Wielka Brytania nie przystąpiła do strefy Schengen, do unii monetarnej ani do Karty praw podstawowych. Dodatkowo Wielka Brytania uzyskała przywilej finansowy w postaci tzw. rabatu brytyjskiego, dzięki czemu zmniejszono wymiar wpłacanej przez nią do wspólnego budżetu składki. Zob. E.-M. Poptcheva, D. Eatock, *The UK's „new settlement" in the European Union Renegotiation and referendum*, European Parliamentary Research Service PE 577.983, II 2016, s. 4-7, [online] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA(2016)577983_EN.pdf, 8 IX 2017.

[67] Zob. M. Jachtenfuchs, *Exit-Referenden dürfen sich nicht lohnen*, Zapis wywiadu udzielonego rozgłośni Deutschlandfunk, [online] http://www.deutschlandfunk.de/europas-zukunft-nach-dem-brexit-exit-referenden-duerfen.694.de.html?dram:article_id=358269, 8 IX 2017.

[68] Zob. B. Lippert, N. von Ondarza, *Brexiting...*, s. 4.

[69] *Tamże*.

[70] Pewne wyjątki dotyczą spraw ustąpieniowych – por. art. 50 ust. 4 TUE.

Wielka Brytania będzie *de facto* musiała zaakceptować pewne ograniczenia swojej pozycji i mocy sprawczej w obrębie Wspólnoty – stanie się więc swego rodzaju „kulawą kaczką" (ang. *lame duck*)[71]. Ustąpienie lorda Jonathana Hilla, brytyjskiego komisarza unijnego do spraw finansów, do którego doszło krótko po ogłoszeniu wyników referendum[72], jak również nieformalne szczyty głów państw i szefów rządów w formule „EU minus UK" z 28-29 czerwca 2016 r.[73] oraz z 16 września 2016 r. (*Bratislava Summit*)[74] mogą być odczytane jako pierwsze przejawy tego zjawiska. Mimo zatem prawnej zasady wyrażonej w art. 50 ust. 4 w zw. z ust. 2 TUE, wedle której dopiero od chwili notyfikacji *członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa*, faktyczna marginalizacja Wielkiej Brytanii rozpoczęła się już nazajutrz po ogłoszeniu wyników referendum[75]. Peter-Christian Müller-Graff mówi wręcz o *kwarantannie* przedstawicieli brytyjskich w organach unijnych[76]. Przejawem tego samego trendu, być może jeszcze bardziej ewidentnym, jest rezygnacja Wielkiej Brytanii z prezydencji Rady UE, pierwotnie zaplanowanej[77] na drugie półrocze 2017 r. (1 VII-31 XII 2017). W następstwie referendum europejskiego, na nieformalny wniosek rządu Wielkiej Brytanii[78], Rada podjęła w dniu 26 lipca 2016 r. jednomyślną decyzję nr 11432/16[79] zmieniającą decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w kwestii sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady[80]. Było to jedno z nielicznych działań oficjalnych UE podjętych przed formalnym złożeniem przez Wielką Brytanię oświadczenia o za-

[71] Zob. T. Lock, *A lame duck for a member state? Thoughts on the UK's position in the EU after the Brexit vote*, VerfBlog, 1 VII 2016, [online] http://verfassungsblog.de/lame-duck-united-kingdom-brexit-lock/; J. Stearns, *Brexit is already making Britain a lame duck in Brussels*, „Bloomberg" 2016, 6 VII, [online] https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-05/brexit-foretaste-already-on-menu-in-brussels-as-u-k-loses-perks, 8 IX 2017.

[72] Lord Hill złożył oświadczenie o rezygnacji dwa dni po referendum – zob. *Statement – Lord Hill*, 25 VI 2016, [online] https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hill/announcements/statement-lord-hill-25062016_en, 8 IX 2017.

[73] Zob. materiał prasowy: *Rada Europejska*, 28-29 VI 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/06/28-29, 8 IX 2017.

[74] Zob. *Nieformalne spotkanie 27 szefów państw i rządów*, 16 IX 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/09/16/, 8 IX 2017.

[75] Zob. J. Barcz, *Brexit...*, s. 10; szerzej na ten temat zob. E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej związane z BREXIT-em*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2016, nr 9, s. 11 i n.

[76] Zob. P.-Ch. Müller-Graff, *Brexit – die unionsrechtliche Dimension*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 36.

[77] Zgodnie z porządkiem sprawozdania prezydencji, określonym w art. 1 Decyzji Rady nr 2009/908/UE z 1 XII 2009 r.

[78] Kancelaria Premiera Wielkiej Brytanii, Komunikat prasowy 20 lipca 2016 r., *PM phone call with the President of the European Council: 19 July 2016*, [online] https://www.gov.uk/government/news/pm-phone-call-with-the-president-of-the-european-council-19-july-2016, 8 IX 2017.

[79] Dz. Urz. UE, L 208 z 2 VIII 2016 r., s. 42.

[80] Zob. E. Suwara, *Wyzwania...*, s. 14.

miarze wystąpienia z UE[81]. Jak już była mowa, ze względów taktycznych Bruksela konsekwentnie odmawiała podjęcia negocjacji przed dokonaniem przez Londyn notyfikacji w trybie art. 50 ust. 2 TUE[82].

Oświadczenie o zamiarze ustąpienia zostało ostatecznie złożone przez rząd brytyjski wobec Rady Europejskiej w dniu 29 marca 2017 r. Notyfikacja uruchomiła formalną procedurę wyjścia, a tym samym otwarcie dwuletniego „okienka negocjacyjnego". Negocjacje mają objąć ustalenie – sformalizowanych następnie w drodze specjalnej umowy ustąpieniowej (art. 218 ust. 3 TFUE w zw. z art. 50 ust. 2 TUE) – warunków i konsekwencji wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Przedmiotem negocjacji mają być zatem dwa obszary: (i) zagadnienia związane z uporządkowanym ustąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii oraz (ii) ujęte co najmniej ramowo kwestie przyszłych stosunków gospodarczych między Wielką Brytanią a UE. Oba wymienione obszary mogą być objęte jedną lub dwiema umowami, a może nawet większą liczbą umów cząstkowych.

Zagadnienia związane z uporządkowanym ustąpieniem Wielkiej Brytanii z UE są po części techniczne, po części zaś finansowe i dotyczą takich materii, jak: sprawy zawisłe przed TSUE, unijne instytucje i agendy na terytorium Wielkiej Brytanii, brytyjscy pracownicy instytucji i agend UE, status prawny i gwarancje ochrony praw obywateli dotkniętych Brexitem oraz ich rodzin w kontekście ochrony praw nabytych, w tym zwłaszcza świadczeń socjalnych dla pracowników transgranicznych[83], ustąpienie Wielkiej Brytanii z umów handlowych zawartych przez Unię z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi *etc.*[84] Do tej kategorii należy też problem niewykorzystanych środków z funduszy strukturalnych oraz zaprzestanie wpłat do wspólnej kasy w trakcie bieżącej perspektywy budżetowej[85] i związany z tym problem „rachunku rozwodowego" dla Londynu, (tzw. *Brexit Bill*) – materia nieuregulowana w art. 50 TUE, co do której między Londynem a Brukselą zachodzi spór, a strony przedstawiają bardzo odmienne wyliczenia[86]. Nie jest przy tym jasne, jakie reguły powinny być stosowane

[81] Por. fragment (motyw nr 3) preambuły do Decyzji Rady (UE) nr 2016/1316: *choć nie otrzymano jeszcze od rządu powiadomienia na mocy art. 50 TUE, jedno państwo członkowskie ogłosiło publicznie, że wystąpi z Unii. Porządek prezydencji Rady należy zmienić, aby uwzględnić tę okoliczność, bez uszczerbku dla praw i obowiązków tego państwa członkowskiego*.

[82] Zob. przyp. 61 i 65.

[83] Kwestia ochrony praw obywateli państw UE-27 znajduje się wysoko wśród priorytetów Rady – zob. Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie notyfikacji złożonej przez Zjednoczone Królestwo na mocy art. 50 TUE*, EUCO XT 20004/17, Bruksela, 29 IV 2017, pkt III, nb. 8.

[84] Zob. W. Meng, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, art. 50, nb. 5; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 72; M. Tell Cremades, P. Novak, *Brexit...*, s. 19.

[85] Chodzi o zobowiązania wynikające z wieloletnich ram finansowych (2014-2020), a także kwestie związane z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), Europejskim Funduszem Rozwoju (EFR) oraz Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) – zob. Rada UE-27, *Wytyczne negocjacyjne dotyczące umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, EUCO XT 20004/17, Bruksela, 22 V 2017, pkt III.2, s. 10 i n.

[86] Zgodnie z przygotowanymi przez UE danymi szacuje się, iż na Wielką Brytanię może zostać nałożone obciążenie finansowe nawet w wysokości 100 mld euro, uwzględniane są m.in. wydatki na fundusze

przy obliczaniu wysokości brytyjskiej spłaty – czy należy poszukiwać analogii do ustania małżeństwa (w kontekście Brexitu często mowa jest o „rozwodzie"), czy do ustąpienia z klubu (analogia do rezygnacji z członkostwa w stowarzyszeniu), czy może wyjścia ze spółki handlowej (wypowiedzenie udziału)?

Długofalowo ważniejszy jest drugi obszar negocjacji ustąpieniowych obejmujący ramy przyszłych relacji gospodarczych (handlowych) między Wielką Brytanią a UE[87]. Art. 50 TUE nie określa jednak stopnia szczegółowości tych ram ani tego, na ile pozostaną one wiążące na przyszłość, tj. dla regulowania stosunków handlowych po dokonanym Brexicie, *ergo* – wobec Wielkiej Brytanii jako (wówczas już) państwa trzeciego. Niektórzy autorzy[88] biorą za pewien punkt odniesienia postanowienie traktatu dotyczące polityki dobrego sąsiedztwa, dla zapewnienia którego *Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki, jak również przewidywać możliwość wspólnego prowadzenia działań* (art. 8 ust. 2 TUE). Wprawdzie Wielka Brytania stanie się po opuszczeniu Unii *państwem sąsiadującym*, niemniej jednak art. 8 TUE dotyczy kształtowania stosunków z państwami, które nigdy nie były członkami UE i nie uczestniczyły w tworzeniu dorobku prawnego Wspólnoty (*acquis communautaire*). Umowy handlowe z państwami trzecimi, w zależności od ich zakresu przedmiotowego, mogą wpadać w zakres tzw. kompetencji dzielonych Unii i państw członkowskich (ang. *shared competences*)[89]. Taki charakter mają zazwyczaj złożone umowy o wolnym handlu, np. FTA z Koreą[90], Singapurem[91]

strukturalne, udziały w kredytach i poręczeniach, a także na zaciągnięte zobowiązania – zob. European Commission, *Essential Principles on Financial Settlement*, TF50 (2017) 2/2, 12 VI 2017, [online] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/essential-principles-financial_settlement_en_2.pdf; S. Marks, G. Paravicini, *Brussels to UK. Give us clarity on divorce bill or Brexit talks will stall*, Politico, 22 VIII 2017, [online] https://www.politico.eu/article/brussels-to-uk-give-us-clarity-on-divorce-bill-or-brexit-talks-will-stall/. Negocjatorzy strony brytyjskiej są w tej kwestii lakoniczni, nie uznają tego żądania, uważając, iż zapłata zależy od ich woli, i przewidują jedynie możliwość zapłaty za unijne programy, w których Wielka Brytania uczestniczyła – zob. *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, HM Government, II 2017, [online] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf#page=50, 8 IX 2017.

87 Zob. H. Hestermeyer, *How Brexit will happen...*, s. 17.

88 Zob. O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, art. 50, nb. 31.

89 Szerzej zob. L. Puccio, *A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements*, Briefing, European Parliamentary Research Service, X 2016, [online] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI(2016)593489_EN.pdf, 8 IX 2017.

90 Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Korei z drugiej strony, Dz. Urz. UE, L 127 z 14 V 2011 r., s. 1 i n.

91 Umowa została parafowana już w 2013 r., jednak kwestia samodzielnego podpisania umowy przez Unię została podważona przez Radę UE oraz państwa członkowskie, w związku z czym Komisja Europejska wystąpiła z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie do TSUE, który ostatecznie orzekł, iż z uwagi na wystąpienie w umowie postanowień z zakresu kompetencji dzielonych (niektóre postanowienia dotyczące inwestycji, postanowienia dotyczące rozstrzygania sporów) zawarcie umowy wymaga wyrażenia zgody przez państwa członkowskie – zob. opinia TSUE 2/15 z dn. 19 V 2017 r.

czy Kanadą (sporne)[92]. Wymienione umowy były jednak zawierane z państwami trzecimi (zewnętrznymi), z którymi Unia zamierzała zacieśnić integrację ekonomiczną. Rodzi to pytanie, czy art. 50 TUE, dotyczący określenia ram przyszłych relacji handlowych z (eks)członkiem UE, a zatem „rozluźnienia" integracji, może być interpretowany jako nadający szczególną kompetencję Unii do regulowania wszelkich obszarów, również tych, które w innym razie podpadałyby pod właściwość mieszaną, tj. właściwość łączną Unii i państw członkowskich. Wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych (o przeszkodach politycznych i praktycznych – niżej), aby *ramy przyszłych stosunków* [handlowych], o których mowa w art. 50 ust. 2 TUE, stały się w praktyce nawet *kompleksową, śmiałą i ambitną umową o wolnym handlu*[93]. Traktaty nie przesądzają bowiem stopnia szczegółowości „ram". Szczególna sytuacja ustąpienia państwa członkowskiego – współkreatora i uczestnika *acquis communautaire*, pozwala na przyjęcie odrębnej regulacji niż obowiązująca dla państw aspirujących, tj. dopiero integrujących się z UE „z pozycji zewnętrznej"[94]. Zgodnie z takim rozumieniem zawarcie umów handlowych, które w innych przypadkach podpadałyby przedmiotowo pod zakres tzw. umów mieszanych (tzw. *mixed agreements*, *gemischte Abkommen*), a zatem wymagały uczestnictwa także państw członkowskich (w tym – zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi – ewentualnego zatwierdzenia w trybie referendum), może w stosunku do państwa członkowskiego wychodzącego z UE nastąpić w trybie szczególnym – „ustąpieniowym", tj. wymagającym zatwierdzenia przez Parlament Europejski oraz Radę Europejską działającą stosowną, kumulatywnie kwalifikowaną[95] większością głosów (art. 238(3)(b) TFUE w zw. z art. 50 ust. 2 TUE), a nie w trybie właściwym dla zawierania umów mieszanych, tj. w ramach kompetencji dzielonych Unii i państw członkowskich (art. 4 TFUE). Niezależnie od oceny prawnej zawarcie umowy kompleksowo regulującej przyszłe stosunki handlowe Wielkiej Brytanii z UE w trybie umowy ustąpieniowej przyjętej zgodnie z wymogami art. 238(3)(b) TFUE w zw. z art. 50 ust. 2 TUE, a zatem nie jako umowa mieszana, natrafi niewątpliwie na przeszkody natury politycznej i faktycznej. Jest bo-

[92] Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Zawarcie CETA zrodziło spór kompetencyjny – państwa członkowskie negowały monopol KE. Dlatego – ze względów pragmatycznych i „ostrożnościowych" – Komisja Europejska zdecydowała o przyjęciu umowy w trybie właściwym dla umów mieszanych; zob. M. Słok-Wódkowska, *CETA jednak jako umowa mieszana*, Blog PPM, 7 VII 2016, [online] http://przegladpm.blogspot.com/2016/07/ceta-jednak-jako-umowa-mieszana.html, 8 IX 2017.

[93] Tak S. Wieduwilt, *Article 50 TEU. The legal framework of a withdrawal from the European Union*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien" 2015, nr 2, s. 179; A. Radwan, *Brexit – prawne następstwa...*; przeciwnie A. Łazowski, *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, „European Law Review" 2012, Vol. 37, nr 5, s. 528; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 73; J. Barcz, *Brexit...*, s. 13.

[94] Na szczególną sytuację Wielkiej Brytanii po Brexicie jako ekszłonka UE, w odróżnieniu od państw, które nigdy nie należały do Wspólnoty wskazuje K. Nicolaidis, *Brexit arithmetics*, European Council on Foreign Relations, 17 I 2017, [online] http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_logical_approach_to_predicting_a_brexit_deal_7217, 8 IX 2017.

[95] 72% państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 65% ludności (odnoszone do UE-27, tj. bez Wielkiej Brytanii).

wiem wysoce nieprawdopodobne, aby umowa taka została wynegocjowana w okresie zaledwie dwóch lat przewidzianych przez art. 50 ust. 3 TUE. Dla stworzenia przestrzeni czasowej potrzebnej dla wynegocjowania takiej umowy konieczne byłoby przedłużenie terminu dwuletniego, a zatem oddalenie skuteczności *sunset clause*, to zaś wymaga jednomyślności w Radzie Europejskiej (art. 50 ust. 3 *in fine* TUE). W przeciwnym wypadku po zawarciu umowy ustąpieniowej w trybie art. 238(3)(b) TFUE w zw. z art. 50 ust. 2 TUE, nieobejmującej jednak (szczegółów) przyszłych stosunków handlowych z Unią, bądź po upływie okresu dwuletniego (przy braku zawarcia jakiejkolwiek umowy), potrzebne będzie zawarcie umowy handlowej z Wielką Brytanią jako – wówczas już – państwem trzecim. W takim przypadku przyszła brytyjsko-unijna umowa handlowa będzie prawdopodobnie miała charakter umowy mieszanej, a zatem znajdzie się w zakresie kompetencji dzielonej. Wytyczne negocjacyjne Rady UE-27 wyraźnie sugerują taki rozwój przyszłych wydarzeń (cyt. *in extenso*): *Umowa w sprawie przyszłych stosunków między Unią a Zjednoczonym Królestwem jako takim będzie mogła zostać sfinalizowana i zawarta dopiero w momencie, gdy Zjednoczone Królestwo stanie się państwem trzecim, jednak art. 50 TUE wymaga, by w warunkach wystąpienia uwzględnić ramy przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią. W tym celu ogólne rozumienie ram przyszłych stosunków należy określić w drugim etapie negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE. Będziemy gotowi przystąpić w tym celu do wstępnych i przygotowawczych rozmów w kontekście negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE, gdy tylko Rada Europejska stwierdzi, że na pierwszym etapie poczynione zostały wystarczające postępy zmierzające do wypracowania zadowalającej umowy w sprawie warunków uporządkowanego wystąpienia*[96].

Pozycja negocjacyjna stron jest determinowana przez interesy i argumenty ekonomiczne, jakie mogą położyć na szali. Od momentu notyfikacji BATNA dla stron oznacza brak jakiegokolwiek porozumienia regulującego przyszłe stosunki handlowe (*no deal*), czyli wersję „twardego" wyjścia (*hard Brexit*). W takim przypadku dojdzie do „degradacji" Wielkiej Brytanii ze statusu pełnoprawnego członka Unii do poziomu zwyczajnego partnera handlowego według reguł Światowej Organizacji Handlu (WTO). Konsekwencje takiej zmiany jakościowej będą poważne.

Konsekwencje „twardego" Brexitu w stosunkowo najmniejszym stopniu będą dotkliwe dla obrotu towarowego, ponieważ w świetle reguł Światowej Organizacji Handlu stawki celne są relatywnie niskie. Mimo to jednak nie należy ich lekceważyć, jeśli wziąć pod uwagę wartość wymiany handlowej między UE a Wielką Brytanią: ponad połowa brytyjskiego eksportu trafia do UE i jednocześnie niemal połowa importowanych przez Wielką Brytanię towarów pochodzi z UE[97]. Istotne jest uświadomienie sobie względnej wagi utrudnień w handlu towarowym dla Wielkiej Brytanii i UE. Dla UE eksport do Wielkiej Brytanii to jedynie ok. 10% unijnego eksportu (w porównaniu do ok. 50% udziału eksportu do UE w eksporcie brytyjskim). Stanowi to ok. 3% i niemal

[96] Zob. Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie notyfikacji...*, pkt II, nb. 5 (s. 4).

[97] Zob. *UK Overseas Trade Statistics May 2016*, 8 VII 2016, [online] https://www.uktradeinfo.com/Statistics/OTS%20Releases/OTS_Release_0516.pdf, 8 IX 2017.

12% PKB – odpowiednio UE i Wielkiej Brytanii[98]. Wynika stąd, że brak umowy handlowej zastępującej obecne zasady swobodnego przepływu towarów będzie znacznie bardziej dotkliwy dla Wielkiej Brytanii niż dla UE[99]. Z drugiej jednak strony niektóre państwa są bardziej zależne od wymiany handlowej z Wielką Brytanią niż inne, a w tej grupie znajdują się znaczące kraje unijne, w tym Niemcy[100]. Różna może być też waga utrudnień w handlu towarami dla poszczególnych branż; Brexitem dotknięte mogą zostać dobrze zorganizowane – *ergo* mające zdolność do oddziaływania w sferze politycznej (lobbing) – branże, takie jak branża samochodowa[101].

Znacznie poważniej będą wyglądały skutki Brexitu dla sektora usług finansowych. Obecnie każdy bank brytyjski, a także bank z kraju trzeciego, dopuszczony do działalności w Wielkiej Brytanii, może – na podstawie unijnej tzw. jednolitej licencji bankowej (*single bank licence*)[102] – prowadzić interesy na obszarze całego europejskiego rynku wewnętrznego. Zasada ta, zwana też zasadą paszportowania, obowiązuje w odniesieniu do świadczenia na terenie UE większości usług finansowych[103]. Swoboda, jaką daje zasada jednolitej licencji i inne „paszporty" dla usług finansowych – a wraz z nią ważny argument na rzecz znaczenia Londynu jako europejskiego centrum finansowego – stracą swoją aktualność wraz z ustąpieniem Wielkiej Brytanii z UE. Londyn jest dla międzynarodowych instytucji finansowych bazą dla prowadzenia działalności w skali całej Unii Europejskiej, a nawet i szerzej – z uwagi na umowy łączące Unię z państwami w różny sposób stowarzyszonymi ze Wspólnotą. Wielka Brytania stanowi także centrum dla podmiotów gospodarczych z państw trzecich, które mogą stąd bez przeszkód prowadzić działalność gospodarczą i korzystać z dostępu do wspólnego europejskiego rynku. Okoliczność ta, samoistnie bardzo istotna (o czym niżej), ma przy tym także niebagatelne znaczenie dla kondycji i atrakcyjności londyńskiego City. W braku

98 Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 47.

99 Zob. D. Malhotra, *A definitive guide...*

100 *Tamże*.

101 S. Dhingra i in., *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*, LSE Centre for Economic Performance, CEP Brexit Analysis No. 3, IV 2016, s. 4-5, [online] http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit03.pdf; A. Tovey, *Car makers warn Brexit is „biggest threat in a generation" to UK car industry*, „The Telegraph Business" 2017, 29 III, [online] http://www.telegraph.co.uk/business/2017/03/29/car-makers-warn-brexit-biggest-threat-generation-uk-car-industry/; D. Conn, *UK car industry facing an „utterly demoralising" Brexit*, „The Guardian" 2017, 4 VIII, [online] https://www.theguardian.com/business/2017/aug/04/uk-car-industry-facing-an-utterly-demoralising-brexit, 8 IX 2017; J. Hammond, *Einfluss des Brexits auf die Automobilindustrie*, CMS Blog, 20 IV 2017, [online] https://www.cmshs-bloggt.de/gesellschaftsrecht/m-a/brexit-und-die-automobilindustrie/, 8 IX 2017; M. Theurer, *Deutsche Autoindustrie attackiert Brexit-Pläne*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" 2017, 30 I, [online] http://www.faz.net/aktuell/brexit/f-a-z-exklusiv-deutsche-autoindustrie-attackiert-brexit-plaene-14799147.html, 8 IX 2017.

102 Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, L 177/1.

103 Zob. szczegółowo M. Lehmann, D. Zetzsche, *Brexit and the Consequences for Commercial and Financial Relations between the EU and the UK*, 20 IX 2016, s. 21 i n., [online] https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2841333; D. Poelzig, M. Bärnreuther, *Die finanzmarktrechtlichen Konsequenzen des „Brexit"*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 164-165.

uzgodnienia między UE a Wielką Brytanią dalszego obowiązywania zasady paszportowania pozycja Londynu jako europejskiego centrum finansowego będzie zagrożona. Dla instytucji finansowych bardziej atrakcyjna może okazać się przeprowadzka na przykład do Irlandii, Holandii czy Niemiec, gdzie możliwości niezakłóconego prowadzenia transgranicznych operacji w Europie na podstawie jednolitej licencji bankowej i innych europejskich paszportów dla usług finansowych będą istniały dalej. Z Londynu do UE-27 ma się również przenieść Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) – tu do walki o sukcesję po Londynie przystąpiło oficjalnie osiem miast[104]. Powierzenie roli unijnego negocjatora warunków Brexitu Michaelowi Barnierowi[105], który wcześniej – jako francuski komisarz do spraw rynku wewnętrznego w komisji kierowanej przez José Barroso (2010-2014) – wielokrotnie zajmował wobec londyńskiego City nieprzejednane stanowisko, zwiastuje dla branży finansowej nad Tamizą nadejście ciężkich czasów[106]. Jednocześnie zredukowanie Wielkiej Brytanii do roli państwa trzeciego postawi Londyn w ostrej konkurencji z ośrodkami takimi jak Nowy Jork, Hong Kong czy inne pozaeuropejskie centra finansowe[107].

Od czasu referendum w sprawie Brexitu utrzymuje się również niepewność w kwestii zagranicznych inwestycji bezpośrednich (*foreign direct investments* – FDI) podejmowanych przez podmioty wykorzystujące Wielką Brytanię jako wrota do europejskiej gospodarki. Oficjalne stanowisko japońskiego rządu, zatytułowane wymownie *Przesłanie Japonii do Zjednoczonego Królestwa i do Unii Europejskiej*, podkreśla m.in., że niemal połowa japońskich inwestycji bezpośrednich do Unii poczynionych w 2015 r. płynęła przez Wielką Brytanię, w tym część inwestycji nastąpiła na zaproszenie rządu, i była powodowana w dużej mierze tym, że Wielka Brytania gwarantowała dostęp do europejskiego rynku. Dlatego też rząd japoński podkreśla potrzebę zachowania integracji gospodarczej między rynkami brytyjskim a unijnym[108]. Podobne interesy mają w Wielkiej Brytanii inne kraje, takie jak Chiny, Indie, Rosja, Kanada, USA, a także rynki wschodzące, m.in. Meksyk,

[104] Bruksela, Dublin, Frankfurt, Paryż, Praga, Luksemburg, Wiedeń, Warszawa – zob. *23 cities offer to host UK-based EU agencies*, Council of the European Union Press release, 1 VIII 2017, [online] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/08/01/uk-based-eu-agencies/, 8 IX 2017.

[105] Należy jednak odnotować wątpliwości prawne związane z tak wczesnym powołaniem negocjatora – jeszcze przed uruchomieniem procedury wyjścia w trybie art. 50 TUE – zob. E. Suwara, *Wyzwania...*, s. 11 i przyp. 6.

[106] Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 765.

[107] Zob. W.-G. Ringe, *The irrelevance of Brexit for the European financial market*, „SSRN Electronic Journal" 2017, 23 I, s. 16, [online] https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2902715.

[108] Zob. *Japan's Message to the United Kingdom and the European Union*, s. 3, [online] http://www.mofa.go.jp/files/000185466.pdf, 8 IX 2017. Wcześniej, bo już w 2013 r., rząd japoński ostrzegał przed zniszczeniem się w Wielkiej Brytanii antyeuropejskiego scenariusza i wskazywał na jego katastrofalne następstwa. Podnosił przy tym, że ponad 1300 japońskich firm zainwestowało w Zjednoczonym Królestwie jako części europejskiego rynku wewnętrznego i stworzyło ponad 130 tysięcy miejsc pracy – więcej niż gdziekolwiek indziej w UE. Pokazuje to uprzywilejowaną pozycję Zjednoczonego Królestwa jako bramy do rynku europejskiego, która sprawiła, że inwestycje te były możliwe. Rząd Japonii wyraził przy tym oczekiwanie, że Zjednoczone Królestwo utrzyma tę rolę – zob. I. Oakeshott, M. Woolf, *Japan warns UK not to leave Europe*, „The Sunday Times" 2013, 21 VII, [online] https://www.thetimes.co.uk/article/japan-warns-uk-not-to-leave-europe-t8zj852k67h, 8 IX 2017.

Brazylia czy RPA[109]. Badania wskazują, że Wielka Brytania, najsilniej spośród gospodarek grupy G7, jest zależna od bezpośrednich inwestycji zagranicznych[110]. W niektórych sektorach, zwłaszcza przynależnych do tzw. gospodarki opartej na wiedzy, w tym specjalistycznych usługach, dotkliwe dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich mogą się okazać ograniczenia w mobilności osób (pracowników)[111].

Istotny może być także wpływ Brexitu na status prawny firm działających transgranicznie – rodzi bowiem pytanie o tysiące zarejestrowanych w Zjednoczonym Królestwie spółek kapitałowych[112], których europejscy (kontynentalni) założyciele, prowadzący działalność głównie bądź wyłącznie poza Wielką Brytanią, skorzystali ze swobody przedsiębiorczości (art. 49 i n. TFUE), aby posłużyć się elastyczną formą prawną *private limited liability company* (Ltd.), nieprzewidującą minimalnej wysokości kapitału zakładowego ani obligatoryjnego udziału pracowników w zarządzaniu spółką na poziomie rady nadzorczej czy zarządu. Jeśli ta podstawowa swoboda, której zakres szeroko wyłożył Trybunał Sprawiedliwości UE w serii prowolnościowych orzeczeń zapadłych przed ponad dekadą[113], przestanie na skutek Brexitu obowiązywać, wielu przedsiębiorców stanie wobec egzystencjalnych problemów związanych z trudnym do przewidzenia traktowaniem spółek brytyjskich – wtedy już podmiotów pochodzących z państwa trzeciego – przez krajowe sądy i organy rejestrowe państw członkowskich UE-27[114]. Tymczasem zarejestrowane w Wielkiej Brytanii spółki Ltd. – niekiedy także PLC[115] – stały się istotnymi wehikułami do prowadzenia działalności gospodarczej na kontynencie (jako tzw. spółki pseudozagraniczne, *mailbox companies*). W samych Niemczech ich liczbę szacuje się na ok. 9 tys.[116] Na skutek Brexitu – w braku stosownych uregulowań w umowie ustąpieniowej bądź odrębnej konwencji międzynarodowej, względnie przyjęcia okresów przejściowych – utracie ulegnie również pozycja Wielkiej Brytanii jako zwycięzcy konkurencji regulacyjnej w obrębie prawa spółek (*race for corporate charters*)[117].

[109] Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 766.

[110] Zob. H. Loewendahl, *The impact of Brexit on foreign direct investment into the UK. Recommendations for investment promotion strategy*, WAVTEQ 2016, [online] http://www.wavteq.com/brexit/; zob. też D.J. Cumming, S.A. Zahra, *International Business and Entrepreneurship Implicatons of Brexit*, „British Journal of Management" 2016, nr 4, s. 687 i n., [online] https://doi.org/10.1111./1467-8551.12192.

[111] *Tamże*.

[112] Zob. M. Becht, C. Mayer, H.F. Wagner, *Where do firms incorporate? Deregulation and the cost of entry*, „Journal of Corporate Finance" 2008, Vol. 14, nr 3, [online] https://doi.org/10.2139/ssrn.906066.

[113] Zob. orzeczenia TSUE w sprawach *Centros* (C-212/97), Überseering (C-208/00) i *Inspire Art* (C-167/01).

[114] Zob. wypowiedź J. Schmidt dla DPA przedrukowaną m.in. przez „Die Zeit": *Was würde ein Brexit für die „deutsche Limited" bedeuten?*, 4 VII 2016, [online] http://www.zeit.de/news/2016-07/04/unternehmen-was-wuerde-ein-brexit-fuer-die-deutsche-limited-bedeuten-04115613; szerzej na ten temat zob. S. Stiegler, *Der EU-Austritt Großbritanniens aus gesellschaftsrechtlicher Sicht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 130 i n.

[115] Public Limited Liability Company.

[116] Zob. U. Kornblum, *Bundesweite Rechtstatsachen zum Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (Stand 1. 1. 2015)*, GmbH-Rundschau 2015, s. 695.

[117] Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 766.

Utrzymanie, mimo Brexitu, możliwie szerokiego dostępu do rynku europejskiego, zwłaszcza w handlu towarowym i świadczeniu usług (w tym przede wszystkim finansowych), jednak bez członkostwa w rynku wewnętrznym UE, to główny cel rządu brytyjskiego w negocjacjach ustąpieniowych[118]. Paradoksalnie cena dostępu do tego rynku może się dla Wielkiej Brytanii okazać wyższa niż do tej pory. Gotowość do podporządkowania się ustalanym w Brukseli regułom rynku, tj. normom związanym ze swobodnym przepływem towarów, usług, przedsiębiorczości i kapitału, ale bez prawa głosu co do kształtu tych norm, może być częścią ceny, którą będzie musiał zapłacić Londyn, chcąc walczyć o zachowanie swojej finansowej i gospodarczej pozycji. Byłby to – z brytyjskiego, eurosceptycznego punktu widzenia – kolejny paradoksalny rezultat, jeśli zważyć, że uproszczenia żywiące się rozpowszechnioną percepcją niektórych norm technicznych (przysłowiowa reglamentacja krzywizny banana) stanowiły element antyunijnej retoryki w kampanii *Leave*[119]. Jeśli Wielka Brytania zdecyduje się ponieść tę cenę – obok kontrybucji finansowych, związanych z prowadzeniem wspólnych polityk oraz projektów o znaczeniu dla całej Europy (do czego jeszcze wrócimy) – wówczas ponownie ewidentne stanie się, że referendum było plebiscytem związanym bardziej z polityką i tożsamością niż z kalkulacją kosztów ekonomicznych. Brexit można zatem postrzegać jako zwycięstwo polityki nad ekonomią[120], co zresztą potwierdziły wyniki niedawnego, przeprowadzonego rok po referendum badania opinii publicznej[121]. Nawet jednak w wymiarze wyłącznie politycznym ujawniają się mankamenty plebiscytowego rozstrzygania o europejskim statusie Wielkiej Brytanii – kwestii zbyt złożonej, by poddawać ją pod bezpośredni (emocjonalny bardziej niż deliberatywny) werdykt ludu[122], abstrahując już od wykazanej na wstępie niniejszego artykułu asymetrii wyboru (znane *Remain vs* nieznane *Leave*). Mimo iż Brexit jest następstwem rozstrzygnięcia binarnego (członkostwo albo brak członkostwa, bez rozwiązań pośrednich[123]), to jednak ukształtowanie przyszłych relacji Wielkiej Bry-

[118] Zob. przemówienie programowe T. May dotyczące Brexitu wygłoszone 17 stycznia 2017 r. w Lancaster House: *freest possible trade in goods and services between Britain and the EU's member states. It should give British companies the maximum freedom to trade with and operate within European markets* – zob. transkrypt całego przemówienia, [online] http://www.telegraph.co.uk/politics/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/; zob. też E. Lydgate, J. Rollo, R. Wilkinson, *The UK trade landscape after Brexit*, UK Trade Policy Observatory, Chatham House, X 2016, s. 6, 10: *Maximum possible single market access with special reference to financial services*.

[119] Zob. wypowiedź Borisa Johnsona w trakcie kampanii obozu *Leave. Is the EU really dictating the shape of your bananas?*, „The Guardian" 2016, 11 V, [online] https://www.theguardian.com/politics/2016/may/11/boris-johnson-launches-the-vote-leave-battlebus-in-cornwall, 8 IX 2017.

[120] Zob. M. Dawson, *Großbritanniens Neverendum*, „Die Zeit" 2016, 16 VI, [online] http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/brexit-referendum-wahlkampf-grossbritannien-europa-unzufriedenheit, 8 IX 2017.

[121] Zob. przyp. 21.

[122] Zob. A. Thiele, *Das Brexit-Referendum. Sieg für die Demokratie?*, VerfBlog, 11 VII 2016, [online] http://verfassungsblog.de/das-brexit-referendum-sieg-fuer-die-demokratie/.

[123] Art. 50 TUE ani żaden inny przepis nie przewiduje ustąpienia częściowego – zob. S. Becker, H. Enderlein, H.M. Kuhlmann, L.-M. Wolfstädter, *UK will den Brexit und was für ein Europa will die*

tanii z Unią może potencjalnie przybrać różne postaci: od opcji norweskiej (model multilateralny), przez szwajcarską/kanadyjską (model bilateralny – umowa o wolnym handlu), aż do tureckiej (unia celna) czy nawet „bangladeskiej" (państwa trzeciego o statusie jedynie „szeregowego" członka WTO)[124]. Stopień integracji – i będący jego elementem stopień dostępu Wielkiej Brytanii do rynku wewnętrznego UE – będzie także wpływał na koszt uzyskania takiego czy innego statusu, który Wielka Brytania będzie musiała ponieść: koszt zarówno finansowy (składka)[125], jak i polityczny (uczestnictwo w niektórych politykach) oraz prawny (podporządkowanie się co najmniej części *acquis communautaire*)[126].

Aby Wielka Brytania mogła zabezpieczyć swoje żywotne interesy ekonomiczne, potrzebne jest porozumienie z UE-27. Na ile jest ono realistyczne? Art. 50 ust. 4 TUE przewiduje, że umowa ustąpieniowa musi zostać zaaprobowana przez Parlament Europejski oraz przez Radę Europejską – w tym ostatnim przypadku podwójnie kwalifikowaną większością głosów. Większość ta została zdefiniowana w art. 238(3) (b) TFUE, według którego konieczne jest uzyskanie zgody 72% państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 65% ludności UE-27. W Radzie Europejskiej stosunkowo łatwo byłoby zebrać większość blokującą każdą propozycję porozumienia. Populacja Niemiec stanowi 18,30% ogólnej liczby ludności UE-27, populacja Francji wynosi 14,97%, Włoch – 13,70%, Hiszpanii – 10,47%, a Polski – 8,75%[127]. Jeśli zatem Niemcy i Francja się porozumieją, wówczas z każdym jednym spośród wymienionych krajów będą mogły utworzyć koalicję blokującą jakąkolwiek umowę regulującą status Wielkiej Brytanii po ustąpieniu. Wielość możliwych koalicji blokujących porozumienie ustąpieniowe jest istotnym elementem osłabiającym pozycję negocjacyjną Wielkiej Brytanii[128]. Tym samym – paradoksalnie – heterogeniczność interesów państw UE-27, i możliwe między nimi konflikty, poprawia pozycję negocjacyjną Brukseli w negocjacjach toczonych w logice „gry w cykora" (*chicken game*), ponieważ ogranicza pole manewru Unii, o czym jeszcze będzie mowa. Najbardziej oczywista koalicja blokująca składałaby się z Niemiec, Francji i Włoch. Nie jest więc dziełem przypadku, że po brytyjskim referendum szefowie państw i rzą-

EU?, Jacques Delors Institut Policy Paper, 24 VI 2016, [online] http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/06/20160624_Europa-nach-Brexit_Delors-Institut.pdf; H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 45; odmiennie O. Dörr, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, art. 50, nb. 30.

124 Szczegółowo na ten temat zob. M. Tell Cremades, P. Novak, *Brexit...*, s. 24-37.

125 Dla porównania składka dla Szwajcarii wynosi ok. 600 mln CHF (≈ 53 GBP *per capita*), składka dla Norwegii ok. 586 mln GBP (≈ 115 GBP *per capita*) – zob. P. Bowers i in., *Brexit. Some legal...*, s. 32-33; M. Tell Cremades, P. Novak, *Brexit...*, s. 26.

126 Takie „pozycje kosztowe" w rachunku Wielkiej Brytanii przewiduje także propozycja tzw. Partnerstwa Kontynentalnego przygotowana przez Instytut Bruegel – zob. J. Pisani-Ferry i in., *Europe after Brexit. A proposal for a continental partnership*, 25 VIII 2016, [online] http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/, 8 IX 2017.

127 Zob. H. Eidenmüller, *Brexit Negotiation Games*, OBLB, 27 VI 2016, [online] https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2016/06/brexit-negotiation-games; H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 44.

128 Zob. D. Malhotra, *A definitive guide...*

dów tych trzech krajów spotykali się, aby uzgodnić swoje stanowiska wobec Brexitu[129]. Jeśli Niemcy, Francja i Włochy dojdą do porozumienia, będą mogły storpedować każdą propozycję sformułowaną w toku negocjacji ustąpieniowych i z upływem dwuletniego okresu (*sunset*) spowodować degradację Wielkiej Brytanii w stosunkach gospodarczych z Unią Europejską np. do pozycji „szeregowego" członka WTO[130]. Jakie interesy reprezentują Niemcy, Francja i Włochy wobec interesów brytyjskich? Ani wymienione trzy kraje, ani inne państwa członkowskie UE nie są zainteresowane tym, żeby „ukarać" czy wręcz upokorzyć Wielką Brytanię, mimo iż co innego mogłyby sugerować pierwsze, emocjonalne reakcje polityków europejskich (w tym szefa KE Jean-Claude'a Junckera[131]) i krajowych (np. niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schäublego[132]). Zasady dobrej wiary przy prowadzeniu negocjacji obowiązują również w przypadku Brexitu – wynikają one z art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnego współdziałania)[133], a także – w sposób generalny – z konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r.[134] Z drugiej jednak strony dalszy bieg wypadków nie powinien dostarczać zachęty dla kolejnych krajów do przeprowadzania podobnych do brytyjskiego referendów rozstrzygających o ich członkostwie w Unii. Z tego powodu kalkulacja po stronie unijnych negocjatorów będzie musiała uwzględnić nie tylko koszty różnych scenariuszy pobrexitowych, tj. samego tylko wpływu takiego czy innego porozumienia ustąpieniowego na gospodarkę UE, lecz także objąć efekt zewnętrzny, jaki takie porozumienie może wywołać w postaci bodźców dla kolejnych państw (ich eurosceptycznych partii), by pójść drogą Wielkiej Brytanii. Z tego powodu niektóre możliwe scenariusze ukształtowania przyszłych relacji między UE a Wielką Brytanią, nawet te, które byłyby ekonomicznie uzasadnione, nie będą mogły być zaakceptowane przez państwa pozostające w Unii[135]. Wynika to z logiki gry wieloturowej (*repeated game setting*), która musi brać pod uwagę wpływ decyzji z pierwszej tury (tu: negocjacje dotyczące Brexitu) na decyzje graczy w kolejnych turach (możliwe przyszłe oportunistyczne „zagrywki" innych państw obliczone na uzyskanie przez nie odstępstw lub przywilejów w ramach UE). Argument adwokata diabła, uzasadniający nieodzowność zachowania dostępu Wielkiej Brytanii do

[129] Zob. I. Binnie, *Show of European unity. Merkel, Hollande, Renzi meet to discuss gameplan*, Reuters, 21 VIII 2016, [online] https://www.reuters.com/article/us-europe-crisis-meeting/show-of-european-unity-merkel-hollande-renzi-meet-to-discuss-gameplan-idUSKCN10W0CO, 8 IX 2017.

[130] Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 767.

[131] C. Cooper, *Brexit will not be „an amicable divorce", says Jean Claude Juncker*, „Independent" 2017, 25 VI, [online] http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-eu-referendum-juncker-article-50-when-will-uk-leave-not-an-amicable-divorce-a7102561.html, 8 IX 2017.

[132] C. Kroet, *„In is in. Out is out". Wolfgang Schäuble tells UK*, Politico, 10 VI 2016, [online] https://www.politico.eu/article/in-is-in-out-is-out-wolfgang-schauble-tells-uk-brexit-single-market/, 8 IX 2017.

[133] Na temat tej zasady w kontekście Brexitu – zob. P.-Ch. Müller-Graff, *Brexit – die unionsrechtliche Dimension*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 35-36; J.-H. Herchenröder, *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, s. 67-68.

[134] Dz.U. z 1965 r., nr 37, poz. 233.

[135] Zob. D. Malhotra, *A definitive guide...*

europejskiego rynku finansowego tym, że Europa potrzebuje Londynu jako centrum finansowego, a Wielka Brytania już wcześniej korzystała z szeregu odstępstw i wyjątków, w tym zwłaszcza tzw. brytyjskiego rabatu, co nie pociągnęło wszak rzeszy naśladowców[136], nie jest w obecnym klimacie politycznym (wzrost nastrojów eurosceptycznych) przekonujący. Jakkolwiek daleko miałaby sięgać przychylność Brukseli wobec Londynu, w żadnym wypadku porozumienie ustąpieniowe nie może być atrakcyjniejsze dla ustępującego państwa niż (pełne) członkostwo w UE[137]. Bruksela konsekwentnie podkreśla także, że nie będzie akceptować wybiórczego stosowania prawa unijnego, a traktatowe swobody obowiązują jako pakiet[138].

Trzy wymienione wyżej kraje: Niemcy, Francja i Włochy ponoszą największą odpowiedzialność za prowadzenie kluczowych polityk mających znaczenie dla stabilności i bezpieczeństwa w Europie, tj. ugaszenie ognisk kryzysu w Europie i wokół niej: kryzysu uchodźczego, budowę obozów i schronień poza Europą, kontrolę Morza Śródziemnego i tras migracyjnych, stabilizację na Ukrainie i przezwyciężenie kryzysu greckiego (kryzys finansowy strefy euro). Zapewne zgodzą się na utrzymanie przez Wielkiej Brytanię statusu finansowej i gospodarczej bramy do europejskiego rynku tylko wtedy, gdy Londyn, również po Brexicie, będzie finansowo i organizacyjnie (instytucjonalnie) uczestniczyć w przedsięwzięciach potrzebnych dla prowadzenia kluczowych polityk antykryzysowych[139]. Udział finansowy Londynu nie powinien być znacząco niższy – a przy uwzględnieniu obecnie obowiązującego tzw. brytyjskiego rabatu[140] może okazać się wręcz wyższy – niż przy członkostwie w UE. W każdym razie obecna roczna składka netto Zjednoczonego Królestwa w wysokości niecałych 8 miliardów euro, stanowiąca około 0,35% brytyjskiego produktu narodowego brutto, jako „świadczenie wzajemne" za dostęp Wielkiej Brytanii do europejskiego rynku wewnętrznego[141], nie jest raczej – wbrew rozpowszechnionej w Wielkiej Brytanii populistycznej propagandzie –

136 Tak W.-G. Ringe, *The Irrelevance...*

137 Zob. wypowiedź M. Schulza z 13 lipca 2016 r.: *There is no intention to ensure that the UK receives a bad deal, but it is clear that there can be no better deal with the EU than EU membership* – zob. M. Banks, *Martin Schulz: UK cannot expect better deal with Brussels than EU membership*, [online] https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/martin-schulz-uk-cannot-expect-better-deal-brussels-eu-membership; zob. też stanowisko J. Muscata: *We want a fair deal for the United Kingdom, but that fair deal needs to be inferior to membership*; *Brexit deal must be inferior to EU membership: Maltese PM*, 18 I 2017, [online] https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-muscat/brexit-deal-must-be-inferior-to-eu-membership-maltese-pm-idUSKBN1521AO, 8 IX 2017.

138 Zob. *Wystąpienie przewodniczącego RE D. Tuska po nieformalnym spotkaniu 27 szefów państw i rządów UE*, 29 VI 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/29/tusk-remarks-informal-meeting-27, 8 IX 2017 – w którym stwierdził m.in., że *nie będzie jednolitego rynku à la carte*.

139 Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 767.

140 Wielka Brytania korzysta z rabatu (*UK rebate*) od 1985 r., dzięki skutecznym negocjacjom rządu Margaret Thatcher. Rabat pomniejsza brytyjską kontrybucję do wspólnego budżetu. W roku 2016/2017 wyniósł on ok. 4,8 mld GBP. Zob. M. Keep, *The UK's contribution to the EU Budget*, House of Commons Library, Briefing Paper Number CBP 7886, 8 VIII 2017, s. 9-11, [online] http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7886#fullreport,%208%20IX%202017.

141 *Tamże*.

przeszacowana. W ujęciu *per capita* oznacza to kontrybucję w wysokości 152 GBP netto (222 GBP brutto)[142].

Kraje Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja i Węgry) mogą okazać się dla Wielkiej Brytanii bardziej przychylne. Z jednej strony we wszystkich tych krajach – choć z różną intensywnością – dochodzi do głosu pewien sceptycyzm wobec postępującej federalizacji Europy. Wielka Brytania była postrzegana jako naturalny hamulec dla tych procesów[143] i jednocześnie – co ważne dla niektórych krajów Europy Środkowo-Wschodniej – stanowiła pewną przeciwwagę dla Niemiec czy też partnerstwa niemiecko-francuskiego. Poza tym Wielka Brytania funkcjonowała jako wzmocnienie Mostu Atlantyckiego, który dla Polski był – i pozostaje w dalszym ciągu – istotny z historycznego i politycznego punktu widzenia[144]. Lekceważyć nie należy również tego, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej w ciągu ostatnich 10 lat przeżyły ogromną falę emigracji do Wielkiej Brytanii. Jej powodem było m.in. to, że Wielka Brytania, w odróżnieniu np. od Niemiec, po tzw. rozszerzeniu wschodnim UE z 2004 r. dobrowolnie zrezygnowała[145] z okresów przejściowych pozwalających na ochronę rynku pracy przed imigrantami z Europy Środkowo-Wschodniej. Status prawny znaczącej, bo szacowanej na 700-850 tys., liczby Polaków w Wielkiej Brytanii[146], znajduje się zatem wysoko na liście priorytetów polskiego rządu w negocjacjach dotyczących Brexitu[147]. Z drugiej strony Brexit ożywia dawną ideę Europy różnych prędkości, tj. różnych stopni integracji[148]. Ta wizja od dawna niepokoiła rządy krajów Europy Środkowo-Wschodniej[149]. Jej renesans może skłonić państwa Grupy Wyszehradzkiej do szukania zbliżenia z Niemcami i Francją, aby w ten sposób uniknąć perspektywy marginalizacji i zepchnięcia do drugiego – bardziej peryferyjnego – kręgu europejskiej integracji. Jest to również związane

142 Zob. P. Bowers i in., *Brexit...*, s. 32.

143 Zob. W. Jurasz, *Brexit dla Polski, czyli test z dojrzałości*, „Dziennik Gazeta Prawna" 2016, 28 VI, [online] http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/955579,jurasz-brexit-dla-polski-czyli-test-z-dojrzalosci.html, 8 IX 2017.

144 Zob. J. Dempsey, *Polish-German relations after Brexit*, 30 VI 2016, [online] http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=63978, 8 IX 2017.

145 Zob. przyp. 26.

146 Według oficjalnych danych GUS opublikowanych w 2016 r. w Wielkiej Brytanii zamieszkuje ok. 720 tys. Polaków, zob. Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2015*, Notatka informacyjna, 5 IX 2016 [online] http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042015,2,9.html, 8 IX 2016; według brytyjskich statystyk obecnie w Wielkiej Brytanii mieszka ok. 980 tys. Polaków, zob. O. Hawkins, A. Moses, *Polish population of the United Kingdom*, House of Commons Library, Number CBP7660, 15 VII 2016.

147 Zob. *Szefowa polskiego rządu: Na szczycie UE byliśmy skuteczni, drugi etap Brexitu – trudniejszy*, Dziennik, 29 IV 2017, [online] http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/548623,premier-beata-szydlo-brexit-wielka-brytania-negocjacje-polska-polacy-na-wyspach.html, 8 IX 2017; *May garantiert Rechte von Polen in Großbritannien*, „Zeit" 2016, 28 XI, [online] http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/brexit-grossbritannien-theresa-may-eu-migration-polen, 8 IX 2016.

148 W zbliżonym znaczeniu ogólne rozważania nad możliwym wpływem art. 50 TUE na przyszłe zróżnicowanie stopni integracji snuje Ch. Calliess, [w:] *EUV/AEUV...*, art. 50, nb. 23.

149 Zob. J. Dempsey, *Polish-German Relations...*

z względnie rosnącą po Brexicie rolą strefy euro w obrębie Unii Europejskiej. Wielka Brytania i funt brytyjski stanowiły dotąd ważne europejskie akcenty poza strefą euro, przez co zachowanie waluty narodowej nie implikowało marginalizacji w obrębie UE. Teraz może to być postrzegane inaczej[150].

Mimo oczywistego interesu w zachowaniu dostępu do rynku Londyn pozostaje w logice konfrontacyjnej, czego przykładem jest snucie – mało realistycznej[151] – wizji o raju podatkowym u bram UE. Dodatkowo wykorzystuje strategię sygnalizacji ograniczonego manewru („gra w cykora", ang. *game of chicken*)[152]. Wiodące hasła kampanii *Leave* są przyjmowane przez rząd brytyjski jako warunki brzegowe (*red lines*) ograniczające pole negocjacyjne Londynu (*Brexit means Brexit*). Potwierdza to retoryka premier May (*no deal is better than a bad deal*). Wzmocnieniem tego sygnału miało być odnowienie mandatu negocjacyjnego rządu w wyniku przedterminowych wyborów z 8 czerwca 2017 r., jednak ostatecznie wynik wyborczy był dla partii konserwatywnej rozczarowujący[153]. Z drugiej strony UE-27, jako grupa państw o zróżnicowanych interesach i priorytetach, zachowuje – jak już o tym była mowa – inherentną nieprzewidywalność, która również może być rozumiana jako ograniczenie pola manewru w „grze w cykora". Wprawdzie Rada UE-27 jednomyślnie przyjęła wytyczne negocjacyjne[154], a negocjacje są prowadzone przez specjalnie powołanego w tym celu głównego negocjatora (Michael Barnier), z wyłączeniem indywidualnych negocjacji przez poszczególne państwa członkowskie[155], niemniej jednak ostatecznie umowa ustąpieniowa będzie musiała zostać zaakceptowana przez Radę podwójnie kwalifikowaną większością (wobec której stosunkowo łatwo stworzyć mniejszość blokującą) i zyskać poparcie Parlamentu Europejskiego. Nieprzewidywalność w jeszcze większym stopniu dotyczyć będzie ewentualnej przyszłej umowy o wolnym handlu, która – jeśli, jak chce tego premier May, ma być *kompleksowa, śmiała i ambitna* – będzie zapewne przedmiotowo wpadać w zakres kompetencji dzielonej, a zatem wymagać zatwierdzenia ze strony każdego spośród z państw członkowskich UE-27, *ergo* każde z nich będzie dysponowało prawem weta. Pogarsza to pozycję negocjacyjną Londynu, a rzymską zasadę *divide et impera* czyni przy istniejącej architekturze prawnej negocjacji wręcz przeciwskuteczną[156].

Najbardziej prawdopodobnym rezultatem negocjacji brexitowych i postbrexitowych będzie przyjęcie kompleksowej umowy handlowej, która stanie się funkcjonalnym, choć niepełnym, substytutem obecnych traktatowych ram prawnoinstytucjonalnych

[150] Zob. H.-B. Schäfer, A. Radwan, *Brexit Poker...*, s. 768.

[151] Zob. L. Enriques, *Empty Threats. Why the UK has currently no chance to become a tax or regulatory haven*, OBLB, 26 VI 2017, [online] https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/brexit-negotiations-series-empty-threats-why-uk-has-currently-no, 8 IX 2017.

[152] Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 55 i przyp. 77.

[153] Partia Konserwatywna zdobyła 42,4% głosów i tym samym 318 miejsc w Izbie Gmin, zob. *UK election 2017. Full results*, „The Guardian" 2017, 9 VI, [online] https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2017/jun/08/live-uk-election-results-in-full-2017, 8 IX 2017.

[154] Zob. Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie...*; Rada UE-27, *Wytyczne negocjacyjne...*

[155] Zob. Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie...*, s. 3.

[156] Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 49-50.

tworzących europejski wspólny rynek. Możliwe są zwłaszcza pewne odstępstwa w zakresie przepływu osób. Wynika to z dwóch przesłanek: po pierwsze z precedensu, jakim było zawarcie na szczycie UE w Brukseli w lutym 2016 r. porozumienia Wielkiej Brytanii z UE w sprawie wyjątków od swobody przepływu osób, które efektywnie uderzyłyby przede wszystkim w imigrantów z Polski[157]; po drugie z narastającego na kontynencie protekcjonizmu w obszarze rynku pracy (wysiłki Emmanuela Macrona[158]). Jeśli przyszła umowa handlowa zapewni stosunkowo duży stopień integracji ekonomicznej, Wielka Brytania będzie musiała płacić (kontrybucja finansowa) za dostęp do wspólnego rynku – podobnie jak płaci za niego Norwegia czy Szwajcaria. Dodatkowo, w taki czy inny sposób – całościowo bądź sektorowo (w zależności od szerokości otwarcia rynku) – Wielka Brytania będzie musiała implementować legislację europejską odnoszącą się do rynku wewnętrznego, jak również poddać się jakimś nowym mechanizmom rozstrzygania sporów (prawdopodobnie w modelu parytetowym, w miejsce obecnej jurysdykcji TSUE). Z uwagi na czas potrzebny na wypracowanie i przyjęcie kompleksowej umowy o wolnym handlu, znacznie przekraczający dwuletni okres przewidziany w art. 50 ust. 3 TUE, konieczne może okazać się bądź to przedłużenie tego okresu, bądź też przyjęcie okresów przejściowych – wydłużających obowiązywanie obecnych zasad dostępu do rynku co najmniej w wybranych sektorach[159].

PODSUMOWANIE, WNIOSKI I PREDYKCJE

1. Decyzja o wyjściu z UE, jako decyzja polityczna, była bardziej podyktowana względami tożsamościowymi niż względami ekonomicznymi. Deklarowana gotowość wielu wyborców do poświęcenia własnego dobra ekonomicznego dla realizacji swojej preferencji politycznej nie powinna jednak być dla rządu brytyjskiego podstawą do polegania na racjonalności wyborców, czyli do przyjęcia, że w ostatecznym rozrachunku wyborcy sami siebie obwinią za negatywne następstwa Brexitu w sferze gospodarczej. Dlatego też rząd będzie musiał pogodzić krótkoterminowe oczekiwania polityczne wyborców (*red lines*) z ich długoterminowymi oczekiwaniami ekonomicznymi (wzrost gospodarczy, zatrudnienie, usługi publiczne), ponieważ z jednych i z drugich będzie przez wyborców rozliczany.

[157] Porozumienie miało zapewnić tzw. hamulec bezpieczeństwa, możliwy do zastosowania przez maksimum siedem lat, oznaczający ograniczenia dla imigrantów z UE w dostępie do nieskładkowych świadczeń przez cztery pierwsze lata pobytu w Wielkiej Brytanii, a także zagwarantować Londynowi możliwość indeksacji według kosztów życia w kraju macierzystym zasiłków wypłacanych pracownikom z państw Unii na dzieci pozostawione w ojczyźnie – zob. *EU deal gives UK special status, says David Cameron*, BBC, 20 II 2016, [online] http://www.bbc.com/news/uk-politics-35616768; *Porozumienie UE z Wielką Brytanią osiągnięte*, [online] https://wiadomosci.onet.pl/swiat/porozumienie-ue-z-wielka-brytania-osiagniete/4rrxj7, 8 IX 2017.

[158] Zob. L. Alderman, *France's Macron looks to confront Eastern Europe over low-cost workers*, „New York Times" 2017, 23 VIII, [online] https://www.nytimes.com/2017/08/23/business/economy/france-emmanuel-macron-eastern-europe.html?mcubz=1, 8 IX 2017.

[159] Zob. H. Eidenmüller, *Negotiating...*, s. 53 i przyp. 67.

Oczekiwania ekonomiczne nie będą jednak mogły być spełnione w warunkach „twardego" Brexitu.

2. Uniknięcie „twardego" Brexitu będzie możliwe, jeśli zostanie uzgodniony i wdrożony nowy model relacji gospodarczych między Wielką Brytanią a Unią Europejską, zapewniający kompleksowy, a co najmniej sektorowy, dostęp do rynku drugiej strony. Wśród możliwych modeli najbardziej adekwatne wydaje się przyjęcie „uszytej na miarę" umowy o wolnym handlu.
3. Bruksela nie ma interesu w tym, aby zagwarantować Wielkiej Brytanii dostęp do rynku bez uzyskania świadczeń wzajemnych, w tym kontrybucji finansowych. Zakres tych świadczeń będzie zależny od siły negocjacyjnej stron oraz ich rachunku kosztów. Ten ostatni jest wyznacznikiem wartości BATNA dla każdej ze stron.
4. Każda ze stron ponosi dwa rodzaje kosztów: przyszły potencjalny koszt w postaci utrudnień w dostępie do rynku drugiej strony (zakres utrudnień, *ergo* wysokość kosztu, zależne od ostatecznej postaci Brexitu) oraz natychmiastowy koszt powstania stanu niepewności co do harmonogramu i kształtu Brexitu. Obie pozycje kosztowe są znacznie wyższe w bilansie Wielkiej Brytanii niż UE-27, choć indywidualne kalkulacje poszczególnych państw członkowskich znacząco się od siebie różnią. Różnice zachodzą też dla poszczególnych sektorów gospodarki (najsilniej dotknięte Brexitem mogą być sektory finansowy i samochodowy). Przedsiębiorstwa nie są wprawdzie aktorami trwających negocjacji, ich zrzeszenia mogą jednak wywierać skuteczny lobbing na rządy państw członkowskich.
5. Kalkulacja kosztu dla UE-27 nie może być ograniczona do „pojedynczej gry" (jedna tura), ale musi uwzględniać wpływ ostatecznego kształtu Brexitu na innych graczy (państwa członkowskie), które w przyszłości (kolejne tury) mogłoby być skłonne do przeprowadzenia podobnych do brytyjskiego referendów, jedynie z zamiarem poprawienia swojej pozycji negocjacyjnej względem Brukseli i osiągnięcia tą drogą szczególnych ustępstw bądź przywilejów. Taka kalkulacja usztywni pozycję negocjacyjną Brukseli, dla której warunkami brzegowymi (*red lines*) są: brak wybiórczości w stosowaniu zasad rynku wewnętrznego (*no „a la carte" access to the single market*) oraz pogorszenie się, a nie polepszenie, pozycji Londynu wobec Brukseli po Brexicie (*deal needs to be inferior to membership*).
6. Argument adwokata diabła, uzasadniający nieodzowność zachowania dostępu Wielkiej Brytanii do europejskiego rynku finansowego tym, że Europa potrzebuje Londynu jako centrum finansowego, a Wielka Brytania już wcześniej korzystała z szeregu odstępstw i wyjątków, w tym zwłaszcza tzw. brytyjskiego rabatu, co nie pociągnęło wszak rzeszy naśladowców, nie jest w obecnym klimacie politycznym (wzrost nastrojów eurosceptycznych) przekonujący.
7. Stan niepewności, jaki zaistniał od dnia referendum, był do dnia oficjalnego zawiadomienia o zamiarze wystąpienia z Unii (29 marca 2017 r.) „kontrolowany" głównie przez Londyn, a od tego dnia jest „kontrolowany" głównie przez Brukselę. Kontrola „zegara czasowego" jest atutem Brukseli w rozgrywce z Londynem.
8. Okres dwuletni jest zbyt krótki, aby przed jego upływem realne było wynegocjowanie kompleksowej umowy o wolnym handlu, a być może nawet samych ram

przyszłych stosunków handlowych między Wielką Brytanią a Unią Europejską. Dlatego też klauzula *sunset* jest widmem „twardego" Brexitu. „Twardy" Brexit (brak porozumienia, *ergo* przejście na zwykłe zasady WTO) stanowi więc BATNA dla stron. Od dnia złożenia notyfikacji BATNA jest dla Wielkiej Brytanii znacznie mniej atrakcyjna niż dla UE-27, ponieważ koszty utraty dostępu do rynku są dla Londynu relatywnie znacznie wyższe niż dla UE-27.

9. Stan niepewności może być złagodzony jedynie przez przedłużenie dwuletniego okresu negocjacji, tj. oddalenie w czasie skuteczności klauzuli *sunset*, albo przez przyjęcie okresów przejściowych dla wybranych, strategicznie istotnych obszarów (paszport dla usług finansowych, obrót towarowy dla branży motoryzacyjnej, gwarancje dla pracowników transgranicznych). Należy oczekiwać, że Londyn będzie dążył do jednego z tych rozwiązań, przy czym politycznie prawdopodobnie bardziej akceptowalne będzie rozwiązanie drugie, tj. okresy przejściowe. Bruksela nie powinna mieć pryncypialnych zastrzeżeń dla przyjęcia któregoś z tych rozwiązań, choć dla niej również to drugie rozwiązanie (okresy przejściowe) wydaje się bardziej realistyczne, choćby dlatego, że nie stworzy problemu brytyjskich przedstawicieli w instytucjach europejskich, zwłaszcza zaś w Parlamencie Europejskim, do którego wybory odbędą się w 2019 r.
10. Obie strony pozostają w logice konfrontacyjnej. Wykorzystują przy tym strategię sygnalizacji ograniczonego pola manewru („gra w cykora", ang. *game of chicken*). Wiodące hasła kampanii *Leave* są przyjmowane przez rząd brytyjski jako *red lines* ograniczające pole negocjacyjne Londynu (*Brexit means Brexit*). Potwierdza to retoryka premier May (*no deal is better than a bad deal*). Z drugiej strony UE-27, jako grupa państw o zróżnicowanych interesach i priorytetach, zachowuje inherentną nieprzewidywalność, która również może być rozumiana jako ograniczenie pola manewru. Wprawdzie Rada UE-27 jednomyślnie przyjęła wytyczne negocjacyjne, a negocjacje są prowadzone przez specjalnie powołanego w tym celu głównego negocjatora, z wyłączeniem indywidualnych negocjacji przez poszczególne państwa członkowskie, niemniej jednak ostatecznie umowa ustąpieniowa będzie musiała zostać zaakceptowana przez Radę podwójnie kwalifikowaną większością (wobec której stosunkowo łatwo stworzyć mniejszość blokującą) i zyskać poparcie Parlamentu Europejskiego. Nieprzewidywalność w jeszcze większym stopniu dotyczyć będzie ewentualnej przyszłej umowy o wolnym handlu, która – jeśli, jak chce tego premier May, ma być *kompleksowa, śmiała i ambitna* – będzie zapewne przedmiotowo wpadać w zakres kompetencji dzielonej, a zatem wymagać zatwierdzenia ze strony każdego spośród z państw członkowskich UE-27.
11. Napięcie między oczekiwaniami politycznymi a interesami ekonomicznymi sugeruje rozwiązanie, w którym Wielka Brytania będzie dążyła do sukcesu w obszarze symbolicznym i jednocześnie wykaże gotowość do daleko idących ustępstw w sferze realnej (gospodarczej).
12. Najbardziej prawdopodobnym wynikiem będzie przyjęcie kompleksowej umowy handlowej, która stanie się funkcjonalnym, choć niepełnym, substytutem („Ersatzem") obecnych traktatowych ram prawno-instytucjonalnych tworzących europejski wspólny rynek.

13. Nie należy oczekiwać, aby umowa ustąpieniowa i/lub przyszła umowa o wolnym handlu, łagodząca skutki Brexitu dla gospodarki brytyjskiej, mogła zostać zawarta bez gotowości Wielkiej Brytanii do świadczenia transferów (składki) na rzecz UE, uczestnictwa w przynajmniej niektórych politykach Unii (zwłaszcza antykryzysowych) oraz podporządkowania się przynajmniej niektórym regulacjom rynku wewnętrznego. Paradoksalnie, przyszłe transfery Londynu do Brukseli mogą okazać się wyższe niż obecne składki netto Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania będzie musiała w pewnym zakresie implementować legislację europejską odnoszącą się do rynku wewnętrznego, przynajmniej w obszarze objętym porozumieniem o wolnym handlu i wzajemnym dostępie do rynku. Jej wpływ na kształt tej legislacji będzie znacznie ograniczony, w stosunku do obecnego. Co więcej, Wielka Brytania będzie także musiała poddać się jakimś nowym mechanizmom rozstrzygania sporów – prawdopodobnie w modelu parytetowym, w miejsce obecnej jurysdykcji TSUE.

BIBLIOGRAFIA

Źródła

23 cities offer to host UK-based EU agencies, Council of the European Union Press release, 1 VIII 2017, [online] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/08/01/uk-based-eu-agencies/.

Decyzja Rady zmieniająca decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dz. Urz. UE, L 208 z 2 VIII 2016.

Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady nr 2009/908/UE.

Decyzja Rady (UE) nr 2016/1316.

Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, L 177/1.

EU referendum results, The Electoral Commission, [online] https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information.

European Commission, *Essential Principles on Financial Settlement*, TF50 (2017) 2/2, 12 VI 2017, [online] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/essential-principles-financial_settlement_en_2.pdf.

Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2015*, Notatka informacyjna, 5 IX 2016, [online] http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042015,2,9.html.

House of Lords – Select Committee on the European Union, Session 2005-2006, Fifty-Third Report, Chapter 3: *The Impact of the Last Enlargement. The movement of labour* (sec. 92-89),

[online] https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/273/27306.htm#a16.

Home Secretary's speech on the UK, EU and our place in the world (Archived), 25 IV 2016, [online] https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-speech-on-the-uk-eu-and-our-place-in-the-world.

Japan's Message to the United Kingdom and the European Union, [online] http://www.mofa.go.jp/files/000185466.pdf.

Komunikat prasowy nr 511/16, 13 IX 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/13/tusk-invitation-letter-bratislava.

Martin Schulz. Prolonged uncertainty concerning Brexit would be in no-one's interest, 28 VI 2016, [online] http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20160627STO33934/schulz-prolonged-uncertainty-concerning-brexit-would-be-in-no-one-s-interest.

Nieformalne spotkanie 27 szefów państw i rządów, 16 IX 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/09/16/.

Office for National Statistics, *Population of the UK by country of birth and nationality: 2016*, Table 1, [online] https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/ukpopulationbycountryofbirthandnationality/2016#of-the-uk-population-1-in-7-were-born-abroad-and-1-in-11-had-non-british-nationality.

Oświadczenie Rządowe z dnia 13 sierpnia 1965 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz.U. 1965, Nr 37, poz. 233.

PM phone call with the President of the European Council: 19 July 2016, [online] https://www.gov.uk/government/news/pm-phone-call-with-the-president-of-the-european-council-19-july-2016.

Rada Europejska, 28-29 VI 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/06/28-29.

Rada UE-27, *Wytyczne negocjacyjne dotyczące umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, EUCO XT 20004/17, Bruksela, 22 V 2017.

Rada UE-27, *Wytyczne opracowane w następstwie notyfikacji złożonej przez Zjednoczone Królestwo na mocy art. 50 TUE*, EUCO XT 20004/17, Bruksela, 29 IV 2017.

Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 15 December 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/tusk-remarks-european-council.

Results, „BBC News", [online] http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

Speech by Theresa May, launching her national campaign to become Leader of the Conservative Party and Prime Minister of the United Kingdom, 11 VII 2016, [online] http://www.wlrk.com/docs/TheresaMayJuly11Speech.pdf.

Statement – Lord Hill, 25 VI 2016, [online] https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hill/announcements/statement-lord-hill-25062016_en.

Theresa May's Brexit speech in full, „The Telegraph" 2017, 17 I, [online] http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/.

Theresa May's keynote speech at Tory conference in full, „Independent News" 2016, 5 X, [online]

http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-speech-tory-conference-2016-in-full-transcript-a7346171.html.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2012 C 326.

Traktat o Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2012 C 326.

UK election 2017: full results, „The Guardian" 2017, 9 VI, [online] https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2017/jun/08/live-uk-election-results-in-full-2017.

UK Overseas Trade Statistics, Customs Trade Statistics HM Revenue & Customs, May 2016, 8 VII 2016, [online] https://www.uktradeinfo.com/Statistics/OTS%20Releases/OTS_Release_0516.pdf.

Umowa o Wolnym Handlu z Republiką Korei, Dz. Urz. UE, L 127 z 14 V 2011.

Wystąpienie przewodniczącego RE D. Tuska po nieformalnym spotkaniu 27 szefów państw i rządów UE, 29 VI 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/29/tusk-remarks-informal-meeting-27.

Literatura

Adolff J., *Brexit negotiations and their impact on the Brexit planning of banks. As with many negotiation processes, timing is everything*, OBLB, 5 IV 2017, [online] https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/04/brexit-negotiations-series-%E2%80%98brexit-negotiations-and-their-impact.

Alderman L., *France's Macron looks to confront Eastern Europe over low-cost workers*, „New York Times" 2017, 23 VIII, [online] https://www.nytimes.com/2017/08/23/business/economy/france-emmanuel-macron-eastern-europe.html?mcubz=1.

Anderson R.G., *Schottland und Europa nach Brexit*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

At her first summit, May tries to reassure EU on Brexit, CNBC, 20 X 2016, [online] https://www.cnbc.com/2016/10/20/theresa-may-tries-to-reassure-european-union-on-brexit-frances-hollande-warns-of-tough-negotiations.html.

Banks M., *Martin Schultz: UK cannot expect better deal with Brussels than EU membership*, [online] https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/martin-schulz-uk-cannot-expect-better-deal-brussels-eu-membership.

Barber N., Hickman T., King J., *Pulling the article 50 „Trigger". Parliament's indispensable role*, U.K. Constitutional Law Association, 27 VI 2016, [online] https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/nick-barber-tom-hickman-and-jeff-king-pulling-the-article-50-trigger-parliaments-indispensable-role/.

Barcz J., *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2016, nr 12.

Becht M., Mayer C., Wagner H.F., *Where do firms incorporate? Deregulation and the cost of entry*, „Journal of Corporate Finance" 2008, Vol. 14, nr 3, [online] https://doi.org/10.2139/ssrn.906066.

Becker S., Enderlein H., Kuhlmann H.M., Wolfstädter L.-M., *UK will den Brexit und was für ein Europa will die EU?*, Jacques Delors Institut Policy Paper, 24 VI 2016, [online] http://

www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/06/20160624_Europa-nach-Brexit_Delors-Institut.pdf.

Binnie I., *Show of European unity. Merkel, Hollande, Renzi meet to discuss gameplan*, Reuters, 21 VIII 2016, [online] https://www.reuters.com/article/us-europe-crisis-meeting/show-of-european-unity-merkel-hollande-renzi-meet-to-discuss-gameplan-idUSKCN10W0CO.

Bjorge E. (reporter), *The mechanics of secession; secession negotiations; the alternatives to the status quo*, Sprawozdanie z seminarium zorganizowanego na Uniwersytecie Oksfordzkim, 16 X 2015, Brexit Seminar Series, [online] https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/final_report_bjorge_brexit_i_0.pdf.

Bowers P. i in., *Brexit. Some legal and constitutional issues and alternatives to EU membership*, House of Commons Library, Briefing Paper, nr 07214, 28 VII 2016.

Brexit deal must be inferior to EU membership: Maltese PM, 18 I 2017, [online] https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-muscat/brexit-deal-must-be-inferior-to-eu-membership-maltese-pm-idUSKBN1521AO.

Calliess Ch., [w:] *EUV, AEUV das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, München 2015.

Case study. 1999 republic referendum, [online] http://lawgovpol.com/case-study-1999-republic-referendum.

Colson T., *At least 12 banks are moving some operations from London to Dublin after Brexit*, „Business Insider" 2017, 30 VI, [online] http://www.businessinsider.com/12-city-banks-relocating-to-dublin-after-brexit-2017-6?IR=T.

Conn D., *UK car industry facing an „utterly demoralising" Brexit*, „The Guardian" 2017, 4 VIII, [online] https://www.theguardian.com/business/2017/aug/04/uk-car-industry-facing-an-utterly-demoralising-brexit.

Cooper C., *Brexit will not be „an amicable divorce", says Jean Claude Juncker*, „Independent" 2017, 25 VI, [online] http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-eu-referendum-juncker-article-50-when-will-uk-leave-not-an-amicable-divorce-a7102561.html.

Craig P.P., *Brexit. A drama in six acts*, Oxford Legal Studies Research, Paper nr 45/2016, 11 VII 2016, [online] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975.

Craig P.P., *Brexit. Foundational Constitutional and Interpretive Principles: II*, 28 X 2016, [online] http://ohrh.law.ox.ac.uk/brexit-foundational-constitutional-and-interpretive-principles-ii/.

Cumming D.J., Zahra S.A., *International business and entrepreneurship implications of Brexit*, „British Journal of Management" 2016, nr 4, https://doi.org/10.1111/1467-8551.12192.

Dawson M., *Großbritanniens Neverendum*, „Die Zeit" 2016, 16 VI, [online] http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/brexit-referendum-wahlkampf-grossbritannien-europa-unzufriedenheit.

Dempsey J., *Polish-German relations after Brexit*, 30 VI 2016, [online] http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=63978.

Deutscher Bundestag, *Zurücknahme eines Antrags gemäß Art. 50 EUV* (Ausarbeitung PE 6-3000-112/16), 28 VII 2016, [online] https://www.bundestag.de/blob/476094/8a92fa2437cd050eb74d57ef00b6c611/pe-6-112-16-pdf-data.pdf.

Dhingra S. i in., *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*, LSE Centre for Economic Performance, CEP Brexit Analysis No. 3, IV 2016, [online] http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit03.pdf.

Doorstep remarks by President Donald Tusk before the European Council meeting, 28 VI 2016, [online] http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/28/tusk-doorstep-before-european-council.

Dörr O., [w:] *Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München 2016.

Duff A., *Everything you need to know about Article 50 (but were afraid to ask)*, VerfBlog, 4 VII 2016, [online] http://verfassungsblog.de/brexit-article-50-duff/.

Eidenmüller H., *Brexit Negotiation Games*, OBLB, 27 VI 2016, [online] https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2016/06/brexit-negotiation-games.

Eidenmüller H., *Negotiating and mediating Brexit*, Pepperdine „Law Review" 2016, [online] https://doi.org/10.2139/ssrn.2854829.

Enriques L., *Empty threats. Why the UK has currently no chance to become a tax or regulatory haven*, OBLB, 26 VI 2017, [online] https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/brexit-negotiations-series-empty-threats-why-uk-has-currently-no.

EU deal gives UK special status, says David Cameron, BBC, 20 II 2016, [online] http://www.bbc.com/news/uk-politics-35616768.

EU's Juncker says wants to begin negotiating British departure now, Reuters, 24 VI 2016, [online] https://www.reuters.com/article/britain-eu-juncker/eus-juncker-says-wants-to-begin-negotiating-british-departure-now-idUSB4N19E005.

Evans M., *Analysis of UKIP's Nigel Farage's xenophobic rhetoric*, 14 III 2016, [online] https://europeanstudentthinktank.com/2016/03/14/analysis-of-ukips-nigel-farages-xenophobic-rhetoric/.

Fisher R., Ury W., Patton B., *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*, przeł. R.A. Rządca, Warszawa 2000.

Fisher R., Ury W., Patton B., *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving in*, Penguin 1981.

Friel R.J., *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU. Article 59 of the draft European Constitution*, „International and Comparative Law Quarterly" 2004, Vol. 53, nr 2, [online] https://doi.org/10.1093/iclq/53.2.407.

Georgopoulos A., *„Brexit", Article 50 TEU and the constitutional significance of the UK referendum*, EJIL Blog, 6 VII 2016, [online] https://www.ejiltalk.org/brexit-article-50-teu-and-the-constitutional-significance-of-the-uk-referendum/.

Götting F., *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2000.

Grzeszczak R., *Swoboda przepływu pracowników i jej ograniczenia na przykładzie Polski i Niemiec*, [w:] *Swobodny przepływ pracowników między Polską a Niemcami. Próba bilansu z różnych perspektyw*, red. D. Jaześniak-Quast, L. Kiel, M. Kłodnicki, Berlin 2014, *Interdisciplinary Polish Studies*, 1.

Hammond J., *Einfluss des Brexits auf die Automobilindustrie*, CMS Blog, 20 IV 2017, [online] https://www.cmshs-bloggt.de/gesellschaftsrecht/m-a/brexit-und-die-automobilindustrie/.

Harvey D., *„In the light of the guidelines". Brexit and the European Council*, European Law Blog, 7 X 2016, [online] http://europeanlawblog.eu/2016/10/07/in-the-light-of-the-guidelines-brexit-and-the-european-council/.

Hawkins O., Moses A., *Polish population of the United Kingdom*, House of Commons Library, nr CBP7660, 15 VII 2016.

Hänlein A., *Übergangsregelungen beim EU-Beitritt der MOE-Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht" 2001, nr 6.

Henley J., Ranking J., Oltermann P., *European leaders rule out informal Brexit talks before article 50 is triggered*, „The Guardian" 2016, 27 VI, [online] https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/europe-leaders-crunch-talks-brexit-fallout.

Herchenröder J.-H., *Brexit. Rechtliche Unwägbarkeiten zwischen Völker- und Europarecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

Hestermeyer H., *How Brexit will happen. A brief primer on EU Law and Constitutional Law questions raised by Brexit*, King's College London Dickson Poon School of Law, Legal Studies Research Paper Series, nr 2016-36.

Is the EU really dictating the shape of your bananas?, „The Guardian" 2016, 11 V, [online] https://www.theguardian.com/politics/2016/may/11/boris-johnson-launches-the-vote-leave-battlebus-in-cornwall.

Jachtenfuchs M., *Exit-Referenden dürfen sich nicht lohnen*, [online] http://www.deutschlandfunk.de/europas-zukunft-nach-dem-brexit-exit-referenden-duerfen.694.de.html?dram:article_id=358269.

Jurasz W., *Brexit dla Polski, czyli test z dojrzałości*, „Dziennik Gazeta Prawna" 2016, 28 VI, [online] http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/955579,jurasz-brexit-dla-polski-czyli-test-z-dojrzalosci.html.

Kainer F., *Das unterschätzte Problem. Auswirkungen des Brexit auf Nordirland*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

Keep M., *The UK's contribution to the EU Budget*, House of Commons Library, Briefing Paper Number CBP 7886, 8 VIII 2017, [online] http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7886#fullreport,%208%20IX%202017.

Kirby M., *The Australian Republican Referendum 1999. Ten Lessons*, Law and Justice Foundation, 3 III 2000, [online] http://www.lawfoundation.net.au/ljf/app/DF4206863AE3C52DCA2571A30082B3D5.html.

Kokotović F., Kurečić P., *The case of Brexit. An analysis of the political and economic factors*, [online] http://www.academia.edu/29334439/THE_CASE_OF_BREXIT_AN_ANALYSIS_OF_THE_POLITICAL_AND_ECONOMIC_FACTORS.

Kroet C., *„In is in. Out is out". Wolfgang Schäuble tells UK*, Politico, 10 VI 2016, [online] https://www.politico.eu/article/in-is-in-out-is-out-wolfgang-schauble-tells-uk-brexit-single-market/.

Kułakowska M., *Kwestia migracji w kampanii referendalnej dotyczącej brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, „Politeja" 2017, nr 1 (46), https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.46.03.

Lehmann M., Zetzsche D., *Brexit and the Consequences for Commercial and Financial Relations between the EU and the UK*, 20 IX 2016, [online] https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2841333.

Lippert B., Ondarza N. von, *Brexiting into unchartered waters*, SWP Comments 35, VII 2016, [online] https://www.swp-berlin.org/en/publication/brexiting-into-uncharted-waters/.

Lock T., *A lame duck for a member state? Thoughts on the UK's position in the EU after the Brexit vote*, VerfBlog, 1 VII 2016, [online] http://verfassungsblog.de/lame-duck-united-kingdom-brexit-lock/.

Lock T., *The High Court's Judgment in Miller and Others – four brief remarks*, VerfBlog, 3 XI 2016, [online] http://verfassungsblog.de/the-high-courts-judgment-in-miller-and-others-four-brief-remarks/.

Loewendahl H., *The impact of Brexit on foreign direct investment into the UK. Recommendations for investment promotion strategy*, WAVTEQ 2016, [online] http://www.wavteq.com/brexit/.

Lydgate E., Rollo J., Wilkinson R., *The UK Trade Landscape After Brexit*, UK Trade Policy Observatory, Chatham House, X 2016.

Łazowski A., *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, „European Law Review" 2012, Vol. 37, nr 5.

Mac Amhlaigh C., *Changes to the UK's EU membership might require the consent of the Scottish Parliament*, „European Futures" 2015, 14 X, [online] http://www.europeanfutures.ed.ac.uk/article-1826.

Macdonald A., Blenkispop P., *„Keep calm and negotiate". EU sees October 2018 Brexit deal*, Reuters, 6 XII 2016, [online] https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-barnier/keep-calm-and-negotiate-eu-sees-october-2018-brexit-deal-idUSKBN13V16V?il=0.

Malhotra D., *A Definitive guide to the Brexit negotiations*, „Harvard Business Review" 2016, 5 VIII, [online] https://hbr.org/2016/08/a-definitive-guide-to-the-brexit-negotiations.

Marks S., Paravicini G., *Brussels to UK. Give us clarity on divorce bill or Brexit talks will stall*, Politico, 22 VIII 2017, [online] https://www.politico.eu/article/brussels-to-uk-give-us-clarity-on-divorce-bill-or-brexit-talks-will-stall/.

May garantiert Rechte von Polen in Großbritannien, „Zeit" 2016, 28 XI, [online] http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/brexit-grossbritannien-theresa-may-eu-migration-polen.

Meng W., [w:] *Europäisches Unionsrecht*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, Baden-Baden 2015.

Miller V., *Brexit. Red lines and starting principles*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 7938, 21 VI 2017.

Müller-Graff P.-Ch., *Brexit – die unionsrechtliche Dimension*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

Niblett R., *Preparing for the UK's Brexit negotiation*, „The World Today" 2016, VIII/IX, [online] https://www.chathamhouse.org/publications/twt/preparing-uks-brexit-negotiation.

Nicolaidis K., *Brexit arithmetics*, European Council on Foreign Relations, 17 I 2017, [online] http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_logical_approach_to_predicting_a_brexit_deal_7217.

Oakeshott I., Woolf M., *Japan warns UK not to leave Europe*, „The Sunday Times" 2013, 21 VII, [online] https://www.thetimes.co.uk/article/japan-warns-uk-not-to-leave-europe-t8zj852k67h.

Pannick D., *Why giving notice of withdrawal from the EU requires act of parliament*, „The Times" 2016, 30 VI, [online] https://www.thetimes.co.uk/article/why-giving-notice-of-withdrawal-from-the-eu-requires-act-of-parliament-dz7s85dmw.

Parker G., *Theresa May takes a swipe at capitalist elite. PM pledges to make Britain fairer and says Brexit was a cry for a new start*, „Financial Times" 2016, 5 X, [online] https://www.ft.com/content/d38287f4-8afb-11e6-8cb7-e7ada1d123b1.

Pisani-Ferry J. i in., *Europe after Brexit. A proposal for a continental partnership*, 25 VIII 2016, [online] http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/.

Poelzig D., Bärnreuther M., *Die finanzmarktrechtlichen Konsequenzen des „Brexit"*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

Poptcheva E.-M., Eatock D., *The UK's „new settlement" in the European Union Renegotiation and referendum*, European Parliamentary Research Service PE 577.983, II 2016, [online] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA(2016)577983_EN.pdf.

Porozumienie UE z Wielką Brytanią osiągnięte, [online] http://wiadomosci.onet.pl/swiat/porozumienie-ue-z-wielka-brytania-osiagniete/4rrxj7.

Puccio L., *A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements*, Briefing, European Parliamentary Research Service, X 2016, [online] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI(2016)593489_EN.pdf.

Radwan A., *Brexit – prawne następstwa i prawnicze spekulacje*, „Forum Prawnicze" (w druku).

Radwan A., Schäfer H.-B., *Jein – eine fehlende Variante bei dem Brexit-Referendum*, VerfBlog, 17 VIII 2016, [online] http://verfassungsblog.de/jein-eine-fehlende-variante-bei-dem-brexit-referendum/.

Riley A., Ghilès F., *Brexit. Causes and consequences*, Notes internacionals CIDOB 159, X 2016, [online] https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_159/brexit_causes_and_consequences.

Ringe W.-G., *The irrelevance of Brexit for the European financial market*, „SSRN Electronic Journal" 2017, 23 I, [online] https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2902715.

Schäfer H.-B., Radwan A., *Brexit Poker. Wer hat die besseren Karten in den Austrittsverhandlungen?*, „Wirtschaftsdienst" 2016, nr 10.

Słok-Wódkowska M., *CETA jednak jako umowa mieszana*, Blog PPM, 7 VII 2016, [online] http://przegladpm.blogspot.com/2016/07/ceta-jednak-jako-umowa-mieszana.html.

Smith M., *The „extremists" on both sides of the Brexit debate*, 1 VIII 2017, [online] https://yougov.co.uk/news/2017/08/01/britain-nation-brexit-extremists/.

Smith R., *The liberal case for „Leave"*, Adam Smith Institute Blog, 30 III 2016, [online] https://www.adamsmith.org/the-liberal-case-for-leave/.

Soros G., *The Brexit crash will make all of you poorer – be warned*, „The Guardian" 2016, 20 VI, [online] https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/20/brexit-crash-pound-living-standards-george-soros.

Stearns J., *Brexit is already making Britain a lame duck in Brussels*, „Bloomberg" 2016, 6 VII, [online] https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-05/brexit-foretaste-already-on-menu-in-brussels-as-u-k-loses-perks.

Steffek F., *Creating value in the Brexit negotiations*, OBLB, 13 VI 2017, [online] https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/brexit-negotiations-series-creating-value-brexit-negotiations.

Stiegler S., *Der EU-Austritt Großbritanniens aus gesellschaftsrechtlicher Sicht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

Streinz R., *Brexit – Weg, Ziele, Lösungsmöglichkeiten*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

Suwara E., *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej związane z BREXIT-em*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2016, nr 9.

Szefowa polskiego rządu: Na szczycie UE byliśmy skuteczni, drugi etap Brexitu – trudniejszy, „Dziennik" 2017, 29 IV, [online] http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/548623,premier-beata-szydlo-brexit-wielka-brytania-negocjacje-polska-polacy-na-wyspach.html.

Tell Cremades M., Novak P., *Brexit and the European Union. General, institutional and legal considerations*, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, Brussels 2017.

The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, HM Government, II 2017, [online] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf#page=50.

Theurer M., *Deutsche Autoindustrie attackiert Brexit-Pläne*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" 2017, 30 I, [online] http://www.faz.net/aktuell/brexit/f-a-z-exklusiv-deutsche-autoindustrie-attackiert-brexit-plaene-14799147.html.

Thiele A., *Das Brexit-Referendum: Sieg für die Demokratie?*, VerfBlog, 11 VII 2016, [online] http://verfassungsblog.de/das-brexit-referendum-sieg-fuer-die-demokratie/.

Tovey A., *Car makers warn Brexit is „biggest threat in a generation" to UK car industry*, „The Telegraph Business" 2017, 29 III, [online] http://www.telegraph.co.uk/business/2017/03/29/car-makers-warn-brexit-biggest-threat-generation-uk-car-industry/.

Tucker A., *Triggering Brexit. A decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny*, U.K. Constitutional Law Association, 29 VI 2016, [online] https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/29/adam-tucker-triggering-brexit-a-decision-for-the-government-but-under-parliamentary-scrutiny/.

Was würde ein Brexit für die „deutsche Limited" bedeuten?, 4 VII 2016, [online] http://www.zeit.de/news/2016-07/04/unternehmen-was-wuerde-ein-brexit-fuer-die-deutsche-limited-bedeuten-04115613.

Webb M., *When No means No. The failure of the Australian 1999 Republican referendum and its root in the constitutional convention of 1988*, Institute of Governmental Studies UC Berkeley Working Paper No. 2000-16, 16 VII 2007, [online] https://escholarship.org/uc/item/4hp7z2qf.

Wendland M., *Die Auswirkungen des Brexit auf das Europäische Wettbewerbsrecht*, [w:] *Brexit und die juristischen Folgen*, red. M. Kramme, Ch. Baldus, M. Schmidt-Kessel, Baden-Baden 2017.

Wieduwilt S., *Article 50 TEU – The Legal Framework of a Withdrawal from the European Union*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien" 2015, nr 2.

Wyrozumska A., [w:] *The Treaty on the European Union. A Commentary*, red. H.-J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013.

Young A., *Brexit. Article 50 and the „Joys" of a Flexible, Evolving, Un-codified Constitution*, U.K. Constitutional Law Association, 1 VII 2016, [online] https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/01/alison-l-young-brexit-article-50-and-the-joys-of-a-flexible-evolving-un-codified-constitution/.

Zalan E., *EP leaders criticise Cameron for delaying Brexit talks*, Euobserver, 24 VI 2016, [online] https://euobserver.com/political/133999.

Arkadiusz RADWAN – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Społecznej Akademii Nauk, prezes Instytutu Allerhanda, adwokat, of counsel w Kubas Kos Gałkowski.

Hans-Bernd SCHÄFER – profesor w Bucerius Law School w Hamburgu, były prezes Europejskiego Stowarzyszenia Ekonomicznej Analizy Prawa (EALE), członek honorowy Polskiego Stowarzyszenia Ekonomicznej Analizy Prawa.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.15

Janusz Józef WĘC
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
janusz.wec@uj.edu.pl

NIEMCY WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2011-2016

ABSTRACT **Germany and the Migration Crisis in the European Union in the Years 2011-2016**
The aim of this research paper is to evaluate the position of Germany, including the federal government and the parliamentary opposition, as regards the migration crisis in the European Union in the years 2011-2016. The first part of the article presents the course of the migration crisis in the presented time period. The second part discusses the evolution of the position of the governing coalition and the parliamentary opposition in Germany towards the first phase of the crisis in the years 2011-2014. The third part has been dedicated to analysing the position of the federal government and the parliamentary opposition towards the second phase of the crisis in the years 2015-2016. The fourth part presents the influence of the German government on the reform of the immigration and asylum policies, as well as the dynamics of the migration crisis in the European Union in the years 2015-2016. The author formulates a research hypothesis that the federal government did not control the migration crisis in the European Union but rather acted impulsively, thereby contributing to its deepening.

Key words: migration crisis, European Union, Lisbon Treaty, European Council, Council of the European Union, European Commission, European Parliament, German government, CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Linke, Germany's position on the migration crisis, influence of the German government on the reform of the European Union's immigration and asylum policies

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, Unia Europejska, traktat lizboński, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski, rząd Niemiec, CDU/CSU, SPD, FDP, Sojusz 90/Zieloni, Lewica, stanowisko Niemiec wobec kryzysu migracyjnego, wpływ rządu niemieckiego na reformę polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej

UWAGI WSTĘPNE

Celem badawczym pracy jest ocena stanowiska Niemiec, w tym rządu federalnego i opozycji parlamentarnej, wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011-2016[1]. Pierwsza część pracy przedstawia przebieg kryzysu migracyjnego w prezentowanym okresie. W drugiej części omówiono ewolucję stanowiska koalicji rządowej i opozycji parlamentarnej w Niemczech wobec pierwszej fazy kryzysu w latach 2011-2014. Trzecia część została poświęcona analizie stanowiska rządu federalnego i opozycji parlamentarnej wobec drugiej fazy kryzysu w latach 2015-2016. Natomiast w części czwartej zaprezentowano wpływ rządu niemieckiego na reformę polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej oraz dynamikę kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2015-2016. Wbrew dotychczasowym ocenom w literaturze[2] autor formułuje hipotezę badawczą, że rząd federalny nie zarządzał kryzysem migracyjnym w Unii Europejskiej, ale raczej działał w afekcie i tym samym przyczynił się do pogłębienia kryzysu. Tak było niewątpliwie w kulminacyjnym momencie kryzysu, czyli w okresie od września 2015 r. do marca 2016 r. Mimo to rząd niemiecki starał się wywierać i uzyskał istotny wpływ na reformę polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej w latach 2015-2016.

DYNAMIKA KRYZYSU MIGRACYJNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Exodus migrantów do Unii Europejskiej rozpoczął się już w 2011 r. Był on spowodowany m.in. następstwami arabskiej wiosny (2010-2013), konfliktami zbrojnymi w krajach Afryki i Azji oraz powstaniem tzw. Państwa Islamskiego w 2014 r. W pierwszej połowie 2011 r. z Afryki Północnej do Włoch przybyło ponad 40 tys. osób. W samych Włoszech doszło do przeludnienia wyspy Lampedusa oraz ogłoszenia przez tamtejsze władze stanu kryzysu humanitarnego. 20 lutego 2011 r. z inicjatywy rządu włoskiego Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*Frontières extérieures* – Frontex) rozpoczęła operację „Hermes 2011", mającą na celu udzielenie wsparcia w nadzorowaniu południowej granicy Unii Europejskiej[3]. Mimo to od 2011 r. rokrocznie wzrastała liczba migrantów z państw trzecich, ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej. O ile w 2011 r. wyniosła ona 309 040 osób, o tyle w 2015 r. osiągnęła kulminacyjny pułap 1 322 825 migrantów,

[1] Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair *EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?,* przyznanego autorowi przez Unię Europejską.

[2] F. Trauner, *Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik*, „Integration" 2016, Vol. 39, nr 2, s. 93-106; J. Dobrowolska-Polak, *Niemieckie przewodnictwo w Unii Europejskiej w procesie zarządzania kryzysem migracyjnym*, „Przegląd Zachodni" 2016, nr 3, s. 123-135.

[3] J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 199-200, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 44.

zaś w roku 2016 uległa obniżeniu do poziomu 1 259 955 osób[4]. To właśnie w latach 2015-2016 napłynęła do Europy największa od czasów II wojny światowej fala masowej migracji[5]. Głównymi szlakami przepływu migrantów były: wschodni szlak śródziemnomorski (z Turcji do Grecji i Bułgarii), centralny szlak śródziemnomorski (z Libii i Egiptu do Włoch) oraz zachodni szlak śródziemnomorski (z Maroka do Hiszpanii). Według danych urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) w 2015 r. zdecydowana większość migrantów dostawała się do Unii Europejskiej wschodnim szlakiem śródziemnomorskim (ok. 860 tys. osób), znacznie mniejsza grupa korzystała z centralnego szlaku śródziemnomorskiego (ponad 153 tys. osób), zaś zachodnim szlakiem śródziemnomorskim docierały jedynie nieznaczne grupy (ok. 16 tys. osób)[6]. Jak podaje Eurostat, spośród 1 322 825 migrantów, którzy złożyli wnioski o azyl w 2015 r., aż ok. 90% wybrało dziewięć państw członkowskich Unii Europejskiej. Były to: Niemcy (476 510 osób), Węgry (177 135 osób), Szwecja (162 450 osób), Austria (88 160 osób), Włochy (83 540 osób), Francja (76 165 osób), Holandia (44 970 osób), Belgia (44 660 osób) i Wielka Brytania (40 160 osób). W pozostałych państwach członkowskich wnioski takie złożyło 129 075 osób, przy czym w Grecji było to 13 205 osób (por. tabela 1)[7].

Tabela 1. Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w 2015 r.

Obszar	Liczba wniosków
Unia Europejska (28)	1 322 825
Austria	88 160
Belgia	44 660
Bułgaria	20 365
Chorwacja	210

[4] Eurostat, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), [dalej: Asylum applicant], s. 1-2, [online] http://appssoeurostat.ec.europa.eu, 26 IV 2017.

[5] Szerzej na temat przebiegu kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej por. H. Tendera-Waszczuk, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2016, nr 3, s. 9-25; B. Koszel, *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014-2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10, s. 143-156; A. Potyrała, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015-2016*, „Przegląd Strategiczny" 2016, nr 9, s. 295-313.

[6] UNHCR, The UN Refugee Agency, Bureau for Europe, II 2017, s. 1-9, [online] https://data2.unhcr.org/en/documents/details/56311, 9 X 2017. Łącznie w 2015 r. agencja Frontex odnotowała aż 1 822 337 prób nielegalnych wtargnięć przez granice zewnętrzne UE. Dane te nie odzwierciedlają jednak dokładnej liczby migrantów, którzy faktycznie nielegalnie przekroczyli granice zewnętrzne Unii, ponieważ obejmują one także osoby próbujące uczynić to wielokrotnie, por. FRONTEX, *Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016, s. 16-17.

[7] Eurostat, Asylum applicant, s. 1-2. Według danych Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF) łączna liczba wniosków azylowych złożonych w RFN w 2015 r. wyniosła 476 649, por. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2015, 14 XII 2016, s. 1, [online] http://www.bamf.de, 9 X 2017.

Obszar	Liczba wniosków
Cypr	2265
Czechy	1515
Dania	20 935
Estonia	230
Finlandia	32 345
Francja	76 165
Grecja	13 205
Hiszpania	14 780
Holandia	44 970
Irlandia	3275
Litwa	315
Łotwa	330
Luksemburg	2505
Malta	1845
Niemcy	476 510
Polska	12 190
Portugalia	895
Rumunia	1260
Słowacja	330
Słowenia	275
Szwecja	162 450
Węgry	177 135
Wielka Brytania	40 160
Włochy	83 540

Źródło: Eurostat, Asylum applicant, s. 1-2.

Niebagatelny wpływ na zintensyfikowanie napływu migrantów do Unii Europejskiej miała ogłoszona w nocy z 4 na 5 września 2015 r. błędna, choć być może zrozumiała z powodów humanitarnych, decyzja kanclerz Merkel i kanclerza Austrii Wernera Faymanna o czasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej, w szczególności zaś wymogu ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim Unii, do którego imigrant się dostanie. W efekcie tej decyzji masowy napływ migrantów do Unii Europejskiej, ale w szczególności do Niemiec, przybrał jeszcze bardziej na sile. Według danych BAMF do końca 2015 r. przybyło do Niemiec

ok. 890 tys. osób, spośród których 476 649 złożyło wnioski o azyl, zaś ok. 413 350 przedostało się tam z innych państw członkowskich UE, co doprowadziło do kumulacji dwóch grup migrantów (z państw trzecich i krajów członkowskich UE). Sprawa tych tzw. wtórnych przepływów migrantów pomiędzy państwami członkowskimi stała się później jednym z istotniejszych problemów, będących przedmiotem reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA)[8]. Spośród wspomnianych wyżej 476 649 wnioskodawców w 2015 r. jedynie 140 915 osób uzyskało w Niemczech zgodę na azyl, ale i tak była to najwyższa liczba pozytywnych decyzji w całej Unii Europejskiej[9].

Jak podaje Eurostat, w 2016 r. napływ imigrantów do Unii Europejskiej był niższy aniżeli w roku poprzednim, ale mimo to osiągnął poziom aż 1 259 955 osób. Tym razem jednak aż ok. 59% migrantów wnioski azylowe złożyło w Niemczech, zaś ok. 41% w pozostałych państwach członkowskich Unii. W liczbach bezwzględnych najwięcej wniosków zarejestrowano w Niemczech (745 545) oraz we Włoszech (122 960). Według danych BAMF łącznie w 2016 r. Niemcy przyjęły 433 920 azylantów, co stanowiło, podobnie jak w 2015 r., najwyższą liczbę pozytywnych decyzji w całej Unii Europejskiej[10].

Łączna liczba wniosków azylowych złożonych w latach 2015-2016 była według danych Eurostatu największa w następujących państwach członkowskich Unii Europejskiej: w Niemczech (1 221 665), we Włoszech (206 500), na Węgrzech (206 565) i w Wielkiej Brytanii (78 945)[11]. Oznaczało to, iż na ogólną liczbę 2 333 710 wniosko-

[8] EASY, czyli system wstępnej rejestracji migrantów ubiegających się o azyl, odnotował do końca 2015 r. aż 1 091 894 migrantów. Jednak weryfikacja tych danych przez BAMF w ciągu 2016 r. wykazała, że liczba ta była znacznie zawyżona i wyniosła ostatecznie ok. 890 tys. osób. Różnica ta wynikała stąd, że EASY nie wymaga podawania danych osobowych. Dlatego często zdarzały się błędne lub nawet podwójne zapisy w sytemie rejestracji, a nadto niektórzy zarejestrowani w EASY wyjeżdżali następnie do innych państw członkowskich UE. Spośród wspomnianej wyżej grupy liczącej ok. 890 tys. osób – 441 899 osób złożyło pierwszy, zaś 34 750 ponowny wniosek azylowy. BAMF czyni rozróżnienie między pierwszym wnioskiem, ponownym (odwoławczym) i drugim wnioskiem azylowym. Pierwszy wniosek (*Erstantrag*) azylowy to wniosek, który po raz pierwszy zostaje złożony przez zainteresowaną osobę w BAMF. Jeżeli jednak wycofa ona taki wniosek przed jego rozpatrzeniem lub wniosek ten zostanie w niezaskarżalny sposób odrzucony, to zainteresowany może się odwołać. Ten ponowny wniosek (*Folgeantrag*) jest jednak rozpatrywany tylko wówczas, gdy pojawią się nowe istotne okoliczności w sytuacji migranta (np. zmiana warunków w kraju pochodzenia lub nowe dowody świadczące o zagrożeniu dla migranta w razie powrotu). Natomiast drugi wniosek (*Zweitantrag*) azylowy można złożyć wtedy, gdy postępowanie o przyznanie azylu w państwie bezpiecznym w rozumieniu ustawy o azylu (*Asylgesetz*) z 26 czerwca 1992 r. (państwa UE oraz Norwegia i Szwajcaria) zakończyło się niepowodzeniem, RFN jest krajem uprawnionym do jego rozpatrzenia oraz zaistniały wspomniane wyżej nowe okoliczności w sytuacji migranta. Wtedy taki wniosek traktowany jest przez BAMF jak pierwszy wniosek azylowy. Szerzej na ten temat por. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Erst-, Folge-, Zweitanträge, 1 VIII 2016, s. 1, [online] http://www.bamf.de, 9 X 2017; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2015, 14 XII 2016, s. 1, [online] http://www.bamf.de, 9 X 2017.

[9] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Berlin, IV 2017, s. 10, [online] http://www.bamf.de, 9 X 2017.

[10] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, s. 10.

[11] Do podanych liczb należy jeszcze dodać (zwłaszcza w przypadku Niemiec i Wielkiej Brytanii) tych migrantów, którzy przybyli z innych państw członkowskich Unii. Liczby te na razie mają jedynie charakter szacunkowy.

dawców (wnioski pierwsze i ponowne) w całej Unii Europejskiej w analizowanym przedziale czasowym aż 52,35% wniosków przypadło na Republikę Federalną, 8,85% – na Włochy, 8,85% – na Węgry, zaś 3,38% – na Wielką Brytanię. Natomiast w pozostałych 24 państwach członkowskich złożono łącznie 21,68% wniosków (por. tabela 2)[12]. Jednocześnie, jak podaje BAMF, w latach 2015-2016 Niemcy przyjęły łącznie 574 835 azylantów. Ponadto w okresie od stycznia do kwietnia 2017 r. zgodę na azyl w Niemczech uzyskało dalsze 132 218 osób (por. tabela 3)[13].

Tabela 2. Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w latach 2015-2016

Obszar	2015	2016
Unia Europejska (28)	1 322 825	1 259 955
Austria	88 160	42 255
Belgia	44 660	18 280
Bułgaria	20 365	19 420
Chorwacja	210	2225
Cypr	2265	2940
Czechy	1515	1475
Dania	20 935	6180
Estonia	230	175
Finlandia	32 345	5605
Francja	76 165	84 270
Grecja	13 205	51 110
Hiszpania	14 780	15 755
Holandia	44 970	20 945
Irlandia	3275	2245
Litwa	315	430
Łotwa	330	350
Luksemburg	2505	2160
Malta	1845	1930
Niemcy	476 510	745 155
Polska	12 190	12 305
Portugalia	895	1460

[12] Eurostat, Asylum applicant, s. 1-2.

[13] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, s. 10.

Obszar	2015	2016
Rumunia	1260	1880
Słowacja	330	145
Słowenia	275	1310
Szwecja	162 450	28 790
Węgry	177 135	29 430
Wielka Brytania	40 160	38 785
Włochy	83 540	122 960

Źródło: Eurostat, Asylum applicant, s. 1-2.

Tabela 3. Łączna liczba azylantów przyjętych przez Niemcy w latach 2015-2016 i w pierwszych miesiącach 2017 r.

Rok	Łącznie	Przyznanie statusu uchodźcy na mocy konwencji genewskiej z 1951 r.	Przyznanie ochrony subsydiarnej	Stwierdzenie zakazu deportacji
2015	140 915	137 136	1707	2072
2016	433 920	256 136	153 700	24 084
2017*	132 218	61 373	51 978	18 867
Łącznie w latach 2015-2017*	707 053	456 645	207 385	45 023

* Dane za 2017 r. obejmują okres od stycznia do kwietnia.
Źródło: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, s. 10.

STANOWISKO RZĄDU FEDERALNEGO I OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ W NIEMCZECH WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Pierwsza faza kryzysu (2011-2014)

Exodus migrantów z Afryki do Włoch w 2011 r., tragiczne losy rozbitków na Morzu Śródziemnym oraz związany z tym kryzys humanitarny na Lampedusie wstrząsnęły nie tylko włoską, lecz także europejską opinią publiczną[14]. Pierwsze reakcje rządu

[14] Spośród partii koalicji rządowej najwcześniej stanowisko wobec *exodusu* migrantów z Afryki do Europy zajęli liberałowie. W uchwalonym 22 kwietnia 2012 r. programie zasadniczym FDP opowiedziała się m.in. za ustanowieniem *chroniącego prawa człowieka prawa azylowego* w Unii Europejskiej oraz za tym, aby Niemcy jako *państwo niebędące krajem granicznym* Unii *wniosło solidarny wkład* do unijnej

koalicyjnego CDU/CSU/FDP na te wydarzenia były jednak powściągliwe. Gdy na początku marca 2011 r. włoski minister spraw wewnętrznych Roberto Maroni (Liga Północna) zaapelował do Unii Europejskiej o podjęcie „wszelkich możliwych środków" w celu zapobieżenia kryzysowi humanitarnemu, do którego mogłoby dojść na skutek masowego napływu migrantów do Włoch, spowodowanego wojną domową w Libii[15], jego niemiecki odpowiednik Thomas de Maizière (CDU) stanowczo sprzeciwił się przyjęciu uchodźców w Niemczech[16]. Wprawdzie w tym samym czasie pełnomocnik rządu federalnego ds. praw człowieka Markus Löning (FDP), który w dniach 8-9 marca 2011 r. odwiedził granicę tunezyjsko-libijską, wzywał do okazania humanitarnych gestów oraz solidarności z Tunezją[17], ale już 11 kwietnia tegoż roku podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej w Luksemburgu nowy minister spraw wewnętrznych RFN Hans-Peter Friedrich (CSU) ostro skrytykował zapowiedź rządu Włoch w sprawie możliwego udzielenia wiz schengeńskich migrantom z Afryki Północnej oraz zagroził *wzmocnieniem kontroli na niemieckich granicach*[18]. Było to równoznaczne z odmową przyjęcia afrykańskich migrantów i wywołało natychmiast ostre reakcje ze strony partii opozycyjnych w Niemczech: Sojuszu 90/Zielonych, Socjaldemokratycznej Partii Niemiec oraz Lewicy[19].

Także w następnych miesiącach partie te zupełnie inaczej oceniały nasilający się napływ migrantów do Unii Europejskiej. Podczas obrad Federalnej Konferencji Delegatów w dniach 25-27 listopada 2011 r. w Kilonii Sojusz 90/Zieloni przyjął uchwałę, w której krytycznie ocenił wzajemne „targowanie się" (*Geschachere*) Włoch i Francji o przyjęcie imigrantów z Libii i innych afrykańskich państw upadających, porozumienie włosko-libijskie dotyczące powrotu migrantów, mimo trwającej w Libii wojny domowej, a także odmowę rządu niemieckiego wobec przyjmowania uciekinierów. W ślad za tym Sojusz 90/Zieloni zapowiedział podjęcie działań zmierzających do przyspieszenia prac nad zakończeniem procesu konstytuowania WESA, co skutkowałoby podporządkowaniem tej polityki kontroli parlamentarnej oraz wzmocnieniem demokratyzacji procesu podejmowania decyzji. Jego zdaniem Europa winna przestać odgrywać rolę twierdzy i stać się przystanią dla często znajdujących się w dramatycznym

polityki azylowej, por. 63. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 22. April 2012 in Karlsruhe, Beschlüsse, Verantwortung für die Freiheit, Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft, s. 95, [online] http://www.fdp.de, 9 X 2017.

15 Według danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (International Organization for Migration – IOM) z powodu wojny domowej w Libii tylko w okresie od 20 lutego do połowy marca 2011 r. uciekło do państw ościennych ok. 280 tys. osób, w tym 150 tys. do Tunezji i 120 tys. do Egiptu, por. Nordafrika, Flüchtlinge durch Libyenkrise, Bundeszentrale für Politische Bildung, s. 1, 22 III 2011, [online] https://www.bpb.de, 9 X 2017.

16 *Tamże*.

17 *Tamże*, s. 2.

18 Przyczyną takiej deklaracji włoskiego rządu było to, że nie znajdował on wystarczającego wsparcia w Unii Europejskiej w zakresie pomocy dla migrantów. Udzielenie wiz oznaczałoby otwarcie im drogi do wszystkich państw strefy Schengen, w tym także do RFN, por. Flüchtlingsfrage, Italien gegen den Rest Europas, 11 IV 2011, s. 1-2, [online] http://www.zeit.de, 9 X 2017.

19 Nordafrika, Flüchtlinge durch Libyenkrise, s. 2.

położeniu migrantów[20]. Do reformy polityki azylowej Unii Europejskiej Sojusz 90/Zieloni nawiązał także w uchwale przyjętej podczas obrad Federalnej Konferencji Delegatów w dniach 16-18 listopada 2012 r. Opowiedział się w niej za rewizją art. 13 rozporządzenia Dublin II, stanowiącego, że państwem uprawnionym do rozpatrzenia wniosku azylowego jest kraj, do którego po raz pierwszy przybędzie imigrant starający się o azyl[21]. Zmiana tych przepisów winna polegać na tym, aby wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej ponosiły w jednakowym stopniu odpowiedzialność za przyjmowanie migrantów. Ponadto Zieloni postulowali złagodzenie restrykcyjnej polityki Frontexu wobec migrantów, zarzucając mu systematyczne naruszanie praw człowieka przez odmowę udzielania zgody na azyl[22].

Problem coraz większego napływu migrantów z Afryki do Unii Europejskiej centralnym szlakiem śródziemnomorskim był także przedmiotem obrad Zjazdu Federalnego SPD w dniach 4-6 grudnia 2011 r. w Berlinie. Delegaci struktur organizacyjnych niższej instancji złożyli wówczas na forum Zjazdu wnioski programowe, wzywające wprost do gruntownej reformy polityki imigracyjnej Unii Europejskiej oraz niemieckiego prawa azylowego. I tak, przedstawiciele Związku Powiatowego Münster domagali się m.in. odejścia od rygorystycznych zasad funkcjonowania Frontexu oraz zmiany art. 13 rozporządzenia Dublin II w sposób zobowiązujący wszystkie państwa członkowskie do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu[23]. Podobne stanowisko wobec

[20] 33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel, Die Zukunft ist Europa, s. 5, [online] https://www.gruene.de, 9 X 2017.

[21] System dubliński kształtował się stopniowo. Na początku obowiązywała Konwencja dublińska podpisana 15 czerwca 1990 r. przez rządy państw członkowskich w stolicy Irlandii (weszła w życie 1 września 1997 r.). W ramach procesu implementacji traktatu amsterdamskigo oraz związanego z tym uwspólnotowiania polityki azylowej 18 lutego 2003 r. konwencję zastąpiło rozporządzenie Rady Unii Europejskiej, określające kryteria i procedury postępowania państwa członkowskiego Unii, odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego osoby z państwa trzeciego (Dublin II). Natomiast w ramach procesu implementacji traktatu lizbońskiego Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej 26 czerwca 2013 r. przyjęły nowe rozporządzenie (Dublin III), zastępujące i doprecyzowujące dotychczasowe przepisy. Szerzej na temat konwencji jako instrumentu prawnego w III filarze Unii Europejskiej por. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012, s. 223-224, 282, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 41. Szerzej na temat implementacji traktatu lizbońskiego por. idem, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2016*, Krakow 2016, s. 295-346, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 36. W niektórych dokumentach UE określenie Dublin I odnosi się do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z 18 lutego 2003 r., zaś Dublin II – do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 26 czerwca 2013 r., por. Komisja Europejska, Kryzys związany z uchodźcami. Zdecydowane działania Komisji Europejskiej. Pytania i odpowiedzi, Strasburg, 9 IX 2015, s. 1-6, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597, 9 X 2017. Na temat ustalania prawa do azylu oraz gwarancji proceduralnych w sprawach dotyczących azylu i powrotu por. *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Luxembourg 2014, s. 61-115.

[22] 34. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 16.-18. November 2012 in Hannover, Beschlüsse, Europa ensteht durch Taten, s. 7, [online] https://www.gruene.de, 9 X 2017.

[23] Ordentlicher Bundesparteitag der SPD am 4.-6. Dezember 2011 in Berlin, Übersicht der angenommenen und überwiesenenen Anträge, s. 169, [online] https://www.spd.de, 9 X 2017.

Frontexu wyrażali reprezentanci Związku Powiatowego Würzburga[24]. Natomiast delegaci dystryktu Eimsbüttel-Süd (Związek Krajowy Hamburga) postulowali m.in. wprowadzenie ułatwień w uzyskaniu niemieckiego obywatelstwa lub podwójnego obywatelstwa przez migrantów, poprawę ich warunków kształcenia oraz ustanowienie licznych udogodnień w procedurach azylowych[25]. Te oddolne inicjatywy polityków SPD nie zostały jednak przyjęte jako uchwały Zjazdu Federalnego, lecz przekazane do rozpatrzenia innym gremiom partyjnym: frakcji parlamentarnej SPD w Bundestagu (wnioski Eimsbüttel-Süd i Münster), Zarządowi Federalnemu SPD (wnioski Münster i Würzburg) oraz frakcji Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim (wnioski Münster i Würzburg)[26].

Za zmianami w polityce azylowej Unii Europejskiej opowiadała się również Lewica. W swoim programie przyjętym podczas Zjazdu Federalnego w dniach 21-23 października 2011 r. w Erfurcie krytycznie oceniła ona unijne ograniczenia w przyjmowaniu azylantów, nazywając je nawet polityką wykluczenia (*Abschottungspolitik*). Jej zdaniem ochrona praw człowieka, względy humanitarne oraz pomoc migrantom znajdującym się w potrzebie, a nie aspekty polityczne i ekonomiczne, winny stanowić fundament polityki azylowej Unii Europejskiej. Dlatego pierwszym krokiem prowadzącym do zmian w tej dziedzinie powinna być likwidacja Frontexu, *stanowiącego najważniejszy instrument wykluczenia UE*[27].

Zanim jeszcze 17 grudnia 2013 r. zaprzysiężony został trzeci gabinet Angeli Merkel, CDU/CSU i SPD w podpisanej kilka dni wcześniej umowie koalicyjnej uznały, że w obliczu wzrastającej w całym świecie nowej fali imigracji rząd federalny powinien uchwalić Strategię migracji i rozwoju, której celem byłoby wzmocnienie spójności działań w polityce zagranicznej, imigracyjnej i rozwojowej RFN. Strategia taka winna przyczynić się do skuteczniejszego zarządzania napływem migrantów i zwalczania pierwotnych przyczyn migracji we współpracy z krajami pochodzenia oraz państwami tranzytowymi[28]. Partie koalicyjne wskazały również na konieczność zmiany prawa azylowego RFN, w tym m.in. na skrócenie procedur azylowych do maksymalnie trzech miesięcy w przypadku wydawania pierwszych decyzji, oraz zapowiedziały wzmocnienie składu osobowego BAMF[29]. Opowiedziały się także za nadaniem Bośni-Hercegowinie, Macedonii i Serbii statusu krajów bezpiecznych w myśl §29a Ustawy o azylu z 26 czerwca 1992 r.[30] oraz za zachęceniem tamtejszych rządów i Komisji Euro-

[24] *Tamże*.

[25] *Tamże*, s. 166-167.

[26] *Tamże*, s. 166-167, 169.

[27] Program der Partei Die Linke, Beschluss des Parteitages der Partei Die Linke vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, s. 52, [online] https://www.die-linke.de, 9 X 2017.

[28] Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin, 14 XII 2013, s. 77.

[29] *Tamże*, s. 76-77.

[30] Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I, S. 1798), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. November 2016 (BGBl. I, S. 2460) geändert worden ist, Bundesgesetzblatt, 2008, Teil 1, Nr. 40, Bonn, 8 VIII 2008.

pejskiej do podjęcia działań w celu poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej w tych krajach. Zaapelowały one jednocześnie do władz Frontexu, aby w pracach mających na celu ochronę granic zewnętrznych *konsekwentnie przestrzegały standardów humanitarnych i* [...] *praw człowieka*[31]. Niezależnie od umowy koalicyjnej SPD w uchwalonym przez siebie programie działania rządu na lata 2013-2017 zapowiedziała podjęcie starań zmierzających w kierunku zmiany polityki azylowej Unii Europejskiej w sposób odpowiadający bardziej niż dotąd *standardom ochrony praw człowieka* oraz zapewniający *sprawiedliwy podział odpowiedzialności za* [...] *integrację uchodźców* we wszystkich państwach członkowskich Unii[32].

W podobnym tonie wypowiadała się partia opozycyjna Sojusz 90/Zieloni. W programie wyborczym uchwalonym w czasie obrad Federalnej Konferencji Delegatów w dniach 26-28 kwietnia 2013 r. w Berlinie krytycznie oceniła ona dotychczasową politykę wobec uchodźców, realizowaną przez Unię Europejską i państwa członkowskie, określając ją – podobnie jak Lewica – jako „politykę wykluczenia". Jej zdaniem Unia naruszała w ten sposób zakaz odmowy wynikający z konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. Dlatego ponownie zażądała zmiany art. 13 rozporządzenia Dublin II. Proponowała również ustanowienie „wysokich standardów azylowych", jednolitych we wszystkich państwach członkowskich Unii, wsparcie krajów najbardziej dotkniętych napływem migrantów, a także otwarcie się na uchodźców z Syrii oraz udzielenie pomocy finansowej tamtejszym państwom ościennym, które przyjęły już milionowe rzesze syryjskich uchodźców[33].

Pierwsze oficjalne stanowiska partii chadeckich w sprawie wzrastającego napływu migrantów do Unii Europejskiej uchwalone zostały dopiero w 2014 r. O ile jednak reakcja CDU na te wydarzenia była nadal powściągliwa, o tyle opinie CSU były o wiele bardziej stanowcze. 5 kwietnia tegoż roku podczas Zjazdu Federalnego CDU w Berlinie przyjęto uchwałę, w której partia ta wyraziła zadowolenie z ustanowienia w 2013 r. WESA jako *jednego z najnowocześniejszych na świecie*. Uznała, że *system dubliński zasadniczo się sprawdził*, choć staje się on niewydolny w przypadku zbyt dużego napływu migrantów do państw położonych na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Z drugiej strony CDU zadeklarowała, że Republika Federalna będzie nadal wspierać finansowo działalność UNHCR oraz zgodzi się na przyjęcie migrantów z państw trzecich, jeżeli *ich szybki powrót do krajów pochodzenia nie byłby możliwy lub nie byliby oni w stanie w pełni zintegrować się w tychże państwach*. CDU zaapelowała również do pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej o przyjmowanie uchodźców[34].

[31] Deutschlands Zukunft gestalten, s. 76-77.

[32] Das Wir entscheidet, Das Regierungsprogramm 2013-2017, Berlin 2013, s. 57-58, 112.

[33] 35. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz vom Bündnis 90/Die Grünen vom 26.-28. April 2013 in Berlin, Zeit für den Grünenwandel, Teilhaben, Einmischen, Zukunft schaffen, Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin 2013, s. 232-233.

[34] 26. Bundesparteitag der CDU Deutschlands am 5. April 2014 in Berlin, „Gemeinsam erfolgreich in Europa". Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitages der CDU Deutschlands, Berlin 2014, s. 84-86.

Z kolei CSU podczas Zjazdu Krajowego w dniach 12-13 grudnia 2014 r. w Norymberdze przyjęła uchwałę, w której stwierdzała, że Unia Europejska *winna być nadal kotwicą stabilizacji na świecie*. Jednak *wzrastający ustawicznie napływ uchodźców do Europy zagraża* zarówno stabilności Unii, jak i Niemiec. W obliczu aktualnych kryzysów i zagrożeń Unia *potrzebuje więcej Europy w dużym i mniej Europy w małym* (*mehr Europa im Großen und weniger Europa im Kleinen*). Oznaczało to, że zacieśnianie współpracy między państwami członkowskimi winno dotyczyć najpoważniejszych zagrożeń płynących z zewnątrz, w tym także masowego napływu migrantów. Natomiast ograniczenie takiej współpracy powinno odnosić się do tych aspektów życia publicznego, z którymi lepiej radzą sobie państwa członkowskie. Najwyższym priorytetem w działaniach zewnętrznych Unii, ale także w politykach odpowiedzialnych za jej bezpieczeństwo wewnętrzne, winno być przezwyciężenie masowego napływu migrantów. W ślad za tym CSU proponowała rozszerzenie dotychczasowej działalności Unii Europejskiej o następujące zadania: po pierwsze wprowadzenie nowych przepisów azylowych w celu zagwarantowania *sprawiedliwego podziału uchodźców w państwach członkowskich UE*, np. według *obowiązkowego dla wszystkich systemu kwotowego* (*Verteilungsschlüssel*); po drugie opracowanie specjalnego programu pomocowego dla uchodźców w wysokosci 1 mld euro; po trzecie zwiększenie zasięgu i intensywności operacji poszukiwawczo-ratowniczej Tryton oraz wzmocnienie kontroli granic zewnętrznych Unii; po czwarte rozważenie w sytuacjach nadzwyczajnych możliwości przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych Unii; po piąte skuteczniejsze zwalczanie sieci przemytników oraz handlu ludźmi[35]. Warto zauważyć, że CSU była pierwszą niemiecką partią polityczną, która zaproponowała system kwotowy jako metodę solidarnego podziału odpowiedzialności za uchodźców w Unii Europejskiej. Metoda ta była dotąd stosowana w RFN w postaci tzw. klucza z Königstein (*Königsteiner Schlüssel*), zgodnie z którym liczba azylantów przypadających na dany kraj federacji była obliczana co roku na podstawie jego wpływów podatkowych (⅔) oraz liczby ludności (⅓)[36].

Druga faza kryzysu (2015-2016)

Pierwszą niemiecką partią polityczną, która bardzo ostro zareagowała na masowy napływ migrantów w 2015 r. do Unii Europejskiej, była FDP. Z powodu przegranych wyborów federalnych w 2013 r., pierwszej w historii Republiki Federalnej Niemiec absencji tej partii w Bundestagu oraz przejęcia roli opozycji pozaparlamentarnej było jej dość łatwo dystansować się od swojego powściągliwego stanowiska wobec kryzysu migracyjnego Unii, reprezentowanego w ramach koalicji rządowej z partiami chadeckimi

[35] Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 12.-13. Dezember 2014 in Nürnberg, Beschlüsse, Außenpolitik-Sicherheit-Europa, s. 4-5, [online] http://www.csu.de, 9 X 2017.

[36] Nazwa systemu kwotowego podziału azylantów w RFN wywodzi się od miasta Königstein w Hesji, gdzie 31 marca 1949 r. kraje federacji podpisały porozumienie w sprawie podziału odpowiedzialności finansowej za działalność instytucji naukowo-badawczych w RFN. Później system ten był stosowany w innych dziedzinach życia publicznego, a tym w polityce azylowej, por. Königsteiner Schlüssel, s. 1, [online] http://www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluessel, 21 IV 2017.

w latach 2009-2013. Nakazem chwili stało się wręcz dążenie do nadania FDP nowego profilu w czasie debaty publicznej w Niemczech na temat kryzysu migracyjnego Unii.

16 maja 2015 r. Zjazd Federalny FDP przyjął uchwałę w sprawie polityki imigracyjnej i azylowej RFN, która wytyczyła kierunki działań partii w drugiej fazie kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej. FDP wzywała w niej do większego otwarcia się Niemiec na bieżące wyzwania migracyjne w Europie i na świecie oraz traktowania ich nie jako *zagrożenie, lecz szansę* dla demograficznego i gospodarczego rozwoju kraju. Niemcy winny – jej zdaniem – odgrywać rolę *magnesu przyciągającego wykwalifikowanych i gotowych do integracji ze społeczeństwem niemieckim migrantów z całego świata*, tym bardziej że zmiany demograficzne, w tym m.in. spadek przyrostu naturalnego oraz starzenie się społeczeństwa, spowodują, iż w 2050 r. może zabraknąć w Niemczech 15 mln rąk do pracy[37]. Z drugiej strony jednak FDP opowiedziała się w swojej uchwale za gruntownymi zmianami w polityce imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej, w tym także za wprowadzeniem mechanizmu automatycznego podziału migrantów pomiędzy wszystkie państwa członkowskie na wzór obowiązującego w Niemczech tzw. klucza z Königstein[38]. Dlatego celem polityki Unii Europejskiej winno być większe otwarcie na uchodźców oraz sprawiedliwa ich relokacja, opierająca się na następujących kryteriach: liczbie ludności, wysokości PKB, stopie bezrobocia oraz wielkości danego państwa[39].

17 czerwca 2015 r. Zarząd Federalny FDP opowiedział się za zastąpieniem rozporządzenia Dublin III przez nowe regulacje prawne, przewidujące ustanowienie kwotowego systemu podziału migrantów. Jednocześnie domagał się on zapewnienia legalnym migrantom dostępu do unijnego rynku pracy, wprowadzenia przyznawanej przez ambasady Unii Europejskiej tzw. wizy humanitarnej dla uchodźców pochodzących z krajów, w których ludność narażona jest na największe prześladowania, zwalczania pierwotnych przyczyn migracji w krajach pochodzenia, a także wsparcia procesów stabilizacji politycznej i ekonomicznej w państwach tranzytowych takich jak Libia[40]. Nieco ponad dwa miesiące później, 26 sierpnia 2015 r., Prezydium FDP w swoim dziesięciopunktowym programie powtórzyło wspomniany wyżej postulat rewizji rozporządzenia Du-

[37] 66. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 16. Mai 2015 in Berlin, Beschlüsse. Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten, s. 1-2, [online] http://www.fdp.de, 9 X 2017. Por. też uchwałę Zarządu Federalnego FDP z 15 stycznia 2015 r., w której partia ta opowiedziała się za opracowaniem nowoczesnej koncepcji polityki imigracyjnej RFN, por. Für ein zeitgemäßes Einwanderungskonzept, Beschluss des Bundesvorstands der FDP vom 19. Januar 2015 in Berlin, s. 1-4, [online] http://www.fdp.de, 9 X 2017.

[38] 28 kwietnia 2016 r. również frakcja parlamentarna Sojusz 90/Zieloni złożyła wniosek w sprawie ustanowienia mechanizmu automatycznego podziału migrantów w UE na wzór tzw. klucza z Königstein. Wniosek został wtedy odesłany do parlamentarnej komisji spraw wewnętrznych (s. 16460), zaś 24 czerwca tego roku z rekomendacji komisji odrzucony na forum plenarnym Bundestagu (s. 17859-17860), por. Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 167. Sitzung am 28. April 2016, s. 16448-16450, 16450, 16459-16460, 17859-17860, [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017.

[39] 66. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 16. Mai 2015 in Berlin, s. 7-8, 12.

[40] Forderungen an den Flüchtlingsgipfel, Beschluss des Bundesvorstands der FDP vom 17. Juni 2015 in Berlin, s. 2, [online] http://www.fdp.de, 9 X 2017.

blin III i zastąpienia go kwotowym systemem podziału migrantów według kryteriów przyjętych w majowej uchwale Zjazdu Federalnego. Ponadto zaproponowało ono m.in. ustanowienie przez Unię Europejską specjalnego funduszu wspierającego państwa najbardziej obciążone masowym napływem migrantów oraz liberalizację unijnego prawa imigracyjnego przez wprowadzenie wizy humanitarnej i wizy czasowego zatrudnienia (*Job-Visa*) obok dotychczasowej tzw. niebieskiej karty[41].

Pierwszą wspólną reakcją partii koalicji rządowej CDU/CSU/SPD na masowy napływ migrantów w 2015 r. oraz decyzję kanclerz Merkel o tymczasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej były uchwalone 6 września 2015 r. zalecenia komitetu koalicyjnego (*Koalitionsausschuss*), czyli gremium złożonego z przewodniczących CDU, CSU, SPD, przewodniczących frakcji parlamentarnych CDU/CSU i SPD oraz właściwych rzeczowo ministrów rządu federalnego. Przyjęty podczas tego spotkania pakiet środków obejmował: pomoc dla krajów pochodzenia oraz państw tranzytowych, służącą przeciwdziałaniu przyczynom migracji; wsparcie działań Unii Europejskiej w walce z kryzysem migracyjnym; koordynację współpracy pomiędzy federacją, krajami federacji i gminami w polityce azylowej RFN[42].

Pomoc dla krajów pochodzenia i państw tranzytowych miała polegać m.in. na finansowym i instytucjonalnym wspieraniu obozów uchodźczych w regionach kryzysu oraz na działaniach na rzecz stabilizacji i wzmacniania państwowości krajów upadających lub upadłych[43]. Wsparcie dla działań Unii Europejskiej w walce z kryzysem oznaczało przede wszystkim aprobatę dla wszystkich propozycji Komisji Europejskiej, które miały być przedmiotem obrad Rady Unii Europejskiej 14 września 2015 r., dotyczących: utworzenia hotspotów w Grecji i we Włoszech; *solidarnego i sprawiedliwego podziału oraz przyjęcia uprawnionych do azylu wysiedleńców* przez państwa członkowskie Unii Europejskiej; ustalenia wspólnej unijnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia; przeprowadzenia *fundamentalnej reformy polityki azylowej* i ustanowienia *jednolitego prawa azylowego* Unii; skutecznego zwalczania sieci przemytniczych; wsparcia finansowego i praktycznego dla państw członkowskich Unii, aktualnie najbardziej obciążonych skutkami kryzysu; wzmocnienia zaangażowania Unii w zwalczanie przyczyn migracji w głównych krajach pochodzenia[44]. Ponadto komitet koalicyjny podjął kilka ważnych decyzji określających kierunki zmian w polityce azylowej RFN. Zapowiedział, że w projekcie budżetu na rok 2016 rząd federalny przeznaczy dodatkowe 3 mld euro na pomoc dla uchodźców na szczeblu federacji oraz odda do dyspozycji krajów federacji i gmin dalsze 3 mld euro[45]. Jednostki policji zajmujące się uchodźcami oraz BAMF winny być wzmocnione pod względem personalnym i technicznym. Należało także zmienić ustawę

[41] 10. Punkte für eine bessere Flüchtlings- und Einwanderungspolitik. Beschluss des Präsidiums der FDP vom 26. August 2015 in Berlin, s. 4, [online] www.fdp.de, 9 X 2017.

[42] Sitzung des Koalitionsausschusses am 6. September 2015, s. 1, [online] http://fluechtlingsrat-bw.de, 9 X 2017.

[43] W związku z tym postanowiono znacząco zwiększyć przeznaczone na ten cel środki finansowe z budżetów Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa do spraw Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, por. *tamże*, s. 2.

[44] *Tamże*, s. 2-3.

[45] W 2015 r. federacja przeznaczyła na ten cel 1 mld euro, por. *tamże*, s. 6.

o bezpiecznych krajach pochodzenia, nadając taki status Albanii, Kosowu i Czarnogórze. Za niezwykle istotne uznano również: przyspieszenie postępowań azylowych oraz procedur powrotów; anulowanie dotychczasowego błędnego systemu zachęt finansowych dla migrantów (m.in. zastąpienie wypłat gotówkowych świadczeniami rzeczowymi); poprawę zasad integrowania się migrantów ze społeczeństwem niemieckim; rozbudowę budownictwa socjalnego; ustanowienie 10 tys. dodatkowych etatów w służbach wolontariatu; ułatwienie legalnej migracji zarobkowej jako alternatywy wobec azylu dla obywateli Albanii, Kosowa, Czarnogóry, Bośni-Hercegowiny, Serbii i Macedonii[46].

Komitet koalicyjny zapowiedział również, że Niemcy wywiążą się ze swoich zobowiązań wobec azylantów, oraz wyraził nadzieję, że to samo uczynią pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej[47]. Zapowiedź ta dotyczyła m.in. kontrowersyjnego w niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji. Wniosek Komisji Europejskiej popierały zarówno frakcje koalicji rządowej, jak i opozycji parlamentarnej. Z drugiej strony jednak zarówno SPD, jak i Sojusz 90/Zieloni zarzucały, zwłaszcza partiom chadeckim, popełnienie poważnych błędów w polityce wobec uchodźców w pierwszej fazie kryzysu w latach 2011-2014. Przewodniczący frakcji parlamentarnej socjaldemokratów Thomas Oppermann argumentował, że cztery lata wcześniej, gdy kryzys dotyczył włoskiej wyspy Lampedusa i Grecji, CDU i CSU sprzeciwiały się *ustanowieniu systemu kwotowego dla uchodźców*, a teraz zmieniły zdanie, gdy Niemcy same znalazły się pod presją napływu migrantów[48]. Katrin Göring-Eckardt z Sojuszu 90/Zieloni oskarżyła ówczesne rządy, że do 2014 r. stosowały

[46] *Tamże*, s. 3-7. Większość z tych postulatów znalazła się później w tzw. I pakiecie azylowym (Asylpaket I), który wszedł w życie 24 października 2015 r., choć niektóre przepisy zaczęły obowiązywać nieco później. Przewidywał on m.in. zmiany w: finansowaniu polityki azylowej przez federację i kraje federacji, rodzajach świadczeń (ograniczenie wypłat w gotówce na rzecz świadczeń rzeczowych), podziale migrantów na poszczególne kraje federacji, procesie integracji azylantów (kursy językowe, ułatwiony dostęp do rynku pracy), a także uznaniu Albanii, Kosowa i Czarnogóry za bezpieczne kraje pochodzenia. Przepisy te zostały wprowadzone w życie zasadniczo na mocy ustawy w sprawie przyspieszenia postępowania azylowego, por. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, Bundesgesetzblatt, 2015, Teil I, Nr. 40, Bonn, 23. Oktober 2015. Ponadto 7 lipca 2016 r. Bundestag uchwalił ustawę integracyjną, która weszła w życie 6 sierpnia tegoż roku (część przepisów zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2017 r.). Ustawa przewiduje ułatwienia w procesie integracji azylantów ze społeczeństwem niemieckim, ale także stosowanie sankcji za jej nieprzestrzeganie. Ułatwienia dotyczą m.in. dostępu do kursów integracyjnych (nauka niemieckiego języka i kultury) oraz rynku pracy. Jednak uchodźcy, którzy przerwą kurs integracyjny, muszą się liczyć z obniżeniem świadczeń socjalnych. Prawo do stałego pobytu będzie przysługiwało po pięciu latach, zamiast dotychczasowych trzech lat, i będzie uwarunkowane wystarczającą znajomością języka niemieckiego oraz zdolnością do samodzielnego utrzymania. Po trzech latach azylanci otrzymają natomiast takie prawo, gdy będą znać język niemiecki oraz posiadać pracę. W celu równomiernego rozłożenia ciężaru utrzymania azylantów oraz przeciwdziałania skupianiu się ich w największych metropoliach (*Ballungsgebiete*) ustawa przewiduje także możliwość wyznaczenia im miejsca zamieszkania przez kraje federacji, por. Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, Bundesgesetzblatt, 2016, Teil I, Nr. 39, Bonn, 5. August 2016.

[47] Sitzung des Koalitionsausschusses am 6. September 2015, s. 1.

[48] Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. 18. Wahlperiode. 145. Sitzung am 16. Dezember 2015, s. 14287, [online] http://dip21.bundestag.de/, 9 X 2017.

one *zasadę św. Floriana w polityce wobec uchodźców*, co doprowadziło tylko do spotęgowania kryzysu. Posługiwanie się tą zasadą miało polegać na tym, że rząd federalny chciał rozwiązać kryzys migracyjny *możliwie najdalej od granic Niemiec, najlepiej w krajach pochodzenia lub państwach ościennych, ale w każdym razie poza Unią Europejską*[49]. Niektórzy socjaldemokraci, jak minister ds. gospodarki i energii oraz przewodniczący SPD Sigmar Gabriel, otwarcie wskazywali jednakże na zapotrzebowanie Niemiec na siłę roboczą. Gabriel argumentował, że rząd federalny powinien być zainteresowany napływem migrantów, ponieważ do 2030 r. niemiecki rynek pracy skurczy się aż o 6 mln osób i właśnie migranci przybywający obecnie do Republiki Federalnej *mogą* [...] *pomóc to zmienić*. W przeciwnym razie powstanie realne zagrożenie nie tylko dla przedsiębiorców, lecz także dla dobrobytu całego niemieckiego społeczeństwa[50].

5 listopada 2015 r. przewodniczący partii koalicji rządowej CDU/CSU/SPD przyjęli specjalną uchwałę w sprawie kryzysu migracyjnego. W dużej mierze, zwłaszcza w części dotyczącej działań Unii Europejskiej na rzecz zwalczania kryzysu, opierała się ona na wspólnym stanowisku (*Positionspapier*) partii chadeckich sprzed czterech dni[51]. Merkel, Seehofer i Gabriel powtórzyli w podpisanej przez siebie uchwale dotychczasowe postulaty rządu federalnego w sprawie reformy polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej, w tym m.in. konieczność ustanowienia systemu kwotowego (*Strukturen der Lastenteilungen*), utworzenia hotspotów w Grecji i we Włoszech oraz nadania większej efektywności mechanizmowi powrotów nielegalnych migrantów do krajów pochodzenia. Z drugiej strony, wychodząc naprzeciw nowym priorytetom Unii Europejskiej w walce z kryzysem, poparli oni inicjatywę zawarcia porozumienia z Turcją oraz działania na rzecz uszczelnienia granic zewnętrznych Unii[52].

W części dotyczącej niemieckiej polityki azylowej przewodniczący CDU, CSU i SPD opowiedzieli się natomiast za następującymi zmianami: wprowadzeniem dowodu uchodźcy i banku danych starających się o azyl w tzw. normalnym postępowaniu azylowym; ustanowieniem od trzech do pięciu centrów dla migrantów z małymi szansami na przyznanie azylu oraz zaostrzeniem reżimu rezydencjalnego w tzw. przyspieszonym postępowaniu azylowym; zawieszeniem na dwa lata prawa azylantów do łączenia rodzin; wprowadzeniem obowiązku współfinansowania przez uchodźców kosztów procesu ich integracji ze społeczeństwem niemieckim; ustanowieniem federalnego centrum ds. kontaktów z ambasadami krajów pochodzenia w celu ułatwienia identyfikacji migrantów; ograniczeniem jedynie do ciężkich przypadków chorobowych prawa do odwlekania przez nielegalnych migrantów możliwości wydalenia z Niemiec[53].

[49] Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. 18. Wahlperiode. 120. Sitzung am 9. September 2015, s. 11616, [online] http://dip21.bundestag.de/, 9 X 2017.

[50] Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. 18. Wahlperiode. 121. Sitzung am 10. September 2015, s. 11703, [online] http://dip21.bundestag.de/, 9 X 2017.

[51] Menschen in Not helfen, Zuwanderung ordnen und steuern, Integration sichern. Positionspapier von CDU und CSU vom 1. November 2015, Berlin, 1. November 2015, s. 1-6.

[52] Beschluss der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD, Berlin, 5. November 2015, s. 5-7.

[53] *Tamże*, s. 1-5. Większość z tych propozycji znalazła swoje odzwierciedlenie w tzw. II pakiecie azylowym, który wszedł w życie 17 marca 2016 r. Przewiduje on m.in. zawieszenie na dwa lata prawa

Podczas gdy uchwała przewodniczących CDU, CSU i SPD z 5 listopada 2015 r. określiła stanowisko rządu federalnego wobec nowych priorytetów Unii Europejskiej w walce z kryzysem migracyjnym, to podstawowym dokumentem w dużej mierze definiującym działania partii chadeckich było wspomniane wyżej stanowisko CDU i CSU z 1 listopada tegoż roku[54]. Nawiązywały do niego wszystkie ważniejsze dokumenty programowe partii chadeckich, przyjęte w następnych kilkunastu miesiącach, takie jak: deklaracja Zjazdu Federalnego CDU z 15 grudnia 2015 r., uchwała Zjazdu Federalnego CDU z 7 grudnia 2016 r., uchwała Zjazdu Krajowego CSU z 21 listopada 2015 r., uchwała Zarządu Krajowego CSU z 10 września 2016 r. oraz program zasadniczy CSU przyjęty podczas Zjazdu Krajowego tej partii 5 listopada tegoż roku.

O ile w deklaracji z 15 grudnia 2015 r. CDU potwierdziła zasadniczo wszystkie dotychczasowe cele i zadania partii w walce z kryzysem[55], o tyle w uchwale z 7 grudnia 2016 r. pozytywnie oceniła nadto podpisanie i realizację wspomnianej niżej umowy z Turcją z 18 marca tegoż roku, zamknięcie wschodniego szlaku śródziemnomorskiego dla migrantów, wzmocnienie i uszczelnienie granic zewnętrznych Unii Europejskiej, a także wszczętą 4 maja 2016 r. przez Komisję Europejską reformę rozporządzenia Dublin III. Z drugiej strony opowiedziała się w niej za utworzeniem na granicach państw członkowskich stref tranzytowych dla migrantów oczekujących na rozpatrzenie wniosków azylowych, za harmonizacją standardów socjalnych dla azylantów, a także za podpisaniem porozumień z państwami afrykańskimi w sprawie współpracy w zwalczaniu nielegalnej migracji na wzór umowy między Unią Europejską a Turcją[56]. Inaczej niż CDU jej siostrzana partia CSU wychodziła w swoich dokumentach programowych poza ramy przyjęte w rezolucji z 1 listopada 2015 r. Jej stanowisko wobec kryzysu migracyjnego oraz samych azylantów było o wiele bardziej ambiwalentne, ale także bardziej realistyczne. Podobnie jak w pierwszej fazie kryzysu w latach 2011-2014 partia ta w pełni dostrzegała bowiem zagrożenia wynikające z masowego napływu migrantów zarówno dla Unii Europejskiej, jak i dla Niemiec. Dlatego w swoim programie

azylantów do łączenia rodzin, z wyjątkiem członków rodzin znajdujących się w obozach dla uchodźców w Turcji, Jordanii i Libanie; wprowadzenie obowiązku współfinansowania kosztów procesu integracji przez uchodźcę w wysokości 10 euro na miesiąc; uznanie Maroka, Algierii i Tunezji za bezpieczne kraje pochodzenia; ograniczenie jedynie do ciężkich przypadków chorobowych prawa do odwlekania przez nielegalnych migrantów możliwości wydalenia z Niemiec; ustanowienie pięciu centrów dla migrantów z małymi szansami na udzielenie azylu, co dotyczyło osób nieokazujących gotowości do współpracy lub podających fałszywe dane na temat własnej tożsamości, lub niszczących świadomie własne dokumenty, lub pochodzących z tzw. krajów bezpiecznych, lub mających zakaz wjazdu do RFN, por. Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016; Bundesgesetzblatt, 2016, Teil I, Nr. 12, Bonn, 16. März 2016; Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016, Bundesgesetzblatt, 2016, Teil I, Nr. 12, Bonn, 16. März 2016.

[54] Menschen in Not helfen, *Zuwanderung...*, s. 1-6.

[55] 28. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Beschlüsse. Karlsruher Erklärung zu Terror und Sicherheit, Flucht und Integration, s. 8-23, [online] http://www.cdu.de, 9 X 2017.

[56] 29. Bundesparteitag der CDU am 6.-7. Dezember 2016 in Essen. Beschlüsse. Orientierung in schwieriegen Zeiten – für ein erfolgreiches Deutschland und Europa, s. 13-19, [online] http://www.cdu.de, 9 X 2017.

przyjętym podczas Zjazdu Krajowego w dniach 20-21 listopada 2015 r. w Monachium apelowała do wszystkich państw członkowskich o przestrzeganie prawa Unii Europejskiej w polityce migracyjnej i azylowej, w szczególności zaś przepisów rozporządzenia Dublin III czy też dorobku prawnego Schengen. Podobnie jak dotąd opowiadała się także za wprowadzeniem kwotowego systemu podziału migrantów[57]. Z drugiej strony jednak przestrzegała samych uchodźców przed próbami ustanawiania społeczeństwa multikulturowego w Niemczech czy wręcz gettoizacji (*Ghettoisierung*) Niemiec lub przed szerzeniem religijnego fundamentalizmu i fanatyzmu. Przypominała, że w Niemczech obowiązuje Ustawa Zasadnicza, a nie prawo szariatu. W ślad za tym przeciwstawiała koncepcji społeczeństwa multikulturowego ideę „kultury wiodącej" (*Leitkultur*), obejmującej *zachodnią tradycję chrześcijańsko-judaistyczną, nasze podstawowe wartości, niemiecki język, naszą historię i kulturę*. Przestrzeganie niemieckiego prawa jest oczywistością, ale „prawdziwa wspólnota" potrzebuje czegoś więcej. Czymś takim jest właśnie „kultura wiodąca"[58]. Doceniając kluczową rolę Turcji w ograniczeniu napływu migrantów wschodnim szlakiem śródziemnomorskim do Unii Europejskiej, CSU nadal sprzeciwiała się jej akcesji do Unii i proponowała zamiast tego status uprzywilejowanego partnera dla tego państwa[59]. W uchwale Zarządu Krajowego z 10 września 2016 r. CSU zapowiadała, że Bawaria nadal pełnić będzie w Niemczech funkcję kraju federacji wyznaczającego trendy (*Taktgeber*) w walce z kryzysem migracyjnym oraz w procesie integracji azylantów, podstawą której winna być „kultura wiodąca". W ślad za tym domagała się wprowadzenia tego ostatniego pojęcia do konstytucji Bawarii[60] oraz ustawowego określenia górnej granicy dla liczby przyjmowanych uchodźców w Niemczech na 200 tys. osób rocznie. CSU sprzeciwiała się także zniesieniu kontroli na granicy z Austrią do czasu przywrócenia rzeczywistej ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Krytycznie oceniając decyzję kanclerz Merkel o otwarciu tej granicy

[57] Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 20.-21. November 2015 in München. Beschlüsse. Deutschland braucht das starke Bayern. Migration-Leikultur-Integration, s. 28, [online] http://www.csu.de, 9 X 2017.

[58] *Tamże*, s. 30-31.

[59] *Tamże*, s. 30.

[60] 30 kwietnia 2017 r. minister spraw wewnętrznych de Maizière (CDU) w artykule opublikowanym na łamach „Bild am Sonntag" poparł ideę „kultury wiodącej" rozumianej jako warunek udanej integracji migrantów z niemieckim społeczeństwem oraz wezwał do publicznej debaty na ten temat. Propozycja ta została natychmiast oprotestowana przez polityków SPD, FDP i Sojuszu 90/Zielonych. Socjaldemokratyczny kandydat na kanclerza Martin Schulz uznał ją za absurdalną, argumentując, że „niemiecką kulturą wiodącą jest wolność, sprawiedliwość i dobre współżycie ze sobą, jak to określa Ustawa Zasadnicza". Przewodniczący FDP Christian Lindner zarzucił de Maizière'owi uprawnianie kampanii wyborczej. Natomiast współprzewodnicząca Sojuszu 90/Zielonych Simone Peter stwierdziła, że Niemcy nie potrzebują żadnej debaty na temat „kultury wiodącej", lecz „nowej polityki wewnętrznej, która ułatwia integrację, monitoruje prawicowe ugrupowania (*rechte Netzwerke*) i zdaje sobie sprawę z zagrożenia islamistycznego", por. De Maizière stößt mit Vorschlägen zur Leitkultur auf Kritik, 30. April 2017, s. 1, [online] http://www.bild.de, 9 X 2017; De Maizière stellt zehn Thesen zur deutschen Leitkultur auf, 30. April 2017, s. 1, [online] http://www.sueddeutsche.de; De Maizière erntet mit seinem Vorstoß zur Leitkultur Kritik, 1. Mai 2017, s. 1-2, [online] http://www.sueddeutsche.de, 9 X 2017.

we wrześniu 2015 r., stanowczo stwierdzała, że *w żadnym razie nie może dojść do powtórzenia się sytuacji*, jaka miała wówczas miejsce, ponieważ żadne państwo nie może tolerować nielegalnego przekraczania swoich granic[61]. Uchwały przyjęte przez Zjazd Krajowy w 2015 r. oraz Zarząd Krajowy CSU w 2016 r. miały fundamentalnie znaczenie dla tej partii w walce z kryzysem migracyjnym, o czym świadczył fakt, że najważniejsze z ich postanowień zostały włączone do programu zasadniczego przyjętego 5 listopada 2016 r. podczas Zjazdu Krajowego w Monachium[62].

WPŁYW RZĄDU FEDERALNEGO NA REFORMĘ POLITYKI IMIGRACYJNEJ I AZYLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ. ZARZĄDZANIE KRYZYSEM CZY DZIAŁANIE W AFEKCIE?

Mimo pełnej świadomości nadchodzącego zagrożenia, krytycznych ocen wobec dotychczasowej polityki imigracyjnej Unii Europejskiej oraz apeli o jej reformę, zarówno rząd koalicyjny CDU/CSU/SPD, jak i partie opozycji parlamentarnej zostały w pełni zaskoczone przez kryzys migracyjny, który wybuchł w 2015 r. w Unii Europejskiej. Żadna ze stron nie była przygotowana ani na tak masowy napływ migrantów w tak krótkim czasie, ani na bezradność Unii w obliczu kryzysu. Choć liczba wniosków o przyznanie azylu w Unii Europejskiej wzrosła w 2014 r. o ponad 45% w porównaniu z rokiem 2013[63], zaś w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2015 r. wzrastała w jeszcze większym tempie, to rząd federalny nie dysponował wówczas nadal żadną skuteczną receptą przeciwdziałania presji migracyjnej[64].

18 czerwca 2015 r. podczas wystąpienia w Bundestagu kanclerz Merkel zaapelowała do rządów wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej o solidarny udział w przyjmowaniu wysiedleńców zgodnie ze wspomnianym wyżej wnioskiem ustawodawczym Komisji Europejskiej z 27 maja tegoż roku w sprawie ustanowienia tymczasowego mechanizmu relokacji na korzyść Włoch oraz Grecji[65]. Powołując się na bieżące dane Eurostatu, Merkel stwierdziła również, że Niemcy nie mogą się zgodzić na to, aby jedynie pięć państw członkowskich (RFN, Węgry, Szwecja, Austria, Włochy) miało przyjąć aż ¾ wszystkich osób ubiegających się o azyl[66].

---

61 Klarer Kurs bei der Zuwanderung. Humanität, Ordnung, Begrenzung. Beschluss des CSU-Parteivorstandes vom 9./10. September 2016 in Schwarzenfeld, s. 1-10, [online] http://www.csu.de, 9 X 2017.

62 Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 4.-5. November 2016 in München. Die Ordnung. Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union, s. 14-15, [online] http://www.csu.de, 9 X 2017.

63 O ile w 2013 r. złożono 431 090 wniosków, o tyle w 2014 było ich aż 626 960, por. Eurostat. Asylum applicant, s. 1.

64 Łączna liczba migrantów, którzy złożyli pierwsze i odwoławcze wnioski azylowe w 2015 r. w Niemczech, wyniosła w 2015 r. 476 649 osób, czyli o 135% więcej w porównaniu z 2014 r., por. *tamże*.

65 Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. 18. Wahlperiode. 112. Sitzung am 18. Juni 2015, s. 10688, [online] http://dip21.bundestag.de/, 9 X 2017.

66 Asylum applicant, s. 1-2.

Latem 2015 r. do stolicy Węgier, Budapesztu, zaczęły przybywać wschodnim szlakiem śródziemnomorskim tysiące migrantów. Rząd węgierski stanął w obliczu niezwykle trudnego dylematu. Każde rozwiązanie wydawało się niekorzystne. Przyjęcie uciekinierów przekraczało możliwości absorpcyjne tamtejszego systemu azylowego. Zgoda na wyjazd do Austrii czy Niemiec bez rozpatrzenia wniosku azylowego oznaczałaby natomiast nie tylko naruszenie przepisów rozporządzenia Dublin III, lecz także zachęciłaby kolejne rzesze migrantów do przybywania do Unii. Mimo to pod koniec sierpnia 2015 r. rząd premiera Viktora Orbána zezwolił wielu tysięcom migrantów na marsz autostradą z Budapesztu w kierunku Austrii, a nawet oddał do ich dyspozycji autokary. Pokerowe posunięcie Orbana zmusiło do działania rządy Austrii i Niemiec. 31 sierpnia 2015 r. podczas konferencji prasowej kanclerz Merkel wypowiedziała swoje słynne słowa – *Damy radę!* (*Wir schaffen das!*), które potem stały się symbolem polityki „otwartych drzwi" niemieckiego rządu stosowanej wobec wysiedleńców[67].

W reakcji na marsz migrantów w kierunku Austrii w nocy z 4 na 5 września 2015 r. Merkel i kanclerz Austrii Faymann w porozumieniu z Orbánem ogłosili, wspomnianą wyżej, kontrowersyjną decyzję o czasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej[68]. Uzgodnili również, że autokary i pociągi z migrantami będą przepuszczane z Austrii do Bawarii. W efekcie tych ustaleń w następnym dniu niemiecką granicę przekroczyło aż ok. 12 tys. migrantów. Jednak już kilka godzin po podjęciu decyzji kanclerz Austrii alarmował Merkel, że uchodźców jest znacznie więcej, aniżeli się spodziewano[69].

Decyzja Merkel została podjęta spontanicznie, bez zgody gabinetu rządowego, debaty parlamentarnej w Bundestagu i uchwały frakcji parlamentarnych CDU/CSU i SPD, a także bez zgody władz partyjnych koalicji rządowej. Napotkała ona ostrą krytykę zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Głównym adwersarzem kanclerz w Republice Federalnej stała się współrządząca CSU. Premier Bawarii i zarazem przewodniczący CSU Seehofer ostrzegał, że jednym ze skutków niekontrolowanego napływu migrantów może być wzrost poparcia dla ugrupowań skrajnie prawicowych w Niemczech. Sekretarz generalny partii Andreas Scheuer informował, że Zarząd CSU jednomyślnie uznał wspomnianą decyzję Merkel za błędny sygnał. Postawę kanclerz skrytykował także minister spraw wewnętrznych Bawarii Joachim Herrmann[70]. Najwięcej słów krytyki z zagranicy popłynęło natomiast z państw

[67] Kanclerz użyła tego sformułowania, bazując na szacunkach niemieckich urzędów, zgodnie z którymi do końca 2015 r. do RFN miało przybyć ok. 800 tys. migrantów, por. *Merkels drei große kleine Worte*, 31 VIII 2015, [online] https://www.tagesschau.de, 9 X 2017, s. 1; G. Banas, *Flüchtlingsfrage. Merkel: „Wir schaffen das"*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" 2015, 31 VIII, s. 1-2. Pierwszy raz liczbę taką podał 19 sierpnia 2015 r. minister spraw wewnętrznych de Maizière, por. Flüchtlingeprognose 2015. Bundesregierung rechnet mit bis zu 800.000 Asylbewerbern, 19 VIII 2015, s. 1, [online] http://www.spiegel.de/, 9 X 2017.

[68] F. Trauner, *Wie sollen Flüchtlinge...*, s. 99.

[69] *Błędy Merkel w polityce wobec uchodźców. Chwilowe otwarcie granic całkowicie odmieniło Niemcy*, PAP, 17 III 2017, s. 1-2.

[70] *W Niemczech narasta napięcie. CSU krytykuje Merkel za chęć przyjęcia uchodźców. „To błędny sygnał"*, PAP, 6 września 2015 r., s. 1-2.

Europy Środkowo-Wschodniej, głównie Węgier i Polski[71]. Były one konsekwencją nie tylko kontrowersyjnej decyzji o zawieszeniu przepisów Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej, lecz także późniejszych zabiegów dyplomatycznych rządu federalnego w sprawie wprowadzenia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Zabiegi te odbierano jako próbę przerzucenia na te kraje odpowiedzialności za błędy Niemiec w polityce azylowej i imigracyjnej[72]. 13 września 2015 r. pod naporem coraz większych rzesz migrantów rząd federalny zmuszony był przywrócić kontrolę na granicy z Austrią, zaś w listopadzie tegoż roku ponownie zaczął przestrzegać postanowień rozporządzenia Dublin III[73].

Już 6 września 2015 r. komitet koalicyjny wyznaczył – jak się wtedy wydawało – kierunki działań rządu federalnego na kilka najbliższych miesięcy. Przeprowadzona na forum komitetu dyskusja uspokoiła też napiętą dotąd atmosferę pomiędzy partiami chadeckimi. Uczestnicy posiedzenia uzgodnili, że decyzja, jaką w nocy z 4 na 5 września 2015 r. podjęli kanclerz RFN Merkel oraz kanclerz Austrii Faymann, *nie powinna się powtórzyć*[74], co oznaczało *de facto* uznanie jej za błędną. Zalecenia komitetu koalicyjnego wywarły istotny wpływ na dalsze działania rządu federalnego w walce z kryzysem migracyjnym. Bazując na tym dokumencie, jego przedstawiciele brali udział w procedurze przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej 14 i 22 września 2015 r. decyzji dotyczących relokacji migrantów z Włoch i Grecji. O ile uchwalenie decyzji z 14 września 2015 r. przebiegło dość gładko, o tyle przyjęcie decyzji z 22 września tegoż roku wywołało znaczące kontrowersje między poszczególnymi delegacjami. Podczas gdy pierwsza decyzja opierała się na dobrowolnych i przyjętych w drodze konsensu ustaleniach rządów państw członkowskich, zawartych jeszcze w rezolucji z 20 lipca tegoż roku[75], to druga decyzja, przewidująca obowiązkowy system kwotowy, podjęta została kwalifikowaną

[71] *Angela Merkel broni decyzji o otwarciu granicy dla uchodźców z Syrii*, 12 IX 2015, [online] http://wiadomosci. onet.pl, 9 X 2017, s. 1; *Niemieckie media: Merkel przyznaje się do błędu w sprawie uchodźców*, s. 1-2, [online] http://www. newsweek.pl, 9 X 2017; *PO i PiS jednym głosem w sprawie imigrantów. Decyzje dopiero po wyborach*, 1 IX 2015, s. 1, [online] http://www.gazetaprawna.pl/, 9 X 2017; *Leszek Miller, Merkel jest największym szkodnikiem Europy*, 15 XI 2015, s. 1, [online] https://pl.sputniknews.com/polityka, 9 X 2017; *Czy Niemcy zmuszą Polskę do przyjęcia 100 tysięcy uchodźców?*, 24 VIII 2015, s. 1-2, [online] http://www.defence24.pl/, 9 X 2017; *Angela Merkel czyli o zwycięstwie postpolityki*, 21 X 2015, s. 1-3.

[72] J. Bielecki, *Merkel strzeliła sobie gola*, 21 października 2015 r., s. 1-2, [online] http://wiadomosci.wp.pl, 9 X 2017.

[73] Oświadczenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN por. Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen. De Maizière verkündet Wiedereinführung von Kontrollen an Binnengrenzen – Schwerpunkt vorerst Grenze zu Österreich, s. 1-2, [online] http://www.bmi.bund.de, 9 X 2017. F. Trauner, *Wie sollen Fluchtlinge...*, s. 99.

[74] Sitzung des Koalitionsausschusses am 6. September 2015, s. 1, [online] http://www.fluechtlingsrat-bw.de, 9 X 2017.

[75] Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting (Justice and Home Affairs), Brussels, 14 IX 2015, 11969/15, s. 8; Council of the European Union, Conclusions, Brussels, 14 IX 2015, 12002/1/15, REV 1, s. 1-7; Rada Unii Europejskiej. Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 20 lipca 2015 r., Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15, s. 3-4.

większością głosów (z udziałem Polski), ale wbrew woli Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier i Rumunii, zaś Finlandia wstrzymała się od głosu[76].

Oficjalne stanowisko rządu federalnego wobec systemu kwotowego zostało sformułowane po raz pierwszy we wspólnym oświadczeniu Niemiec i Francji, załączonym do protokołu Rady Unii Europejskiej z 20 lipca 2015 r. W dokumencie tym rządy obu państw zadeklarowały, że przyjmą w ciągu dwóch lat uchodźców przebywających we Włoszech i w Grecji zgodnie z wnioskiem Komisji Europejskiej z 27 maja 2015 r. Jednak z drugiej strony w bardzo protekcjonalnym tonie zastrzegły sobie, iż będą *bacznie przyglądać się*, czy spełnione zostaną wszystkie pozostałe warunki uzgodnione w rezolucji, w szczególności zaś czy wszystkie państwa członkowskie objęte programem relokacji wezmą w nim udział, *by osiągnąć wyważony podział wysiłków*[77]. Rządy Niemiec i Francji należały do tej grupy państw członkowskich, które najbardziej aktywnie zabiegały o stworzenie tymczasowego, a następnie od września 2015 r. także stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla całej Unii Europejskiej. Bazując na wspólnym stanowisku z Francją, kanclerz Merkel wprowadziła postulat solidarnego i sprawiedliwego podziału wysiedleńców do zaleceń komitetu koalicyjnego z 6 września 2015 r. Trzy dni później podczas debaty parlamentarnej w Bundestagu postulat ten poparły frakcje parlamentarne koalicji rządowej CDU/CSU/SPD oraz opozycji parlamentarnej Sojuszu 90/Zielonych i Lewicy[78].

Jak wspomniano, decyzja Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r. w sprawie ustanowienia środków tymczasowych na rzecz Włoch i Grecji, przewidująca obowiązkowy system kwotowy obejmujący aż 120 tys. migrantów, napotkała jawny opór niektórych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Rządy Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier i Rumunii uznały ją za „dyktat". Premier Słowacji Robert Fico zapowiedział zaskarżenie decyzji do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaś premier Republiki Czeskiej Bohuslav Sobotka nie tylko sprzeciwił się kwotowemu systemowi relokacji migrantów, lecz także wskazał na pilną konieczność zakończenia konfliktów w Syrii i Libii jako sposobu na zażegnanie kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej[79].

---

[76] Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Bruksela, 13 X 2015, 12295/15, s. 3.

[77] Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 20 lipca 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Niemiec i Francji, Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15, s. 8-9.

[78] Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 120. Sitzung am 9. September 2015, s. 11606, (Gregor Gysi, Zieloni), 11613 (Merkel), 11619 (Thomas Oppermann, SPD), 11629 (Gerda Hasselfeldt, CDU/CSU), 11643 (Frank-Walter Steinmeier, SPD), [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017.

[79] Ostatecznie w grudniu 2015 r. rządy Słowacji i Węgier zaskarżyły decyzję Rady do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, por. *Słowacja i Węgry nie chcą się poddać „dyktatowi UE"*, 2 XII 2012, s. 1-2, [online] http://www.dw.com, 9 X 2017; *Stan wdrożenia decyzji relokacyjnej jest żałosny w każdym kraju UE*, PAP, 12 I 2017, s. 1-2. Por. też: A. Potyrała, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego...*, s. 304-306; T. Morozowski, *Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016, s. 3-4; A. Potyrała, S. Wojciechowski, *„Za" i „przeciw". Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego. Seria specjalna – Uchodźcy w Europie" 2015, nr 197, s. 5.

Rządy czterech wspomnianych państw złożyły nawet specjalne oświadczenia do protokołu z posiedzenia Rady Unii Europejskiej w dniu 22 września 2015 r. Rząd czeski uznał tę decyzję za pochopną. Jego zdaniem proponowany *system relokacji nigdy nie będzie działał, jak należy*, ponieważ *wola relokowanych osób nie będzie w wystarczający sposób uwzględniana, nie wspominając już nawet o aspekcie związanym z wtórnymi przepływami tych osób w strefie Schengen*. W efekcie system ten *zaowocuje przyciągnięciem do UE jeszcze większej liczby migrantów*. Rząd czeski zakwestionował także samą procedurę przyjęcia decyzji przez Radę Unii Europejskiej. W jego opinii *tak ważne decyzje polityczne*, jak ustanowienie środków tymczasowych w dziedzinie ochrony międzynarodowej, należałoby przyjmować w drodze konsensu, *niezależnie od możliwości przewidzianych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Uchwalenie takiej decyzji w trybie większości kwalifikowanej oznaczało, że *UE odchodzi od koncepcji dobrowolnego udziału państw członkowskich w proponowanym systemie relokacji*, a to doprowadzi jedynie do *osłabienia ducha współpracy w obrębie Unii Europejskiej – nawet jeśli taki krok jest podejmowany w imię solidarności*. Dlatego zdaniem rządu czeskiego Unia nie powinna *wprowadzać do wspólnego europejskiego systemu azylowego* [...] *nowego elementu składowego*, jakim jest system relokacji[80]. Również rządy Rumunii, Słowacji i Węgier uznały system relokacji za niewłaściwy i nierozwiązujący kryzysu migracyjnego. Podejście takie było bowiem nakierowane jedynie *na radzenie sobie z bezpośrednimi objawami kryzysu* (Rumunia)[81]. System relokacji nie rozwiązywał podstawowych kwestii, takich jak *nieuregulowane przepływy wtórne*, nie uzwględniał preferencji wyrażanych przez migrantów, a także działał *jako czynnik nasilający napływ obywateli krajów trzecich do państw członkowskich* (Słowacja)[82]. System taki winien raczej uzupełniać, *a nie zastępować kompleksowe i efektywne wspólne działania w celu skutecznej kontroli na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej* (Węgry)[83]. Finlandia wstrzymała się od głosu, ponieważ – podobnie jak Czechy – zakwestionowała procedurę przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej analizowanej decyzji. Niezwykle ważne było bowiem dla jej rządu, aby kwoty uchodźcze mogły być ustalane w rezolucji, a nie w akcie prawnym[84].

---

[80] Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Republiki Czeskiej, Bruksela, 13 X 2015, 12295/15, s. 4-5.

[81] Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Rumunii, s. 7.

[82] Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Słowacji, s. 7-8.

[83] Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Węgier, s. 6.

[84] Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Finlandii, s. 6. Kilka tygodni później do grona państw kontestujących system relokacji przystąpiła Polska. 9 listopada 2015 r. w oświadczeniu załączonym do protokołu z posiedzenia Rady Unii Europejskiej rząd polski potwierdził swoje *negatywne stanowisko w sprawie tzw. stałego mechanizmu relokacji*, por. Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 9 listopada 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Polski, Bruksela, 9 XII 2015, 13896/15, s. 5.

Zalecenia komitetu koalicyjnego z 6 września 2015 r. ukształtowały stanowisko RFN wobec kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej, ale jak się wkrótce okazało – jedynie na krótką metę. Wobec trwającego nadal masowego napływu migrantów nakazem chwili stały się dalsze uzgodnienia na szczeblu unijnym, czego efektem były decyzje szefów państw i rządów z 23 września 2015 r., a następnie konkluzje Rady Europejskiej z 15 października tegoż roku, wyznaczające nowe priorytety Unii Europejskiej w walce z kryzysem, w tym m.in. porozumienie z Turcją oraz uszczelnienie granic zewnętrznych Unii. Rząd federalny zareagował ambiwalentnie. Kanclerz Merkel popierała te priorytety[85], ale nie zgadzała się na całkowite zamknięcie wschodniego szlaku śródziemnomorskiego, co doprowadziło w marcu 2016 r. do otwartej konfrontacji z przewodniczącym Rady Europejskiej Tuskiem w tej sprawie. Z drugiej strony rząd federalny aktywnie zabiegał o przyspieszenie prac legislacyjnych nad wnioskiem ustawodawczym Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji migrantów[86].

Wspomniana wyżej uchwała przewodniczących CDU, CSU i SPD z 5 listopada 2015 r. określiła stanowisko rządu federalnego przed posiedzeniem Rady Unii Europejskiej, które odbyło się cztery dni później i podczas którego przyjęto rezolucję polityczną w sprawie kryzysu migracyjnego Unii. W celu zmniejszenia dotychczasowej presji migracyjnej Rada Unii Europejskiej postanowiła: po pierwsze zintensyfikować prace nad utworzeniem Hotspotów w Grecji i we Włoszech, tak aby z końcem listopada tegoż roku osiągnęły one zdolność operacyjną; po drugie przyspieszyć procedury relokacji migrantów z tych dwóch państw m.in. poprzez wysłanie tam przez kraje uczestniczące do połowy listopada tegoż roku oficerów łącznikowych ds. relokacji; po trzecie w razie braku współpracy ze strony migrantów wykorzystywać w większym stopniu niż dotąd przewidziane w prawie Unii Europejskiej procedury azylowe na granicach lub w strefach tranzytowych, procedury przyspieszone, przepisy o niedopuszczalności składania kolejnych wniosków o azyl, a także środki przymusu, w tym zatrzymanie na okres realizacji procedur; po czwarte wspomóc potrzebujące tego państwa członkowskie w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi; po piąte kontynuować prace legislacyjne nad wnioskami Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. o ustanowieniu stałego

[85] Za intensyfikacją rozmów z Turcją Merkel opowiedziała się po raz pierwszy 9 września 2015 r. w czasie debaty parlamentarnej w Bundestagu, poświęconej kryzysowi migracyjnemu, por. Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 120. Sitzung am 9. September 2015, s. 11613, [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017. Jednocześnie Merkel jednoznacznie popierała zmiany w funkcjonowaniu Frontexu i ustanowienie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi Unii, por. *tamże*, s. 12558. Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 145. Sitzung am 16. Dezember 2015, s. 14282-14283.

[86] Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 130. Sitzung am 15. Oktober 2015, s. 12558 (Merkel), s. 12561 (Oppermann); Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 139. Sitzung am 25. November 2015, s. 13612 (Merkel), [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017; Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 145. Sitzung am 16. Dezember 2015, s. 14283 (Merkel), [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017.

kryzysowego mechanizmu relokacji oraz w sprawie wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia; po szóste wspierać szybszą realizację harmonogramu liberalizacji reżimu wizowego z Turcją[87].

Lansując od początku września 2015 r. politykę „otwartych drzwi" (*Türöffnungspolitik*), nazywaną też polityką „powitania" (*Willkommenspolitik*), rząd federalny dawał do zrozumienia, że jest gotów do wzięcia na siebie odpowiedzialności za zarządzanie kryzysem migracyjnym w całej Unii Europejskiej. Jednak w istocie było to jedynie działanie w afekcie. Aktywność rządu federalnego, zwłaszcza od września 2015 r., charakteryzowała się oportunizmem, brakiem zdecydowania i ograniczała zasadniczo do zwykłego reagowania na bieżące wydarzenia. W efekcie relacje Niemiec z państwami Europy Środkowo-Wschodniej uległy pogorszeniu, co skutkowało także pogłębieniem podziałów w samej Unii Europejskiej, a nawet tymczasową izolacją Niemiec w Unii. Długofalowymi konsekwencjami decyzji Merkel w Niemczech były: głęboki podział społeczeństwa niemieckiego na zwolenników i przeciwników przyjmowania migrantów, zmiany w jego strukturze socjalnej i etnicznej, a także wzmocnienie powstałej w 2013 r. populistycznej partii politycznej Alternatywy dla Niemiec (Alternative für Deutschland – AfD).

Samotną drogę Niemiec (*Alleingang Deutschlands*) w Unii Europejskiej krytycznie oceniały w następnych miesiącach tamtejsze środowiska dziennikarskie, prawnicze i polityczne. „Rheinische Post" pisał wręcz o *Europie samotników*, zaś „Der Tagesspiegel" i „Frankfurter Rundschau" przestrzegały przed osamotnieniem rządu federalnego w walce z kryzysem migracyjnym i prawdopodobnym brakiem zrozumienia ze strony pozostałych państw członkowskich dla kolejnych niemieckich inicjatyw w tym zakresie[88]. 13 stycznia 2016 r. były prezes Trybunału Konstytucyjnego w Nadrenii Północnej-Westfalii Michael Bertrams zarzucił kanclerz Merkel przekroczenie uprawnień w polityce imigracyjnej oraz *możliwe naruszenie konstytucji*. Jego zdaniem polityka ta umożliwiła przedostanie się do Niemiec setek tysięcy uchodźców, co *było humanitarne* (*mitfühlend*)*, ale nastąpiło bez jasnego planu* i przede wszystkim bez zgody Bundestagu. Dlatego decyzję Merkel należałoby traktować jako przejaw *autokratycznej demokracji kanclerskiej* (*selbstherrliche Kanzler-Demokratie*)[89].

18 lutego 2016 r. Prezydium FDP przyjęło uchwałę, w której obarczyło rząd federalny pełną odpowiedzialnością za dotychczasowe niepowodzenia w przezwyciężeniu

[87] Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie środków na rzecz radzenia sobie z kryzysem uchodźczym i migracyjnym, Bruksela, 9 XI 2015, 13880/15, s. 2-5. Polska, Węgry i Słowacja w oświadczeniach załączonych do protokołu z posiedzenia Rady Unii Europejskiej odrzuciły postulat ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji, por. Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 9 listopada 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Węgier. Oświadczenie Polski. Oświadczenie Słowacji, Bruksela, 9 XII 2015, 13896/15, s. 4-5.

[88] Ch. Ziedler, *Europa der Einzelgänger*, 21 IX 2015, s. 1-2, [online] http://www.rp-online.de, 9 X 2017; *Nach dem Alleingang kann Angela Merkel nicht auf Hilfe hoffen*, 13 X 2015, s. 1-2, [online] http://www.tagesspiegel.de, 9 X 2017; *Deutschlands schlechter Alleingang*, 19 X 2015, s. 1-2, [online] http://www.fr.de, 9 X 2017.

[89] *Merkels Alleingang war ein Akt der Selbstermächtigung*, 13 I 2016, s. 1-2, [online] https://www.welt.de, 9 X 2017.

kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej. Z powodu nieskoordynowanych działań rządu federalnego oraz błędnych sygnałów wysyłanych osobiście przez kanclerz Merkel *w wielu częściach świata powstało* [bowiem] *wrażenie, jakoby niemieckie prawo azylowe generalnie nie przewidywało dla migrantów żadnych przesłanek i ograniczeń*. Taka postawa zachęciła tylko tysiące migrantów do przyjazdu do Niemiec, ale jej *konsekwencje są katastrofalne*. *Kultura powitania* (*Willkommenskultur*) wywołała ostatecznie *poczucie strachu, odrzucenia, a częściowo nawet histerii* w niemieckim społeczeństwie. Dlatego nakazem chwili stało się podjęcie przez rząd federalny działań mających na celu *wyjście Niemiec z izolacji politycznej w Europie*. Można by to osiągnąć przez poszukiwanie wraz z „partnerami europejskimi" wspólnych dla całej Unii Europejskiej kompromisowych rozwiązań *w zakresie prawa azylowego*[90].

W marcu 2016 r. rząd federalny zmienił swoją dotychczasową retorykę na temat sposobów i instrumentów przezwyciężenia kryzysu migracyjnego. Uwidoczniło się to najmocniej w deklaracji rządowej przedstawionej 16 marca 2016 r. w Bundestagu przez kanclerz Merkel. O ile dotąd priorytetowe znaczenie dla rządu federalnego miała solidarność wszystkich państw członkowskich w sprawie kwotowego podziału migrantów, o tyle odtąd Merkel kładła duży nacisk także na inne instrumenty o *ogólnoeuropejskim charakterze* (*gesamteuropäische Lösung*). W interesie całej Unii Europejskiej leżał już nie tylko sprawiedliwy i solidarny podział uchodźców, w tym planowana przez Komisję Europejską rewizja rozporządzenia Dublin III, lecz także ponowne zniesienie kontroli granicznych wprowadzonych w dziewięciu państwach członkowskich strefy Schengen, w tym w Niemczech, współpraca z Turcją jako największym krajem tranzytowym dla migrantów, a także kooperacja z państwami ich pochodzenia w Afryce i Azji w celu zlikwidowania przyczyn migracji[91].

Masowy napływ migrantów do Unii Europejskiej wschodnim szlakiem śródziemnomorskim udało się przezwyciężyć dopiero po podpisaniu 18 marca 2016 r. umowy z Turcją. Rokowania pomiędzy Unią Europejską a Turcją w sprawie ograniczenia lub powstrzymania napływu uchodźców trwały od jesieni 2015 r. Rząd federalny aktywnie wspierał te negocjacje, potwierdzając to podczas debat parlamentarnych w Bundestagu 15 października i 25 listopada 2015 r., wizyty Merkel 18 października 2015 r. w Turcji czy też wspólnej wizyty Tuska, Merkel i Timmermansa 23 kwietnia 2016 r. w tymże kraju[92]. W czasie obu debat parlamentarnych Merkel mówiła po raz pierwszy o kluczo-

[90] Beschluss des Präsidiums der FDP, Berlin, 18 II 2016, Für eine verantwortungsvolle und geordnete Flüchtlingspolitik: Fünf Punkte, die Bundeskanzlerin jetzt in Euriopa durchsetzen muss, s. 1-2, [online] http://www.fdp.de, 9 X 2017.

[91] Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 160. Sitzung am 16. März 2016, s. 15745-15749, [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017. Por. też *Dieser Länder kontrollieren ihre Grenzen*, 26 IX 2016, s. 1, [online] http://www.oe24.at, 9 X 2017.

[92] R. Romaniec, *Merkel w Turcji, czyli coś za coś*, 18 X 2015, s. 1-2, [online] http://www.dw.com/pl, 9 X 2017; *Merkel oferuje Turcji brak wiz i szybką akcesję w zamian za przyjęcie imigrantów*, 19 X 2015, s. 1-2, [online] https://www.wprost.pl, 9 X 2017; *Tusk, Merkel i Timmermans jadą do Turcji rozmawiać o imigrantach*, PAP, 15 IV 2016, s. 1; *Tusk chwali Turcję i zapewnia: pierwsze pieniądze za 2 lub 3 miesiące*, 25 IV 2016, s. 1, [online] http://www.tvn24.pl, 9 X 2017; *Donald Tusk, Angela Merkel i Frans Timmermans odwiedzili obóz dla uchodźców*, 23 IV 2015, s. 1, [online] http://fakty.interia.pl, 9 X 2017.

wej roli Turcji dla rozwiązania kryzysu oraz wyrażała poparcie rządu federalnego dla toczących się w tej sprawie negocjacji Unii z Turcją. 18 października doszło do pierwszych niemiecko-tureckich rozmów sondażowych na ten temat. Pod koniec listopada rząd federalny aktywnie włączył się do prac nad przyjęciem agendy posiedzenia szefów państw i rządów Unii z premierem Turcji Ahmetem Davutoğlu 29 listopada 2015 r. w Brukseli. Natomiast 16 grudnia 2015 r. kanclerz wyrażała zadowolenie z dotychczasowych ustaleń pomiędzy Unią Europejską a Turcją, a także nadzieję, że pozwolą one w dużej mierze na przezwyciężenie kryzysu[93].

Podczas spotkania szefów państw i rządów Unii z premierem Davutoğlu przyjęto wspólny plan działania o zacieśnieniu współpracy między obu stronami w zakresie zwalczania nielegalnej migracji[94]. Jednak przełomowe znaczenie miało posiedzenie szefów państw i rządów Unii Europejskiej z udziałem premiera Davutoğlu, do którego doszło 7 marca 2016 r. w Brukseli. Zawarto bowiem wówczas wstępne porozumienie w sprawie zasad współpracy z Turcją oraz instrumentów jej realizacji[95]. W przeddzień tego posiedzenia odbyło się wszakże spotkanie Merkel z Davutoğlu oraz holenderskim premierem Markiem Rutte, jako szefem rządu sprawującego prezydencję w Unii Europejskiej. I to właśnie podczas tego spotkania ustalono zarys porozumienia z 7 marca, doprecyzowanego następnie 18 marca 2016 r. w umowie zawartej z rządem Turcji. Różnice zdań pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej Tuskiem a kanclerz Merkel na temat sposobów rozwiązania kryzysu migracyjnego spowodowały, że Tusk nie tylko nie został na to spotkanie zaproszony, ale nawet nie został o nim poinformowany. Wola osiągnięcia przez Merkel wymiernego sukcesu w przezwyciężeniu kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej przesłoniła nie tylko dawną osobistą sympatię wobec Tuska, lecz także wskazywała na ignorowanie przez nią instytucji Unii. Podczas gdy Tusk opowiadał się za bardziej rygorystyczną polityką wobec wysiedleńców i wzywał państwa bałkańskie do zamknięcia granic, znajdując oparcie w działaniach polityków z państw Europy Środkowo-Wschodniej, a nawet austriackiego ministra spraw zagranicznych Sebastiana Kurza (ÖVP)[96], Merkel sprzeciwiała się zaryglowaniu wschodniego szlaku

[93] Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 130. Sitzung am 15. Oktober 2015, s. 12557, [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017; Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 139. Sitzung am 25. November 2015, s. 13612, [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017; Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 145. Sitzung am 16. Dezember 2015, s. 14283, [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017.

[94] 15 października 2015 r. plan ten został uzgodniony *ad referendum* między Komisją Europejską a rządem tureckim i jeszcze w tym samym dniu przyjęty przez Radę Europejską, por. European Commission – Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15 X 2015, MEMO 1558/60, s. 1-2; Posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 15 października 2015 r., Konkluzje, Bruksela, 16 X 2015, EUCO 26/15, s. 1.

[95] Rada Europejska, Szczyt szefów państw i rządów UE z Turcją, 7 marca 2016 r., Oświadczenie szefów państw i rządów UE, Bruksela, 8 III 2016, s. 1-2, [online] http://www.consilium.europa.eu, 9 X 2017.

[96] *Junger österreichischer Außenminister spricht klar Text*, 7 III 2016, [online] https://www.youtube.com; *„Flüchtlingsdrama vor dem Gipfel" – Sebastian Kurz bei Anne Will*, 6 III 2016, [online] https://www.youtube.com, 9 X 2017.

śródziemnomorskiego. Gdy Tusk zabiegał o to, aby do oświadczenia szefów rządów i państw członkowskich Unii Europejskiej ze spotkania z Davutoğlu w dniu 7 marca 2016 r. włączyć *passus* stanowiący, że uzgodnienia z Turcją oznaczają zamknięcie tego szlaku dla wysiedleńców, Merkel sprzeciwiała się temu[97]. Ostatecznie w oświadczeniu znalazło się jednak kompromisowe sformułowanie, stanowiące, że nieuregulowane przepływy migracyjne wzdłuż wspomnianego szlaku *dobiegły obecnie końca*. Jednocześnie postanowiono, że to właśnie przewodniczący Rady Europejskiej będzie odpowiedzialny za przygotowanie ostatecznej umowy z Turcją *z poszanowaniem prawa europejskiego i międzynarodowego*[98]. Z drugiej strony aktywne zaangażowanie kanclerz Merkel w wynegocjowanie i podpisanie 18 marca 2016 r. umowy z Turcją pozwoliło rządowi federalnemu na ostateczne wyjście z tymczasowej izolacji politycznej w Unii Europejskiej, w której znajdował się on od września 2015 r.

Reakcje rządu federalnego i opozycji parlamentarnej na negocjacje i zawarcie umowy z Turcją różniły się diametralnie. Podczas gdy rząd federalny traktował tę umowę jako sukces Unii Europejskiej i Niemiec, partie opozycyjne oceniały ją krytycznie. Z perspektywy niemal sześciu miesięcy od jej wejścia w życie, podczas debaty parlamentarnej w Bundestagu 7 września 2016 r., kanclerz Merkel określała ją jako modelowe rozwiązanie dla podobnych porozumień, które należałoby zawrzeć w przyszłości m.in. z rządami Egiptu, Tunezji i Libii, ale pod warunkiem, że w tym ostatnim państwie dojdzie do ustabilizowania sytuacji wewnątrzpolitycznej. Natomiast minister spraw zagranicznych Steinmeier wskazywał na znaczenie geopolityczne Turcji dla uregulowania sytuacji międzynarodowej na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. W jego opinii państwo to winno odegrać „kluczową rolę" w przyszłym rozwiązaniu konfliktów w Syrii, Iraku i Libii[99]. Z kolei partie opozycyjne Sojusz 90/Zieloni oraz Lewica kontestowały umowę z Turcją. Dietmar Bartsch (Sojusz 90/Zieloni) argumentował, że Unia Europejska stała się w ten sposób zakładnikiem prezydenta Erdoğana, który najpóźniej po nieudanym puczu z lipca 2016 r. doprowadził w Turcji do likwidacji demokracji, rządów prawa i praw człowieka, a wartości te nigdy nie powinny być przecież przedmiotem targów dyplomatycznych. Michael Leutert (Lewica) zarzucał Unii Europejskiej, że analizowana umowa została zawarta pod presją tureckiego rządu, który w zamian oczekiwał ustępstw Unii w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, na co nie powinna się ona zgodzić z powodu niespełniania kryteriów wizowych przez Turcję[100].

---

97 M. Stabenow, *EU-Gipfel zur Flüchtlingskrise. Merkel und Tusk sehen Durchbruch*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" 2015, 26 III, s. 1-2; *„Wbił jej nóż w plecy...". Starcie Tuska z Merkel w sprawie imigrantów. Kulisy szczytu w Brukseli*, PAP, 13 III 2015, s. 1-2.

98 Rada Europejska, Szczyt szefów państw i rządów UE z Turcją, 7 marca 2016 r., Oświadczenie szefów państw i rządów UE, s. 1-2.

99 Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 186. Sitzung am 7. September 2016, s. 18415 (Merkel), 18451 (Steinmeier), [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017.

100 *Tamże*, s. 18409-18410 (Bartsch), 18453 (Leutert). Już w czasie debaty w Bundestagu 28 kwietnia 2016 r. Göring-Eckardt (Sojusz 90/Zieloni) zarzucała Unii Europejskiej, że umowa z Turcją została zawarta za cenę wolności słowa i prasy, które nie są w tym państwie przestrzegane, zaś jedynym jej pozytywnym aspektem jest fakt, iż może ona stanowić *zaczątek rozwiązania europejskiego* dla kryzysu

Bardzo rozbieżne były również poglądy koalicji rządowej i opozycji parlamentarnej w Niemczech na temat kontrowersyjnego wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej z 4 maja 2016 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Dublin III, przewidującej ustanowienie korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków oraz bardzo wysokiego podatku solidarnościowego dla państw odmawiających zgody na przymusowe przyjmowanie azylantów. Wniosek został krytycznie przyjęty zarówno w państwach Europy Południowej, jak i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Państwa najbardziej obciążone masowym napływem migrantów, Włochy i Grecja, kwestionowały przepisy umożliwiające odmowę udziału danego kraju w korekcyjnym mechanizmie przydziału wniosków nawet za rekompensatą. Natomiast państwa Grupy Wyszehradzkiej podważały zarówno ideę ustanowienia takiego mechanizmu, jak i zamysł wprowadzenia podatku solidarnościowego[101].

Pod koniec września 2016 r. kraje Grupy Wyszehradzkiej zaproponowały rozwiązanie problemów wynikających ze słabości systemu dublińskiego za pomocą koncepcji *elastycznej solidarności*. Zakładała ona, że państwa członkowskie same – na podstawie swojego potencjału i doświadczenia – decydowałyby o tym, w jakiej formie będą uczestniczyć w polityce azylowej Unii Europejskiej i rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego, zaś udział w programach dystrybucji uchodźców winien być dobrowolny. 17 listopada 2016 r., w przeddzień posiedzenia Rady Unii Europejskiej, prezydencja słowacka podczas nieformalnej kolacji ministrów spraw wewnętrznych przedstawiła szczegółowe propozycje, ujmując je tym razem w ramy koncepcji „efektywnej solidarności". Koncepcja ta zakładała trzy scenariusze działań w zależności od natężenia napływu migrantów. Scenariusz pierwszy, dotyczący sytuacji przedkryzysowej, nakazywał państwom granicznym rejestrację migrantów, zaś wszystkim krajom członkowskim przeciwdziałanie wtórnym przepływom. Scenariusz drugi, przewidywany w sytuacji kryzysowej, nakładał na wszystkie państwa członkowskie obowiązek udzielenia zbiorowej pomocy krajom najbardziej dotkniętym skutkami kryzysu. Jednak o formie pomocy decydowałyby poszczególne państwa. Obok relokacji mogłyby to być: wkład finansowy, wsparcie dla agencji odpowiedzialnych za walkę z kryzysem czy też organizowanie deportacji nielegalnych migrantów. Scenariusz trzeci, dotyczący apogeum kryzysu, zakładał możliwość wprowadzenia tymczasowych relokacji na mocy art. 78 ust. 3 TFUE, ale pod warunkiem, że

migracyjnego Unii, choć z drugiej strony nie rozwiązuje sprawy masowego napływu uchodźców, lecz przyznaje jedynie 72 tys. obywateli Syrii możliwość legalnego przesiedlenia się do Unii, por. Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 167. Sitzung am 28. April 2016, s. 16448, [online] http://dip21.bundestag.de, 9 X 2017.

[101] *Polska nie będzie płacić za błędy Angeli Merkel, Rząd oburzony pomysłem karania za nie przyjęcie uchodźców*, 2 V 2016, s. 1, [online] http://www.pch24.pl, 9 X 2017; *250 tys. euro kary za każdego nieprzyjętego migranta?*, PAP, 4 V 2016, s. 1; *Przymusowy rozdział uchodźców i opłaty. Komisja Europejska proponuje nową politykę azylową*, 4 V 2016, s. 1, [online] http://www.newsweek.pl, 9 X 2017; A. Bartkiewicz, *Milosz Zeman przeciwko relokacji imigrantów w UE*, 26 XII 2016, s. 1, [online] http://www.rp.pl/Uchodzcy, 9 X 2017; *Orban: Obywatel Węgier pracowałby 40 lat na karę za nieprzyjęcie uchodźcy*, 14 VII 2016, s. 1, [online] http://alexjones.pl, 9 X 2017; M. Ostrowski, Ł. Wójcik, *Czekając na odwilż*, „Polityka" 2017, nr 14, s. 24; J. Szymańska, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, „Biuletyn PISM" 2017, nr 12, s. 1.

uczestnictwo w tym mechanizmie byłoby dobrowolne, a decyzję polityczną w sprawie jego uruchomienia podejmowałaby Rada Europejska. Koncepcja „efektywnej solidarności" została jednak skrytykowana przez Niemcy, Maltę, Grecję i Włochy[102].

W okresie prezydencji maltańskiej wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej popierały Niemcy, Szwecja, Malta, Włochy i Grecja, zaś kraje Grupy Wyszehradzkiej nadal mu się sprzeciwiały. 8 marca 2017 r. szwedzka deputowana do Parlamentu Europejskiego Cecilia Wikström przedłożyła projekt zmiany wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej, proponując anulowanie przepisów o podatku solidarnościowym oraz obniżenie progu wartości referencyjnej ze 150% do 100% jako przesłanki uruchamiania procedury relokacyjnej. Konsekwencją odmowy udziału danego państwa w procedurze relokacji byłoby natomiast ograniczenie dla takiego kraju środków finansowych z funduszy strukturalnych oraz inwestycyjnych Unii[103]. W tej sytuacji Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 9-10 marca 2017 r. w Brukseli wezwała Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski do osiągnięcia konsensu w sprawie polityki azylowej do końca czerwca tegoż roku[104]. Zabiegi przedstawicieli polskiego rządu o odroczenie tego terminu, podjęte jeszcze przed posiedzeniem Rady Europejskiej, zakończyły się niepowodzeniem z powodu sprzeciwu m.in. Niemiec, Francji i Szwecji[105].

21 kwietnia 2017 r. prezydencja maltańska w dokumencie zatytułowanym *Aspekt solidarności w procesie reformy systemu dublińskiego* zaproponowała kompromisowe rozwiązanie dotychczasowego sporu w sprawie rewizji rozporządzenia Dublin III. Polegałoby ono na tym, że w okresie masowego napływu migrantów państwa objęte relokacją otrzymywałyby 60 tys. euro opłaty w ciągu pięciu lat za każdego migranta przyjętego w ramach przyznanej kwoty lub powyżej niej. Natomiast państwa, które przyjęłyby mniej migrantów niż liczba określona w systemie kwotowym, musiałyby uiścić taką samą opłatę za każdego nieprzyjętego migranta. Z drugiej strony jednak propozycje prezydencji maltańskiej przewidywały „alternatywne formy solidarności" dla państw, które nie chciałyby wypełniać swoich zobowiązań wynikających z systemu kwotowego. Alternatywą mogłoby być oddelegowanie dodatkowej liczby urzędników do ESGiP lub EASO. Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków mógłby zostać wyłączony jedynie *w sytuacji ciężkiego kryzysu*, tzn. wtedy gdy liczba migrantów przewidzianych do relokacji byłaby wyższa niż 200 tys. osób dla całej

[102] J. Szymańska, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy...*, s. 1-2; A. Widzyk, *UE nadal podzielona w sprawie reformy polityki migracyjnej*, 20 XI 2016, s. 1-2; *Nie ma zgody w UE w sprawie migrantów. Niemcy apelują o minimum solidarności*, PAP, 18 XI 2016, s. 1-2.

[103] *Nowe przepisy UE uderzą w Polskę. Nie dostaniemy funduszy, bo nie przyjmujemy uchodźców*, PAP, 8 III 2017, s. 1-2.

[104] Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 9-10 marca 2017 r. w Brukseli, Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej, Bruksela, 9 III 2017 (OR.EN), s. 1. Rada Europejska omówiła przygotowane wcześniej konkluzje, ale nie zostały one formalnie zatwierdzone przez nią jako instytucję, lecz poparte przez 27 szefów państw i rządów, z wyjątkiem Polski. Przyczyną był spór w innej sprawie pomiędzy Polską a pozostałymi państwami członkowskimi, dotyczący wyboru Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej.

[105] *Koniec szczytu UE z mocnym akcentem: ostra wymiana zdań między liderami*, PAP, 10 III 2017.

Unii Europejskiej w ciągu danego roku. W takiej sytuacji obowiązywałyby tylko minimalne standardy przewidziane w konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r.[106]

UWAGI KOŃCOWE

W latach 2011-2014 stanowisko rządu federalnego wobec kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej ewoluowało od stanowczej odmowy przyjęcia w 2011 r. afrykańskich migrantów uciekających przed skutkami wojny domowej w Libii (rząd CDU/CSU/FDP) do przekonania o konieczności opracowania Strategii migracji i rozwoju, a także o potrzebie wprowadzenia zmian w niemieckim prawie azylowym w 2013 r. (rząd CDU/CSU/SPD). Od 2014 r. rząd federalny coraz mocniej apelował do rządów pozostałych państw członkowskich Unii o solidarny i sprawiedliwy podział odpowiedzialności za uchodźców. Partie koalicji rządowej wprowadziły także ten postulat do swoich dokumentów programowych: SPD uczyniła to w programie rządowym na lata 2013-2017, CDU w uchwale Zjazdu Federalnego z kwietnia 2014 r., zaś CSU w uchwale przyjętej przez Zjazd Krajowy w grudniu 2014 r.

W 2015 r. zarówno rząd koalicyjny CDU/CSU/SPD, jak i partie opozycji parlamentarnej zostały w pełni zaskoczone przez kryzys migracyjny w Unii Europejskiej. Żadna ze stron nie była przygotowana ani na tak masowy napływ migrantów w tak krótkim czasie, ani na bezradność Unii w obliczu kryzysu. Mimo to rząd federalny dawał do zrozumienia, że jest gotów do wzięcia na siebie odpowiedzialności za zarządzanie kryzysem w całej UE. Jednak faktycznie jego aktywność, zwłaszcza od września do listopada 2015 r., charakteryzowała się oportunizmem, brakiem zdecydowania i ograniczała zasadniczo do zwykłego reagowania na bieżące wydarzenia. Mimo iż kanclerz Merkel sama przyczyniła się do pogłębienia kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej, rząd federalny uzyskał realny wpływ na decyzje instytucji Unii Europejskiej dotyczące reformy polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej. Wyrażało się to m.in. w przeforsowaniu decyzji Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r. o ustanowieniu tymczasowego systemu relokacji migrantów na korzyść Włoch i Grecji, konsekwentnym wspieraniu projektu Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. przewidującego ustanowienie stałego kryzysowego mechanizmu relokacji, a także bardzo kontrowersyjnego projektu Komisji z 4 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia automatycznego korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków (*the fairness mechanism*). Ponadto rząd federalny aktywnie współuczestniczył w wynegocjowaniu przełomowej dla dalszej dynamiki kryzysu migracyjnego umowy z Turcją z 18 marca 2016 r., której realizacja doprowadziła do radykalnego powstrzymania masowego napływu migrantów wschodnim szlakiem śródziemnomorskim do Unii Europejskiej.

[106] P. Müller, *EU-Streit um Flüchtlingsquoten. Wer viele aufnimmt, soll belohnt werden*, 27 IV 2017, s. 1-2, [online] http://www.spiegel.de, 9 X 2017. Rząd federalny nalegał na to, aby każde państwo członkowskie wypełniło przynajmniej 50% przewidywanej kwoty.

BIBLIOGRAFIA

Źródła

10 Punkte für eine bessere Flüchtlings- und Einwanderungspolitik. Beschluss des Präsidiums der FDP vom 26. August 2015 in Berlin, [online] http://www.fdp.de.

26. Bundesparteitag der CDU Deutschlands am 5. April 2014 in Berlin, „Gemeinsam Erfolgreich in Europa", Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitages der CDU Deutschlands, Berlin 2014.

28. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe, Beschlüsse, Karlsruher Erklärung zu Terror und Sicherheit, Flucht und Integration, [online] http://www.cdu.de.

29. Bundesparteitag der CDU am 6.-7. Dezember 2016 in Essen, Beschlüsse, Orientierung in schwieriegen Zeiten – für ein erfolgreiches Deutschland und Europa, [online] http://www.cdu.de.

33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel, Die Zukunft ist Europa, [online] https://www.gruene.de.

34. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 16.-18. November 2012 in Hannover, Beschlüsse, Europa ensteht durch Taten, [online] https://www.gruene.de.

35. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz vom Bündnis 90/Die Grünen vom 26.-28. April 2013 in Berlin, Zeit für den Grünenwandel, Teilhaben, Einmischen, Zukunft schaffen, Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin 2013.

63. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 22. April 2012 in Karlsruhe. Beschlüsse, Verantwortung für die Freiheit, Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft, [online] http://www.fdp.de.

66. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 16. Mai 2015 in Berlin, Beschlüsse, Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten, [online] http://www.fdp.de.

Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I, S. 1798), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. November 2016 (BGBl. I, S. 2460) geändert worden ist, Bundesgesetzblatt, 2008, Teil 1, Nr. 40, Bonn, 8 IX 2008.

Beschluss der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD, Berlin, 5 XI 2015.

Beschluss des Präsidiums der FDP, Berlin, 18 II 2016. Für eine verantwortungsvolle und geordnete Flüchtlingspolitik: Fünf Punkte, die Bundeskanzlerin jetzt in Euriopa durchsetzen muss, [online] http://www.fdp.de.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Berlin, IV 2017, [online] http://www.bamf.de.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Erst-, Folge-, Zweitanträge, 1 VIII 2016, [online] http://www.bamf.de.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Migrationsbericht 2015, 14 XII 2016, [online] http://www.bamf.de.

Bundesgesetzblatt, 2016, Teil 1, Nr. 12, Bonn, 16 III 2016.

Council of the European Union, Conclusions, Brussels, 14 IX 2015, 12002/1/15, REV 1.

Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting (Justice and Home Affairs), Brussels, 14 IX 2015, 11969/15.

Das Wir entscheidet, Das Regierungsprogramm 2013-2017, Berlin 2013.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 112. Sitzung am 18. Juni 2015, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 120. Sitzung am 9. September 2015, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 121. Sitzung am 10. September 2015, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 130. Sitzung am 15. Oktober 2015, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 139. Sitzung am 25. November 2015, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 145. Sitzung am 16. Dezember 2015, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 160. Sitzung am 16. März 2016, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 167. Sitzung am 28. April 2016, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutscher Bundestag, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode, 186. Sitzung am 7. September 2016, [online] http://dip21.bundestag.de.
Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin, 14 XII 2013.
European Commission – Fact Sheet. EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15 X 2015, MEMO 1558/60.
Eurostat, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), [online] http://appssoeurostat.ec.europa.eu.
Forderungen an den Flüchtlingsgipfel. Beschluss des Bundesvorstands der FDP vom 17. Juni 2015 in Berlin, [online] http://www.fdp.de.
FRONTEX, *Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016.
Für ein zeitgemäßes Einwanderungskonzept, Beschluss des Bundesvorstands der FDP vom 19. Januar 2015 in Berlin, [online] http://www.fdp.de.
Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016, Bundesgesetzblatt, 2016, Teil 1, Nr. 12, Bonn, 16 III 2016.
Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016.
Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, Bundesgesetzblatt, 2016, Teil 1, Nr. 39, Bonn, 5 VIII 2016.
Klarer Kurs bei der Zuwanderung. Humanität, Ordnung, Begrenzung, Beschluss des CSU-Parteivorstandes vom 9./10. September 2016 in Schwarzenfeld, [online] http://www.csu.de.
Komisja Europejska, Kryzys związany z uchodźcami. Zdecydowane działania Komisji Europejskiej. Pytania i odpowiedzi, Strasburg, 9 IX 2015, [online] http://europa.eu/ rapid/ press-release_MEMO-15-5597.
Königsteiner Schlüssel, [online] http://www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluessel.
Menschen in Not helfen, Zuwanderung ordnen und steuern, Integration sichern, Positionspapier von CDU und CSU vom 1. November 2015, Berlin, 1 XI 2015.

Nordafrika, Flüchtlinge durch Libyenkrise, Bundeszentrale für Politische Bildung, 22 III 2011, [online] https://www.bpb.de.

Ordentlicher Bundesparteitag der SPD am 4.-6. Dezember 2011 in Berlin, Übersicht der angenommenen und überwiesenenen Anträge, [online] https://www.spd.de.

Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 12.-13. Dezember 2014 in Nürnberg, Beschlüsse, Außenpolitik-Sicherheit-Europa, [online] http://www.csu.de.

Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 20.-21. November 2015 in München. Beschlüsse, Deutschland braucht das starke Bayern, Migration-Leikultur-Integration, [online] http://www.csu.de.

Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 4.-5. November 2016 in München, Die Ordnung, Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union, [online] http://www.csu.de.

Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 9-10 marca 2017 r. w Brukseli, Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej, Bruksela, 9 III 2017 (OR.EN).

Posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 15 października 2015 r., Konkluzje, Bruksela, 16 X 2015 (EUCO 26/15).

Program der Partei Die Linke, Beschluss des Parteitages der Partei Die Linke vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, [online] https://www.die-linke.de.

Rada Europejska, Szczyt szefów państw i rządów UE z Turcją, 7 marca 2016, Oświadczenie szefów państw i rządów UE, Bruksela, 8 III 2016 r., [online] http://www.consilium.europa.eu.

Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie środków na rzecz radzenia sobie z kryzysem uchodźczym i migracyjnym, Bruksela, 9 XI 2015 r., 13880/15.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 20 lipca 2015 r., Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 20 lipca 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Niemiec i Francji, Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Bruksela, 13 X 2015, 12295/153.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Republiki Czeskiej, Bruksela, 13 X 2015, 12295/15.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Rumunii, Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Słowacji, Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Węgier, Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 22 września 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Finlandii, Bruksela, 22 IX 2015, 11088/15.

Rada Unii Europejskiej, Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 9 listopada 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Polski, Bruksela, 9 XII 2015, 13896/15.

Rada Unii Europejskiej. Protokół z posiedzenia Rady Unii Europejskiej (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniu 9 listopada 2015 r., Załącznik. Oświadczenie Węgier. Oświadczenie Polski. Oświadczenie Słowacji, Bruksela, 9 XII 2015, 13896/15.

Sitzung des Koalitionsausschusses am 6. Septemebr 2015 r., [online] http://www.fluechtlingsrat-bw.de.

UNHCR, The UN Refugee Agency, Bureau for Europe, II 2017, [online] https://data2.unhcr.org/en/documents/details/563119.

Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen, De Maizière verkündet Wiedereinführung von Kontrollen an Binnengrenzen – Schwerpunkt vorerst Grenze zu Österreich, [online] http://www.bmi.bund.de.

Monografie

Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Luxembourg 2014.

Węc J.J., *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 44.

Węc J.J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 41.

Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2016*, Kraków 2016, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 36.

Artykuły w czasopismach naukowych

Dobrowolska-Polak J., *Niemieckie przewodnictwo w Unii Europejskiej w procesie zarządzania kryzysem migracyjnym*, „Przegląd Zachodni" 2016, nr 3.

Koszel B., *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014-2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10.

Morozowski T., *Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2016.

Potyrała A., *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015-2016*, „Przegląd Strategiczny" 2016, nr 9.

Potyrała A., Wojciechowski S., *„Za" i „przeciw". Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego. Seria specjalna – Uchodźcy w Europie" 2015, nr 197.

Szymańska J., *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, „Biuletyn PISM" 2017, nr 12.

Tendera-Waszczuk H., *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2016, nr 3.

Trauner F., *Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik*, „Integration" 2016, Vol. 39, nr 2, [online] https://doi.org/10.5771/0720-5120-2016-2-93.

Artykuły prasowe i internetowe

250 tys. euro kary za każdego nieprzyjętego migranta?, PAP, 4 V 2016.

Angela Merkel broni decyzji o otwarciu granicy dla uchodźców z Syrii, 12 IX 2015, [online] http://wiadomosci.onet.pl.

Angela Merkel czyli o zwycięstwie postpolityki, OAS, 21 X 2015.

Bartkiewicz A., *Milosz Zeman przeciwko relokacji imigrantów w UE*, 26 XII 2016, [online] http://www.rp.pl/Uchodzcy.

Banas G., *Flüchtlingsfrage. Merkel: „Wir schaffen das"*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" 2015, 31 VIII.

Bielecki J., *Merkel strzeliła sobie gola*, 21 X 2015, [online] http://wiadomosci.wp.pl.

Błędy Merkel w polityce wobec uchodźców. Chwilowe otwarcie granic całkowicie odmieniło Niemcy, PAP, 17 III 2017.

Czy Niemcy zmuszą Polskę do przyjęcia 100 tysięcy uchodźców?, 24 VIII 2015, [online] http://www.defence24.pl.

De Maizière erntet mit seinem Vorstoß zur Leitkultur Kritik, 1 V 2017, [online] http://www.sueddeutsche.de.

De Maizière stellt zehn Thesen zur deutschen Leitkultur auf, 30 IV 2017, [online] http://www.sueddeutsche.de.

De Maizière stößt mit Vorschlägen zur Leitkultur auf Kritik, 30 IV 2017, [online] http://www.bild.de.

Deutschlands schlechter Alleingang, 19 X 2015, [online] http://www.fr.de.

Dieser Länder kontrollieren ihre Grenzen, 26 IX 2016, [online] http://www.oe24.at.

Donald Tusk, Angela Merkel i Frans Timmermans odwiedzili obóz dla uchodźców, 23 IV 2015, [online] http://fakty.interia.pl.

Flüchtlingeprognose 2015. Bundesregierung rechnet mit bis zu 800.000 Asylbewerbern, 19 VIII 2015, [online] http://www.spiegel.de.

„Flüchtlingsdrama vor dem Gipfel" – Sebastian Kurz bei Anne Will, 6 III 2016, [online] https://www.youtube.com.

Italien gegen den Rest Europas, 11 IV 2011, [online] http://www.zeit.de.

Junger österreichischer Außenminister spricht klar Text, 7 III 2016, [online] https://www.youtube.com.

Koniec szczytu UE z mocnym akcentem: ostra wymiana zdań między liderami, PAP, 10 III 2017.

Leszek Miller: Merkel jest największym szkodnikiem Europy, 15 XI 2015, [online] https://pl.sputniknews.com/polityka.

Merkel oferuje Turcji brak wiz i szybką akcesję w zamian za przyjęcie imigrantów, 19 X 2015, [online] https://www.wprost.pl.

Merkels Alleingang war ein Akt der Selbstermächtigung, 13 I 2016, [online] https://www.welt.de.

Merkels drei große kleine Worte, 31 VIII 2015, [online] https://www.tagesschau.de.

Müller P., *EU-Streit um Flüchtlingsquoten. Wer viele aufnimmt, soll belohnt werden*, 27 IV 2017, [online] http://www.spiegel.de.

Nach dem Alleingang kann Angela Merkel nicht auf Hilfe hoffen, 13 X 2015, [online] http://www.tagesspiegel.de.

Nie ma zgody w UE w sprawie migrantów. Niemcy apelują o minimum solidarności, PAP, 18 XI 2016.
Niemieckie media: Merkel przyznaje się do błędu w sprawie uchodźców, [online] http://www.newsweek.pl.
Nowe przepisy UE uderzą w Polskę. Nie dostaniemy funduszy, bo nie przyjmujemy uchodźców, PAP, 8 III 2017.
Orban: Obywatel Węgier pracowałby 40 lat na karę za nieprzyjęcie uchodźcy, 14 VII 2016, [online] http://alexjones.pl.
Ostrowski M., Wójcik Ł., *Czekając na odwilż*, „Polityka" 2017, nr 14.
PO i PiS jednym głosem w sprawie imigrantów. Decyzje dopiero po wyborach, 1 IX 2015, [online] http://www.gazetaprawna.pl.
Polska nie będzie płacić za błędy Angeli Merkel, Rząd oburzony pomysłem karania za nieprzyjęcie uchodźców, 2 V 2016, [online] http://www.pch24.pl.
Przymusowy rozdział uchodźców i opłaty. Komisja Europejska proponuje nową politykę azylową, 4 V 2016, [online] http://www.newsweek.pl.
Romaniec R., *Merkel w Turcji, czyli coś za coś*, 18 X 2015, [online] http://www.dw.com/pl.
Słowacja i Węgry nie chcą się poddać „dyktatowi UE", 2 XII 2012, [online] http://www.dw.com.
Stabenow M., *EU-Gipfel zur Flüchtlingskrise. Merkel und Tusk sehen Durchbruch*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" 2015, 26 III.
Stan wdrożenia decyzji relokacyjnej jest żałosny w każdym kraju UE, PAP, 12 I 2017.
Tusk chwali Turcję i zapewnia: pierwsze pieniądze za 2 lub 3 miesiące, 25 IV 2016, [online] http://www.tvn24.pl.
Tusk, Merkel i Timmermans jadą do Turcji rozmawiać o imigrantach, PAP, 15 IV 2016.
W Niemczech narasta napięcie. CSU krytykuje Merkel za chęć przyjęcia uchodźców. „To błędny sygnał", PAP, 6 IX 2015.
„Wbił jej nóż w plecy...". Starcie Tuska z Merkel w sprawie imigrantów. Kulisy szczytu w Brukseli, PAP, 13 III 2015.
Widzyk A., *UE nadal podzielona w sprawie reformy polityki migracyjnej*, PAP, 20 XI 2016.
Ziedler Ch., *Europa der Einzelgänger*, 21 IX 2015, [online] http://www.rp-online.de.

Prof. dr hab. Janusz Józef WĘC – profesor zwyczajny nauk humanistycznych w zakresie historii powszechnej najnowszej i stosunków międzynarodowych. Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Autor ponad 200 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym 19 monografii i syntez na temat ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, a także niemieckiego systemu politycznego. Ostatnio wydane monografie: *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016* (Kraków 2017); *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015* (Kraków 2016); *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia* (Kraków 2012); *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna* (Kraków 2012).

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.16

Agnieszka POLOŃCZYK
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
apolonczyk@up.krakow.pl

STRATEGICZNE UWARUNKOWANIA UŻYCIA SIŁ ZBROJNYCH RFN W LATACH 1955-1989

ABSTRACT **Strategic conditions of using the armed forces of the Federal Republic of Germany in the period 1955-1989**

The aim of the article is to determine the strategic conditions of use of the armed forces of West Germany (the Bundeswehr) since its inception in 1955 until its unification with the National People's Army (1989/1990). In the first part the features of the security environment in Germany have been shown and the main political, military and economic threats identified. As the result of the presented strategic analysis of the state environment as well as the parallel description of the set of values, interests and political goals in the security field, the conceptions of using the Bundeswehr as the army of the national state and a member of the NATO have been characterized.

Key words: security, strategy, use of armed forces, the Bundeswehr

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, strategia, użycie sił zbrojnych, Bundeswehra

WSTĘP

Powstała w 1955 r., a więc 10 lat po zakończeniu II wojny światowej, zachodnioniemiecka armia – Bundeswehra – już na samym początku istnienia stanęła wobec trudnego problemu określenia na nowo swojej tożsamości oraz kierunku, w jakim chce podążać. Szeroki dyskurs z udziałem elit politycznych, wojskowych oraz opinii publicznej skutkował opracowaniem szeregu założeń odnośnie do nowych sił zbrojnych, których zapisy znalazły się w Białych Księgach – wydawanych od 1969 r. dokumentach Federalnego Ministerstwa Obrony Republiki Federalnej Niemiec.

W początkowym okresie formowania Bundeswehry, przypadającym na lata 50. oraz początek lat 60. XX w., rozpoczęto realizację podstawowych założeń, tj. stworzenia armii o charakterze obronnym, opartej na powszechnym obowiązku służby wojskowej i funkcjonującej w sojuszniczych ramach. Plany te korespondowały z obowiązującymi koncepcjami strategicznymi NATO, tj. dokumentem MC 3/5 z 1952 r.[1] oraz MC 14/2 z 1957 r.[2] (tzw. strategią zmasowanego odwetu). Ścisłe związki pomiędzy koncepcjami użycia sił zbrojnych RFN a dokumentem strategicznym Sojuszu dostrzec można było jednak dopiero pod koniec lat 60., kiedy to obowiązywać zaczęła kolejna strategia NATO, tj. dokument MC 14/3 z 1968 r.[3] (tzw. strategia elastycznego reagowania). Nową koncepcję Sojuszu oparto na elastycznych i zrównoważonych opcjach reagowania konwencjonalnego i nuklearnego na agresję o różnych stopniach natężenia. Celem tak skonstruowanej strategii stało się w pierwszej kolejności odstraszanie zniechęcające do agresji, a w razie jej nastąpienia – utrzymanie bezpieczeństwa i integralności obszaru północnoatlantyckiego w ramach koncepcji obrony na wysuniętych rubieżach (wysuniętych liniach obrony). Strategia zakładała możliwość prowadzenia działań wojennych zarówno z wykorzystaniem broni jądrowej, jak i bez niej[4]. Cechą charakterystyczną nowej koncepcji stało się określenie poziomu gotowości sił bojowych, ich elastyczności, mobilności i zdolności do reagowania oraz sprecyzowanie dodatkowych zadań dla innych sił narodowych przeznaczonych dla NATO.

Dokument z 1968 r. stał się punktem odniesienia podczas tworzenia i doprecyzowywania koncepcji użycia Bundeswehry, czego wyraz znaleźć można we wspomnianych Białych Księgach, z których pierwsza opublikowana została w 1969 r., po tym, jak rok wcześniej przyjęto formalnie wojskowe zadania Bundeswehry w Ustawie

[1] *MC 3/5. The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area (3 December 1952)*, [w:] *NATO Strategy Documents 1949-1969*, red. G.W. Pedlow, Brussels 1997, s. 62-63.

[2] *MC 14/2. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (23 May 1957)*, [w:] *NATO Strategy Documents...*, s. 291-313.

[3] *MC 14/3. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (16 January 1968)*, [w:] *NATO Strategy Documents...*, s. 356-362.

[4] Funkcję miecza miały pełnić wojska konwencjonalne wyposażone w broń jądrową, natomiast funkcję tarczy – strategiczne siły jądrowe USA. Użycie broni masowego rażenia dopuszczano jedynie w ostateczności.

zasadniczej[5]. Kolejne dokumenty Federalnego Ministerstwa Obrony RFN wydawano następnie w niewielkich odstępach czasowych, początkowo co roku (lata 1970, 1971/1972, 1973/1974, 1975/1976, 1979, 1983, 1985). Częstotliwość ukazywania się Białych Ksiąg wynikała z obserwowanych zmiennych warunków środowiska międzynarodowego, a także określanych interesów, z których wynikały cele polityki Niemiec zachodnich i Sojuszu Północnoatlantyckiego w dziedzinie bezpieczeństwa.

W tym miejscu warto zasygnalizować ważność wymogów teoretycznych, z których wynika konstruowanie koncepcji zarówno użycia, jak też rozwoju sił zbrojnych – szczególnego instrumentu polityki państwa służącego realizacji jego interesów, tj. precyzowanie:

1. wymogów wynikających z warunków otoczenia państwa (trendów cywilizacyjnych, wyzwań i będących ich efektem zagrożeń oraz szans, jak również sił i słabości badanego obiektu);
2. wymogów organizacyjnych (funkcji spełnianych przez państwo w otoczeniu międzynarodowym oraz środowisku wewnętrznym; misji i wizji państwa jako niezmiennych wskaźników-drogowskazów czynionych wysiłków planistycznych; wreszcie – potrzeb, wartości, interesów oraz wynikających z nich celów polityki bezpieczeństwa państwa)[6].

Owa praktyka planistyczna ukazana została konsekwentnie w każdej Białej Księdze z lat 1969-1985. I tak, w ramach dokonanej analizy strategicznej otoczenia RFN w niniejszym artykule przedstawiono główne zagrożenia w wymiarach: politycznym, wojskowym oraz ekonomicznym. Opisano je za pomocą macierzy redukcji, kierując się kryterium skali zagrożenia (-1 – wymiar lokalny, -2 – część terytorium państwa, -3 – całe terytorium państwa, -4 – wymiar międzynarodowy) oraz skutków (0 – skutki względnie obojętne, -3 – skutki niekorzystne, -5 – skutki granicznie niekorzystne). Następnie wyodrębniono oraz opisano te zagrożenia, których łączna wartość, stanowiąca iloczyn skali oraz skutków, była najwyższa. Przedstawione w tabelach problemy bezpieczeństwa oraz wartości wskazane zostały przez ekspertów zajmujących się

[5] Wystawienie i użycie Bundeswehry precyzują: art. 87a: *Federacja powołuje siły zbrojne w celach obronnych*; art. 65a: *Władza rozkazodawcza i dowódcza spoczywa w czasie pokoju w rękach federalnego ministra obrony*; oraz art. 115b: *Władza rozkazodawcza i dowódcza spoczywa w czasie obrony w rękach kanclerza federalnego*. Ustawa zasadnicza określa następujące użycie sił zbrojnych: art. 87a ust. 3: *Na wypadek obrony i stanu zagrożenia siły zbrojne mają prawo do ochrony obiektów cywilnych i regulowania ruchu drogowego, o ile jest to konieczne dla wykonania zadań służących obronie. Ponadto, siłom zbrojnym w stanie obrony i w stanie zagrożenia dla kraju może zostać powierzona ochrona obiektów cywilnych także dla wsparcia zadań policji; siły zbrojne współdziałają w takich wypadkach z właściwymi władzami*; ust. 4: *W celu obrony przed zagrożeniem istnienia demokratycznego porządku ustrojowego Federacji lub kraju związkowego Rząd Federalny może, gdy wystąpią przesłanki, o których mowa w art. 91 ust. 2, użyć dla wsparcia policji i służby granicznej sił zbrojnych w celu ochrony obiektów cywilnych i zwalczania zorganizowanych i uzbrojonych sił powstańczych, jeżeli służby policji i siły granicznej nie wystarczają. Działanie sił zbrojnych zostaje wstrzymane na żądanie Bundestagu lub Bundesratu*. Cyt. za: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Werte und Normen für Soldaten*, Berlin 2007.

[6] Na podstawie: A. Dawidczyk, *Planowanie strategii rozwoju sił zbrojnych*, Warszawa 2006, s. 73-74, *Zeszyty Naukowe – Akademia Obrony Narodowej*.

problematyką bezpieczeństwa[7]. Z kolei w ramach wymogów organizacyjnych określono wartości, interesy oraz cele przenalizowane na podstawie dokumentów strategicznych NATO i Białych Ksiąg Bundeswehry. W rezultacie scharakteryzowano koncepcje użycia Bundeswehry jako narzędzia polityki państwa zachodnioniemieckiego w latach 1955-1989.

WARUNKI OTOCZENIA RFN ORAZ NATO W LATACH 1955-1989

Wspomnianą analizę strategiczną otoczenia państwa rozpocząć należy od przedstawienia głównych zagrożeń politycznych. Poniższa tabela (tab. 1) ukazuje owe zidentyfikowane zagrożenia polityczne dla RFN i NATO w latach 1955-1989.

Tabela 1. Macierz redukcji zagrożeń politycznych w narodowym oraz sojuszniczym wymiarze w latach 1955-1989

Lp.	Treść zagrożenia politycznego w wymiarze narodowym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość	Treść zagrożenia politycznego w wymiarze sojuszniczym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość
1.	Sowiecka interwencja na Węgrzech (1956)	-3,5	-3	10,5	Kryzys sueski (1956)	-2	-2,5	5
2.	Wojna w Wietnamie (1957-1973)	-2	-2	4	Wojna w Wietnamie (1957-1973)	-4	-4,5	18
3.	Kryzys berliński (1958-1961)	-4	-5	20	Kryzys berliński (1958-1961)	-4	-4	16
4.	Kryzys kubański (1962)	-4	-4,5	18	Inwazja w Zatoce Świń (1961)	-2	-4	8
5.	Praska wiosna (1968)	-3,5	-3	10,5	Kryzys kubański (1962)	-4	-5	20
6.	Radziecka interwencja w Afganistanie (1979)	-4	-2	8	Radziecka interwencja w Afganistanie (1979)	-4	-4	16

[7] W artykule przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych na potrzeby pracy doktorskiej z 2015 r. – wykorzystano uogólnione oceny 15 ekspertów dokonujących analizy strategicznej otoczenia RFN i NATO w latach 1955-1989; byli to eksperci w stopniu doktorów, doktorów habilitowanych oraz profesorów w obszarze: nauk politycznych, nauk o bezpieczeństwie, nauk ekonomicznych oraz nauk historycznych, pracownicy Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego oraz Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

Lp.	Treść zagrożenia politycznego w wymiarze narodowym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość	Treść zagrożenia politycznego w wymiarze sojuszniczym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość
7.	Osłabienie prestiżu międzynarodowego USA	-4	-4,5	18	Osłabienie prestiżu międzynarodowego USA	-4	-4,5	18
8.	Skomplikowana sytuacja polityczna w Europie (Wielka Brytania, Portugalia, Grecja i Turcja)	-4	-3	12	Skomplikowana sytuacja polityczna w Europie (Wielka Brytania, Portugalia, Grecja i Turcja)	-4	-4	16
9.	Przerwanie radziecko-amerykańskich rokowań w sprawie broni jądrowej średniego i dalekiego zasięgu (1984-1985)	-3	-4	12	Przerwanie radziecko-amerykańskich rokowań w sprawie broni jądrowej średniego i dalekiego zasięgu (1984-1985)	-3	-4,5	13,5
10.	Trudna sytuacja polityczna w krajach bloku wschodniego (m.in. w Polsce)	-4	-4	16	Trudna sytuacja polityczna w krajach bloku wschodniego (m.in. w Polsce)	-3,5	-3,5	12,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2015 r.

Powyższa analiza pozwala na stwierdzenie, iż w omawianym okresie największe zagrożenie polityczne dla RFN stanowiły: kryzys berliński (1958-1961), kryzys kubański (1962) oraz osłabienie prestiżu międzynarodowego USA, natomiast dla NATO były to: kryzys kubański (1962), osłabienie prestiżu międzynarodowego USA oraz wojna w Wietnamie (1957-1973).

Z punktu widzenia Niemiec zachodnich tzw. drugi kryzys berliński (1958-1961), rozpoczęty ultimatum radzieckiego przywódcy Nikity Chruszczowa w sprawie uregulowania statusu Berlina Zachodniego, a zakończony budową muru berlińskiego[8], miał kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o wpływ na bezpieczeństwo RFN oraz negatywne następstwa. Co prawda sam byt państwa nie został w bezpośredni sposób zagrożony, lecz wydarzenie to niosło ze sobą zagrożenie interesów politycznych, ekonomicznych oraz społecznych RFN. Do rozwiązania tego problemu zaangażowano znaczną część potencjału wojskowego oraz materialnego państwa. Kryzys berliński

[8] Zob. szerzej: T. Diedrich, *Die militärische Grenzsicherung an der innerdeutschen Demarkationslinie und der Mauerbau 1961*, [w:] *Vom Kalten Krieg zur deutschen Einheit. Analysen und Zeitzeugenberichte zur deutschen Militärgeschichte 1945 bis 1995*, red. B. Thoss, Oldenbourg 1995, s. 127-144.

objął swoją skalą całe terytorium Niemiec zachodnich, jednakże było to także wydarzenie o międzynarodowym zasięgu i skutkach (stabilizacja NRD, stopniowe umacnianie się wpływów ZSRR w tej części Europy). W czasie kryzysu stosowano przede wszystkim środki dyplomatyczne (orędzie telewizyjne Johna F. Kennedy'ego na temat zwiększenia uzbrojenia konwencjonalnego, ogłoszenia planu zwiększenia poboru do wojska etc.).

Kryzys kubański (1962), spowodowany tajnym rozmieszczeniem przez ZSRR na Kubie pocisków balistycznych średniego zasięgu, bezpośrednio zagrażających terytorium USA, stanowił niebezpieczeństwo dla bytu oraz ważnych interesów nie tylko Niemiec zachodnich, ale również całego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zaangażowany został niemiecki informacyjny potencjał państwowy (przede wszystkim istotną rolę odgrywała Federalna Służba Wywiadowcza, dysponująca informacjami o miejscach rozmieszczania baz sowieckich rakiet nuklearnych)[9], jak również znaczna część potencjału materialnego oraz wojskowego NATO (głównie lotnictwa oraz marynarki USA[10]). Kryzys kubański stwarzał zagrożenie dla obszaru całego terytorium Sojuszu. Oprócz stosowania politycznych środków nacisku (rozkazy przechwytywania statków w razie przekraczania rejonów blokady, żądania prezydenta Kennedy'ego usunięcia rakiet z rejonu Kuby etc.) przez cały okres trwania kryzysu istniała groźba użycia broni masowego rażenia, w związku z czym można oceniać ten problem jako posiadający granicznie negatywne skutki dla bezpieczeństwa całego NATO, w tym Niemiec zachodnich.

W latach 1969-1979 zauważyć można było niekorzystne dla bezpieczeństwa RFN oraz NATO osłabienie prestiżu międzynarodowego USA, co było konsekwencją negatywnej oceny udziału Stanów Zjednoczonych w wojnie w Wietnamie. Przegrana z przeciwnikiem słabszym pod względem gospodarczym oraz militarnym wywołała liczne protesty wśród opinii publicznej i społeczeństwa oraz ogólną niechęć do angażowania się militarnego na obszarach trudnych i odległych pod względem geograficznym. Do osłabienia prestiżu przyczynił się także brak realnych sukcesów na frontach Indochin, kryzys polityczny USA (problemy wewnętrzne, afera „Watergate") oraz kryzys ekonomiczny. W sposób bezpośredni problem ten oddziaływał na stabilność Sojuszu oraz – w sposób pośredni – na bezpieczeństwo Niemiec zachodnich, zagrażając stabilności oraz integralności NATO i tym samym przynależności RFN do Paktu. Zagrożeniu temu przeciwstawiono potencjał materialny i informacyjny – USA wypracowało w 1975 r. nową doktrynę (doktryna Forda), zawierającą zasady polityki USA w rejonie Azji i Pacyfiku (USA jako podstawa i gwarant utrzymania sił oraz suwerenności i niezależności sojuszników azjatyckich). Ponadto kontynuowano proces normalizacji stosunków z Japonią oraz Chinami, a także rozwijano stosunki polityczne i gospodarcze z Indonezją oraz udzielano tym państwom pomocy wojskowej[11].

[9] B. Greiner, *Die Kuba-Krise. Die Welt an der Schwelle zum Atomkrieg*, München 2010, s. 46-50.

[10] W stan gotowości postawiono około 100 tys. żołnierzy amerykańskich i ponad 180 okrętów wojennych z 85 tys. marines. *Tamże*, s. 53-55.

[11] Zob. szerzej: M. Frey, *Geschichte des Vietnamkriegs*, München 2006, s. 126-160.

Kolejnym istotnym problemem bezpieczeństwa była wojna w Wietnamie – z uwagi na fakt, iż jest ona oceniana jako największy konflikt zbrojny po II wojnie światowej, w którym uczestniczyły Stany Zjednoczone, w sposób niekorzystny, choć pośredni, wpływała także na bezpieczeństwo całego NATO. Wojna w Wietnamie oznaczała dla Sojuszu Północnoatlantyckiego zagrożenie interesów politycznych, ekonomicznych oraz społecznych. Zaangażowany został przede wszystkim potencjał wojskowy (zaangażowanie wojsk USA po stronie wojsk Wietnamu Południowego), materialny (dostawa broni i sprzętu, zaopatrzenie logistyczne) oraz informacyjny USA (m.in. kontynuowanie wdrożonego na początku lat 60. XX w. programu „Phoenix", koordynowanego przez CIA, siły specjalne USA oraz wojskowy wywiad USA, przeznaczonego do zidentyfikowania i neutralizacji quasi-wywiadowczej struktury dywersyjnej Wietkongu[12]), choć samo wydarzenie w związku z licznym udziałem koalicji międzynarodowej po stronie USA i po stronie Wietnamu (kraje bloku komunistycznego) miało wymiar międzynarodowy[13]. Skutki dla bezpieczeństwa Sojuszu, ze względu na przegraną Stanów Zjednoczonych, oceniać należy jako niekorzystne.

Analizę strategiczną otoczenia państwa uzupełniają przedstawione poniżej główne zagrożenia wojskowe zidentyfikowane dla RFN i NATO w latach 1955-1989 (tab. 2).

Tabela 2. Macierz redukcji zagrożeń wojskowych w narodowym oraz sojuszniczym wymiarze w latach 1955-1989

Lp.	Treść zagrożenia wojskowego w wymiarze narodowym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość	Treść zagrożenia wojskowego w wymiarze sojuszniczym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość
1.	Rozbudowa radzieckiego arsenału jądrowego i termojądrowego (1955-1969)	-4	-4,5	18	Rozbudowa radzieckiego arsenału jądrowego i termojądrowego (1955-1969)	-4	-5	20
2.	Rywalizacja amerykańsko-radziecka w kosmosie (1955-1969)	-4	3	12	Rywalizacja amerykańsko-radziecka w kosmosie (1955-1969)	-4	-4	16
3.	Modernizacja radzieckiego potencjału rakietowego (1969-1979)	-4	-4,5	18	Modernizacja radzieckiego potencjału rakietowego (1969-1979)	-4	-4,5	18

[12] Nazwą tą określano partyzantów należących w czasie wojny w Wietnamie do Narodowego Frontu Wyzwolenia Wietnamu Południowego.

[13] Zob. szerzej: S.C. Tucker, *The Encyclopedia of the Vietnam War. A Political, Social, and Military History*, Santa Barbara, Calif. 2011.

Lp.	Treść zagrożenia wojskowego w wymiarze narodowym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość	Treść zagrożenia wojskowego w wymiarze sojuszniczym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość
4.	Zdolności Układu Warszawskiego do rozpoczęcia i prowadzenia szeroko zakrojonych działań przeciwko NATO (agresja nuklearna, agresja na dużą skalę, tajne operacje etc.)	-4	-4	16	Zdolności Układu Warszawskiego do rozpoczęcia i prowadzenia szeroko zakrojonych działań przeciwko NATO (agresja nuklearna, agresja na dużą skalę, tajne operacje etc.)	-4	-4	16
5.	Rozmieszczenie na terytorium NRD i Czechosłowacji radzieckich rakiet operacyjno-taktycznych o zwiększonym zasięgu	-4	-4	16	Rozmieszczenie na terytorium NRD i Czechosłowacji radzieckich rakiet operacyjno-taktycznych o zwiększonym zasięgu	-4	-4	16
6.	Redukcje stanu liczebnego armii USA (początek lat 80.)	-2	-3	6	Redukcje stanu liczebnego armii USA (początek lat 80.)	-3	-3,5	10,5
7.	Rozbudowa radzieckiego systemu obrony antyrakietowej, opartego na pociskach strategicznych umieszczanych na ruchomych wyrzutniach	3	4	12	Rozbudowa radzieckiego systemu obrony antyrakietowej, opartego na pociskach strategicznych umieszczanych na ruchomych wyrzutniach	-3	-4	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2015 r.

Należy zauważyć, iż środowisko bezpieczeństwa zarówno RFN, jak i NATO kształtowały w głównej mierze takie wojskowe zagrożenia, jak: rozbudowa radzieckiego arsenału jądrowego i termojądrowego (1955-1969) oraz modernizacja radzieckiego potencjału rakietowego (1969-1979).

Największym wojskowym problemem bezpieczeństwa stała się rozbudowa radzieckiego arsenału jądrowego i termojądrowego (budowa rakiet balistycznych, komputerowych systemów naprowadzania, produkcja materiałów rozszczepialnych, w tym wysoko wzbogaconego uranu – HEU)[14]. Oznaczała ona zagrożenie bytu RFN i Sojuszu

[14] N. Friedman, *Tajne akta zimnej wojny*, przeł. P. Stachura, Warszawa 2005, s. 18-22.

oraz ważnych interesów politycznych, ekonomicznych i społecznych. Do zwalczania tego zagrożenia zaangażowana została niewielka część potencjału materialnego Niemiec z uwagi na fazę formowania się i konsolidacji Bundeswehry (deklaracje stopniowego, kontrolowanego zbrojenia się) oraz gros potencjału militarnego NATO (m.in. w ramach zaangażowania USA w kryzys kubański). Rozbudowa radzieckiego arsenału jądrowego i termojądrowego stała się zagrożeniem obejmującym swoim zasięgiem obszar wszystkich krajów członkowskich NATO (w tym RFN). Ze względu na wielokrotne groźby użycia broni masowego rażenia można mówić o granicznie niekorzystnych skutkach tego zagrożenia dla bezpieczeństwa Niemiec zachodnich oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Ponadto istotny problem bezpieczeństwa zarówno w wymiarze narodowym, jak i sojuszniczym stanowiła modernizacja radzieckiego potencjału rakietowego. ZSRR rozbudowywał od połowy lat 70. obronny system antyrakietowy ABM, umieszczając w zachodniej części swojego terytorium trójgłowicowe rakiety średniego zasięgu SS-20, które zastąpiły jednogłowicowe rakiety SS-4 i SS-5. Modernizacja potencjału rakietowego oraz rosnąca radziecka przewaga w dziedzinie broni jądrowej przyczyniły się do zagrożenia integralności, a nawet bytu Sojuszu (w tym Republiki Federalnej), jak również zagrożenia jego interesów (systematycznie rosnące poszerzanie stref wpływów ZSRR i UW), powodując bardzo niekorzystne skutki dla bezpieczeństwa NATO i RFN. W celu zwalczania tego zagrożenia USA rozpoczęły m.in. produkcję i stopniowe udoskonalanie okrętów podwodnych o napędzie nuklearnym, produkcję pocisków UGM-27A Polaris A-1 o zasięgu 1200 mil morskich, stanowiących tymczasową broń na paliwo stałe, produkcję systemów rakietowych opartych na pociskach Poseidon itp.[15]

Analizę otoczenia RFN w latach 1955-1989 kończy przedstawienie zagrożeń ekonomicznych w wymiarze narodowym oraz sojuszniczym (tab. 3).

Tabela 3. Macierz redukcji zagrożeń ekonomicznych w narodowym oraz sojuszniczym wymiarze w latach 1955-1989

Lp.	Treść zagrożenia ekonomicznego w wymiarze narodowym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość	Treść zagrożenia ekonomicznego w wymiarze sojuszniczym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość
1.	Standaryzacja broni i sprzętu ZSRR, modernizacja sowieckiego arsenału wojskowego, doskonalenie i produkcja uzbrojenia (1955-1969)	-4	-4	16	Standaryzacja broni i sprzętu ZSRR, modernizacja sowieckiego arsenału wojskowego, doskonalenie i produkcja uzbrojenia (1955-1969)	-4	-4	16

[15] N. Polmar, K.J. Moore, *Cold War Submarines. The Design and Construction of U.S. and Soviet Submarines*, Washington 2003, s. 77-90.

Lp.	Treść zagrożenia ekonomicznego w wymiarze narodowym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość	Treść zagrożenia ekonomicznego w wymiarze sojuszniczym	Skala zagrożenia (-1 ÷ -4)	Skutki (0 ÷ -5)	Łączna wartość
2.	Rosnące wydatki ZSRR na zbrojenia, szczególnie na rozbudowę obronnego systemu antyrakietowego ABM oraz produkcję pocisków rakietowych (1955-1969)	-4	-4	16	Rosnące wydatki ZSRR na zbrojenia, szczególnie na rozbudowę obronnego systemu antyrakietowego ABM oraz produkcję pocisków rakietowych (1955-1969)	-4	-4,5	18
3.	Uzależnienie Europy Zachodniej od dostaw materiałów z obszarów zamorskich, dostępu do baz oraz infrastruktury wojskowej (1955-1969)	-3	-3	9	Rosnące wydatki ZSRR na obronę i pomoc dla krajów Trzeciego Świata (1955-1969)	-4	-3	12
4.	Kryzys walutowy lat 70.	-2	-3	6	Kryzys walutowy lat 70.	-3	-3,5	10,5
5.	Światowy kryzys paliwowy (1973, 1979)	-2	-3	6	Światowy kryzys paliwowy (1973, 1979)	-3	-4	12
6.	Okres rozwoju gospodarczego ZSRR oraz krajów bloku wschodniego w latach 70.	-3	-3,5	10,5	Prosperita gospodarcza ZSRR oraz krajów bloku wschodniego w latach 70.	-3	-3,5	10,5
7.	Rosnące wydatki niektórych państw NATO (w tym RFN) na pomoc rozwojową i eksport broni do krajów Trzeciego Świata	-3	-4	12	Rosnące wydatki niektórych państw NATO na pomoc rozwojową i eksport broni do krajów Trzeciego Świata	-3	-4	12
8.	Zamrożenie wydatków USA na nowoczesne uzbrojenie armii (początek lat 80.)	-3	-3	9	Zamrożenie wydatków USA na nowoczesne uzbrojenie armii (początek lat 80.)	-3	-4	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2015 r.

Wśród sklasyfikowanych problemów ekonomicznych do największych dla RFN oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego należały przede wszystkim: standaryzacja broni i sprzętu ZSRR w latach 1955-1969 oraz rosnące wydatki ZSRR na zbrojenia w latach 1955-1969.

Zagrożeniem ekonomicznym o najbardziej negatywnych skutkach była obserwowana w latach 1955-1989 standaryzacja radzieckiej broni i sprzętu, modernizacja arsenału wojskowego ZSRR oraz doskonalenie i produkcja uzbrojenia. Podkreślić należy sukcesywną, następującą od 1946 r., modernizację armii ZSRR (zmiany techniczne, strukturalne, rozwijanie zgrupowań sił pancernych i zmechanizowanych na europejskich TDW, dozbrajanie lotnictwa radzieckiego w samoloty odrzutowe, zwiększanie liczebności wojsk powietrzno-desantowych, rozwój radzieckiej floty wojennej, rozbudowa agentur wywiadowczych m.in. w RFN, Wielkiej Brytanii, USA)[16]. Powodowało to stałe zagrożenie nie tylko bytu Niemiec Zachodnich i NATO, ale także ich interesów politycznych, ekonomicznych i społecznych. Temu zagrożeniu Sojusz i RFN przeciwstawiały znaczną część swojego potencjału wojskowego, materialnego oraz informacyjnego (standaryzacja broni i sprzętu państw Sojuszu, wzrost wydatków na zbrojenia, szkolenie żołnierzy, podnoszenie ich kwalifikacji itp.). Ze względu na możliwe skutki można mówić o zagrożeniu nie tylko terytorium RFN, ale i całego NATO.

W latach 1955-1969 obserwować można było również rosnące wydatki ZSRR na zbrojenia[17] (choć po roku 1964 gospodarka ZSRR zwolniła tempo wzrostu). Wydatki ZSRR na zbrojenia w miliardach dolarów przedstawiają się następująco: 1962 – 49,9; 1963 – 54,7; 1964 – 48,7; 1965 – 62,3; 1966 – 69,7; 1967 – 80,9; 1968 – 85,4; 1969 – 89,8. Wyścig zbrojeń stanowił istotne zagrożenie bytu RFN i całego NATO, jak również zagrożenie ważnych interesów politycznych, społecznych oraz ekonomicznych. Temu problemowi RFN oraz NATO przeciwstawiały znaczną część swojego potencjału informacyjnego oraz materialnego (Niemcy zachodnie zwiększyły w latach 1955--1968 budżet na obronę od wysokości 0,1 do 18,055 mld marek)[18]. Rosnące wydatki na zbrojenia ZSRR stały się problemem dla całej społeczności międzynarodowej (w tym państw Sojuszu).

Powyższe wskazanie najbardziej istotnych zagrożeń w wymiarach: politycznym, wojskowym oraz ekonomicznym w latach 1955-1989 pozwala na konstatację, iż w większości problemy oddziałujące w bezpośredni sposób na bezpieczeństwo NATO rzutowały – bezpośrednio lub pośrednio – na stabilność i bezpieczeństwo Republiki Federalnej. Co istotne, zagrożenia zidentyfikowane w otoczeniu bezpośrednim RFN również nie pozostawały bez wpływu na bezpieczeństwo całego Sojuszu. Zauważyć należy zatem silną wzajemną zależność polityczną, wojskową oraz ekonomiczną Sojuszu i RFN, co z kolei nie pozostaje bez znaczenia w procesie określania interesów, celów oraz koncepcji użycia Bundeswehry jako armii o charakterze sojuszniczym.

---

[16] Zob. szerzej m.in.: I. Drogowoz, *Pancerna potęga ZSRR 1945-1991*, Warszawa 2001, s. 15-80.

[17] *Soviet Economic Performance 1966-67. Materials Prepared for the Subcommittee*, Washington 1969, s. 10-19.

[18] *Weissbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung*, Bonn 1969, s. 68.

WYMOGI ORGANIZACYJNE RFN ORAZ NATO W LATACH 1955-1989

Równolegle do zaprezentowanej analizy strategicznej otoczenia państwa/Sojuszu wskazać należy narodowe i sojusznicze wartości zapisane w Białych Księgach RFN i dokumentach strategicznych NATO, dostarczające treści na użytek kolejnych etapów procesu planistycznego. Warto zaznaczyć, iż w każdej ze wspomnianych Białych Ksiąg Bundeswehry od 1969 r. pojawia się zapis tych samych wartości narodowych RFN. Należy zauważyć, iż wartości te zakotwiczone są w systemie wartości NATO, zapisanym w Traktacie Północnoatlantyckim[19], stanowiąc jego skonkretyzowanie przeniesione na grunt niemiecki. Wartości narodowe i sojusznicze przedstawia tab. 4.

Tabela 4. Wartości narodowe RFN i sojusznicze NATO w latach 1955-1989

WARTOŚCI NARODOWE RFN	WARTOŚCI SOJUSZNICZE NATO
1. Utrzymywanie i kształtowanie ładu pokojowego w Europie i na świecie rozumianego jako brak wojen.	1. Pragnienie życia w pokoju ze wszystkimi narodami i rządami.
2. Zachowanie niezależności i wolności Republiki Federalnej.	2. Ochrona wolności, wspólnego dziedzictwa i cywilizacji swych narodów, opartych na zasadach demokracji, wolności jednostki i praworządności.
3. Ochrona integralności i nienaruszalności jej terytorium.	3. Dążenie do umacniania stabilizacji i dobrobytu na obszarze północnoatlantyckim.
4. Zagwarantowanie jej obywatelom życia w bezpiecznym i praworządnym państwie, respektującym prawa człowieka i opartym na porządku demokratycznym*.	4. Gotowość do połączenia swych wysiłków w celu zbiorowej obrony oraz zachowania pokoju i bezpieczeństwa**.

* Bundesministerium der Verteidigung: *Weissbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung*, Bonn 1969, s. 11-12; *Weißbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr*, Bonn 1970, s. 3-4, 9, 11-12; *Weißbuch 1971/1972 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1971, s. 3-6; *Weißbuch 1973/1974 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1974, s. 3-5, 7; *Weißbuch 1975/1976 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1976, s. 3-5; *Weißbuch 1979 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1979, s. 3-4, 11; *Weißbuch 1983 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1983, s. 3-4; *Weißbuch 1985 zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1985, s. 3-5, 14.

** *MC 3/5. The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area (3 December 1952)*, [w:] *NATO Strategy Documents 1949-1969*, red. G.W. Pedlow, Brussels 1997, s. 59; *MC 14/2. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (23 May 1957)*, [w:] *NATO Strategy Documents...*, s. 283; *MC 14/3. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (16 January 1968)*, [w:] *NATO Strategy Documents...*, s. 349.

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych wartości wynikają interesy narodowe RFN, które wpisują się w szerszy kontekst interesów sojuszniczych wskazanych w koncepcjach strategicznych NATO. Owe zidentyfikowane interesy narodowe i sojusznicze ukazano w tabeli poniżej (tab. 5).

[19] *Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.*, Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970. Do wartości tych nawiązują wszystkie koncepcje strategiczne NATO.

Tabela 5. Interesy narodowe RFN i sojusznicze NATO w latach 1955-1989

INTERESY NARODOWE RFN	INTERESY SOJUSZNICZE NATO
1. Rozwiązywanie zaistniałych w Europie problemów na drodze pokojowej, przede wszystkim tzw. kwestii niemieckiej, przy współpracy w ramach NATO i Narodów Zjednoczonych, oraz utrzymywanie równowagi nuklearnej. 2. Dążenie do zachowania pokoju poprzez rozwój przyjaznych stosunków z ZSRR, pogłębianie współpracy z krajami Układu Warszawskiego oraz uregulowanie kwestii dotyczących kontroli zbrojeń. 3. Dążenie do osiągnięcia stabilizacji ekonomicznej poprzez współpracę z partnerami gospodarczymi, m.in. krajami Trzeciego Świata. 4. Prowadzenie polityki opartej na równowadze strategicznej i wojskowej, polityki odprężenia, ograniczania konfliktów i zwalczania kryzysów oraz utrzymywania z partnerami stosunków politycznych, opartych na klarownych i przewidywalnych zasadach. 5. Prowadzenie aktywnej polityki pokojowej polegającej na: zapobieganiu konfliktom zbrojnym, osiągnięciu poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji we wszystkich państwach Europy na równym poziomie i rozwijaniu współpracy z państwami Europy Wschodniej, ochronie przed zagrożeniami oraz woli współpracy w ramach NATO*.	1. Zapobieżenie wybuchowi konfliktu zbrojnego oraz zapewnienie na wypadek wojny skutecznego zastosowania wojskowej i przemysłowej siły państw członkowskich w ramach wspólnej obrony. 2. Zapobieżenie wojnie dzięki skutecznemu odstraszaniu zniechęcającemu do agresji oraz poprzez utrzymywanie odpowiedniej czynnej siły wojskowej, za sprawą oszczędności wysiłku, zasobów i siły żywej. 3. Zapewnianie własnej obrony w zgodności z nadrzędnym założeniem ochrony terytorium traktatowego, a w ramach uzgodnień – także realizacji innych zobowiązań obronnych. 4. Zachowanie dostatecznej elastyczności wojskowej umożliwiającej prowadzenie polityki zachowania pokoju i bezpieczeństwa na obszarze NATO, polegającej na przeciwdziałaniu wrogim wpływom ZSRR. 5. Przeciwstawienie się potencjalnej, grożącej lub faktycznej agresji przez stosowne siły NATO – od tajnych operacji do pełnej wojny nuklearnej, jak również zapewnienie siły wojskowej wspierającej osiąganie celów Sojuszu i przestrzeganie jego zasad**.

* Bundesministerium der Verteidigung: *Weissbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung*, Bonn 1969, s. 12-16; *Weisbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr*, Bonn 1970, s. 11-13, 15-17; *Weisbuch 1971/1972 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1971, s. 6-13; *Weisbuch 1973/1974 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1974, s. 7-10, 18-27, 41-47; *Weisbuch 1975/1976 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1976, s. 49-54, 59-77; *Weisbuch 1979 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1979, s. 41-55, 85-87; *Weisbuch 1983 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1983, s. 13-20, 69-71, 112-115; *Weisbuch 1985 zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1985, s. 27-35.

** *MC 3/5. The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area (3 December 1952)*, [w:] *NATO Strategy Documents 1949-1969*, red. G.W. Pedlow, Brussels 1997, s. 59-60; *MC 14/2. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (23 May 1957)*, [w:] *NATO Strategy Documents...*, s. 283-284; *MC 14/3. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (16 January 1968)*, [w:] *NATO Strategy Documents...*, s. 349.

Źródło: opracowanie własne.

Interesy narodowe RFN oraz wspólnotowe NATO, odniesione do warunków funkcjonowania państwa/Sojuszu w latach 1955-1989, pozwalają na identyfikację celów Republiki Federalnej oraz Paktu Północnoatlantyckiego we wspomnianych ramach czasowych. Przedstawiają się one następująco (tab. 6).

Tabela 6. Cele RFN i cele NATO w latach 1955-1989

CELE RFN	CELE NATO
1a. Aktywny udział we wspólnej obronie NATO w Europie Środkowej (obrona na wysuniętych rubieżach).	1a. Dążenie do osiągnięcia odpowiedniej siły wojskowej w ramach wspólnego planowania obronnego za sprawą oszczędności wysiłków, środków i czynnika ludzkiego oraz maksymalnego rozwinięcia potencjału wojskowego przez każde państwo członkowskie zgodnie z ogólnymi planami strategicznymi przy uwzględnieniu odbudowy gospodarczej i osiągnięcia stabilności gospodarczej jako ważnych aspektów ich bezpieczeństwa.
1b. Realizacja strategii „elastycznego reagowania", wymagającej wyposażenia sił zbrojnych w środki do zwalczania broni nuklearnej.	1b. Wypracowanie porozumień w sprawie kolektywnej samoobrony państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego.
1c. Dalsza, konsekwentna rezygnacja z produkcji broni ABC oraz niemiecki udział w gremiach planistycznych Sojuszu Północnoatlantyckiego.	1c. Wypełnianie szczególnych zadań i misji przez państwa, które dysponują szczególnymi zdolnościami lub znajdują się w istotnym z punktu geograficznego położeniu.
	1d. W czasie pokoju – koordynacja potencjału wojskowego i gospodarczego w celu stworzenia potężnego czynnika odstraszania państwa/grupy państw zagrażających pokojowi, niezależności lub stabilności NATO, jak również opracowywanie planów do realizacji na wypadek wojny.
2a. Realizacja polityki wschodniej oraz polityki odprężenia.	2a. Rozwinięcie siły wojskowej każdego państwa członkowskiego w sposób maksymalnie zbieżny z koncepcją strategiczną NATO przy uwzględnieniu odbudowy gospodarczej i osiągnięcia stabilności gospodarczej jako ważnych aspektów ich bezpieczeństwa.
2b. Wypełnianie zobowiązań w zakresie ograniczania zbrojeń zawartych w układach paryskich oraz Układzie o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT).	2b. Wypełnianie szczególnych zadań i misji przez państwa, które dysponują szczególnymi zdolnościami lub znajdują się w istotnym z punktu geograficznego położeniu (konkretne strategiczne cele dotyczące Europy Zachodniej, Skandynawii, Europy Południowej, Wysp Brytyjskich, Ameryki Północnej, północnej części Oceanu Atlantyckiego, Islandii, kanału La Manche i Morza Północnego, Morza Śródziemnego, Portugalii oraz Algierii).
2c. Dążenie do podpisania amerykańsko-radzieckiego Układu o ograniczaniu zbrojeń strategicznych (SALT) oraz kontynuacja rozmów w sprawie Wzajemnej i Zrównoważonej Redukcji Sił Konwencjonalnych i aktywne wspieranie dążeń społeczności międzynarodowej do rezygnacji z posiadania broni ABC.	2c. Rozwijanie środków rozpoznania agresji ZSRR (lądowej, morskiej lub powietrznej) oraz środków doskonalenia systemu umożliwiającego szybkie przekazywanie informacji w tej sprawie.
	2d. Koordynowanie planów, doktryn i praktyk oraz dokonywanie standaryzacji zasobów materialnych i sprzętu wojskowego,

CELE RFN	CELE NATO
3a. Aktywny udział w politycznej współpracy w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej.	3a. Odpowiednie zorganizowanie, nastawienie, wyposażenie i wyszkolenie sił NATO gotowych na przeciwstawienie się każdej formie agresji ZSRR, a w przypadku agresji – zachowanie lub przywrócenie integralności i bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego z wykorzystaniem takich sił, jakie mogą być potrzebne do realizacji koncepcji obrony na wysuniętych rubieżach**.
3b. Wspieranie rosnącego zaangażowania politycznego w obszarze Bliskiego i Dalekiego Wschodu oraz podpisywanie umów zwiększających dostawy surowców na obszar europejski. 3c. Wspieranie polityczno-wojskowej współpracy pomiędzy NATO a Wspólnotą Europejską w ramach powstałej w 1968 r. EUROGRUPY będącej europejskim filarem NATO. 4a. Wspieranie realizacji wspólnych interesów NATO na obszarze Bliskiego Wschodu. 4b. Wspieranie polityki Sojuszu polegającej na przeciwdziałaniu kryzysom ekonomicznym, w tym problemom z rosnącym uzależnieniem energetycznym i surowcowym od państw Bliskiego i Dalekiego Wschodu. 4c. Wspieranie południowo-wschodniej flanki NATO w związku z niestabilną sytuacją polityczną (Grecja, Turcja, Portugalia). 4d. Dążenie do wzmacniania siły obronnej NATO poprzez wprowadzenie standaryzacji w zakresie broni, sprzętu, dowodzenia, logistyki oraz kształcenia wojskowych z państw Sojuszu. 5a. Prowadzenie aktywnej polityki gospodarczej polegającej na podpisywaniu umów handlowych (import, eksport z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku) oraz wspieraniu pomocy rozwojowej dla krajów Trzeciego Świata*.	

* Bundesministerium der Verteidigung: *Weissbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung*, Bonn 1969, s. 11, 17-23; *Weisbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr*, Bonn 1970, s. 11-23, 33-35; *Weisbuch 1971/1972 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1971, s. 18-23; *Weisbuch 1973/1974 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1974, s. 18-28, 43-47; *Weisbuch 1975/1976 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1976, s. 56-57; *Weisbuch 1979 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1979, s. 41-84; *Weisbuch 1983 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1983, s. 119-135; *Weisbuch 1985 zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1985, s. 101-135.

** *MC 3/5. The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area (3 December 1952)*, [w:] *NATO Strategy Documents 1949-1969*, red. G.W. Pedlow, Brussels 1997, s. 59, 61; *MC 14/2. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (23 May 1957)*, [w:] *NATO Strategy Documents...*, s. 283-284, 288-313; *MC 14/3. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (16 January 1968)*, [w:] *NATO Strategy Documents...*, s. 349-350.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, iż interesy oraz cele polityki RFN w latach 1955-1989 pozostawały w ścisłej zależności od szerzej zidentyfikowanych interesów oraz celów NATO. W opisanych warunkach otoczenia relacja ta oznaczała z jednej strony realizowanie szerokiego spektrum celów narodowych w oparciu o rozporządzalne zasoby służące polityce suwerennego państwa, z drugiej – poruszanie się w ramach szerszych, ogólnych, ograniczonych głównie do obrony wspólnej celów NATO, których osiąganie służyć miało zapewnieniu bezpieczeństwa samej RFN oraz innych państw wchodzących w skład Sojuszu. Nie można zatem wskazywać tu na hierarchiczność, nadrzędność bądź interesów narodowych nad sojuszniczymi, bądź odwrotnie, a raczej na ich wynikowość, współzależność i wzajemne powiązania. Bez wątpienia rezultatem tak wyodrębnionych celów stało się określenie koncepcji użycia sił zbrojnych RFN.

KONCEPCJE UŻYCIA BUNDESWEHRY W OKRESIE 1955-1989

Logiczny ciąg, w ramach którego zidentyfikowano narodowe i sojusznicze wartości, interesy oraz cele, pozwala na zarysowanie koncepcji użycia Bundeswehry w omawianych latach. Poniżej przedstawiono owe koncepcje wyodrębnione w poszczególnych Białych Księgach.

W pierwszej koncepcji użycia Bundeswehry (tab. 7) podkreślony został charakter defensywny armii oraz znaczenie współpracy komponentów wojskowych i cywilnych podczas obrony powszechnej. Użycie poszczególnych rodzajów sił zbrojnych stanowi odniesienie do koncepcji strategicznej NATO z 1968 r. W dokumencie zaakcentowano główną rolę sił lądowych, wzmocnionych o jednostki powietrzne, ich mobilny charakter oraz gotowość operacyjną. Siłom powietrznym, włączonym w organizację sił powietrznych NATO, przyporządkowano zadania rozpoznania, obrony przydzielonych obszarów oraz odstraszania w ramach taktycznych operacji powietrznych. Siły morskie z kolei uczyniono odpowiedzialnymi za obronę w rejonie Morza Bałtyckiego oraz Morza Północnego.

Kolejne dwie koncepcje użycia Bundeswehry z lat 1970 oraz 1971/1972 (tab. 8) precyzują zadania nowej armii RFN w stanie pokoju, kryzysu, zagrożenia oraz obrony, ponownie dowodząc defensywnego charakteru sił zbrojnych. Dokumenty konkretyzują ramy funkcjonowania Bundeswehry w Sojuszu (struktura, planowanie, dowodzenie) oraz formułują wytyczne dotyczące obrony terytorialnej. Szczegółowe użycie poszczególnych rodzajów sił zbrojnych zostaje powtórzone zgodnie z Białą Księgą z 1969 r.

Koncepcja użycia Bundeswehry z lat 1973/1974 (tab. 9) nawiązująca do fazy odprężenia lat 70. przedstawia siły zbrojne jako instrument służący realizacji tejże polityki. Wskazanie na siły zbrojne jako narzędzie obrony nie tylko narodowej, ale także sojuszniczej oraz podkreślenie wkładu ilościowego i jakościowego w system obrony kolektywnej świadczyć może o postępującej fazie konsolidacji wpływów armii w Sojuszu. Z uwagi na niewielkie odstępy czasowe pomiędzy powstałymi dokumentami szczegółowe użycie sił lądowych, powietrznych i morskich zostało powtórzone zgodnie z literą wcześniejszych Białych Ksiąg oraz uzupełnione o istotne, dodatkowe zadania (m.in. podkreślenie roli sił terytorialnych, współdziałanie sił powietrznych i morskich, rola sił morskich w rozpoznaniu i in.).

Tabela 7. Koncepcja użycia Bundeswehry zgodnie z Białą Księgą z 1969 r.[20]

Ogólna koncepcja użycia sił zbrojnych RFN
Znaczenie podkreślanych w koncepcji NATO mobilnych sił obronnych, wzmocnionych zza oceanu, zdolnych do rozpoczęcia ataku. Obrona powszechna (wojskowa oraz cywilna) – oznacza gotowość do obrony RFN i jej obywateli, zapewnionej przez odpowiednią ilość sił zbrojnych i podtrzymywanie ich swobody do działań operacyjnych. Istotną rolę odgrywa w tym względzie współpraca komponentu cywilnego z wojskowym*. Powodzenie wkładu wojskowego RFN zależne jest od wewnętrznej stabilności kraju, tj. dalszego zabezpieczania linii łączności, terenów i obiektów istotnych z punktu widzenia obronności, używania narodowych źródeł pomocy oraz zaopatrzenia z głębi kraju.
Szczegółowe użycie sił lądowych, powietrznych i morskich
Struktura: siły lądowe, siły powietrzne, siły morskie, obrona terytorialna (1 lutego 1969 r. rozpoczęto fuzję obrony terytorialnej i sił lądowych), centralne urzędy wojskowe Bundeswehry. Siły lądowe (Heer): zgodnie z koncepcją strategiczną NATO siły lądowe stanowią istotny komponent wojskowy zdolny do odparcia ograniczonej agresji; jednostki powinny dysponować mobilnością, siłą ognia i gotowością operacyjną; ich uzupełnienie stanowią jednostki powietrzne zdolne do szybkiego przemieszczania się w celu obrony w razie niespodziewanego ataku wroga; siły lądowe mają za zadanie współpracować z siłami powietrznymi, które przejmują zadania związane z ochroną przestrzeni powietrznej; podkreśla się elastyczny system sprowadzania rezerwistów włączanych w jednostki sił lądowych. Siły powietrzne (Luftwaffe): podporządkowane nawet w czasie pokoju organizacji sił powietrznych NATO; ich wkład w odstraszanie następuje poprzez umiejętność prowadzenia taktycznych operacji powietrznych, obronę powietrzną przydzielonych obszarów, rozpoznanie, walkę przeciwko wrogim siłom powietrznym, blokadę strefy walk w głębi wrogich obszarów operacyjnych oraz wsparcie powietrzne wojsk lądowych. Siły morskie (Marine) posiadają następujące zadania: obrona przed atakami z morza, wspólna ochrona dostępu do Morza Bałtyckiego, zabezpieczanie ruchu zaopatrzeniowego przez morze, wsparcie operacji sił lądowych na obszarach przybrzeżnych, pilnowanie praw Republiki Federalnej na morzu, obrona niemieckiej żeglugi przed atakiem lub zewnętrzną ingerencją. Obszary prowadzenia operacji przez marynarkę RFN: Morze Bałtyckie, cieśniny Kattegat i Skagerrak, wschodnia część Morza Północnego. Podkreśla się szczególne wyszkolenie jednostek powietrznych marynarki wojennej do prowadzenia wojny morskiej z powietrza.

* *Bericht über das Konzept der zivilen Verteidigung und das Programm für die Zeit bis 1972*, Bonn 1968.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Koncepcja użycia Bundeswehry zgodnie z Białymi Księgami z lat 1970[21], 1971/1972[22]

Ogólna koncepcja użycia sił zbrojnych RFN
Bundeswehra stanowi narzędzie Zachodu służące odstraszaniu, wspólnemu zwalczaniu kryzysów i wspólnej obronie przed zagrożeniem ze strony Układu Warszawskiego. Oddziały przeznacza się do wspólnych wysiłków obronnych; obowiązuje zakaz przygotowania wojny zaczepnej, możliwa jest jedynie obrona (art. 26 UZ). Zadania Bundeswehry w stanie pokoju oraz na wypadek zagrożenia i obrony mają charakter jedynie defensywny; armię przeznacza się do kontrataku taktycznego, lecz nie do ofensywy.

[20] *Weissbuch 1969...*, s. 13, 18, 20, 24-30, 57.

[21] *Weisbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr*, Bonn 1970, s. 27, 37-45, 58-62.

[22] *Weisbuch 1971/1972 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1971, s. 24-36, 50-51, 114-124.

W stanie pokoju zadaniem Bundeswehry jest powstrzymanie potencjalnego przeciwnika przed groźbą oraz użyciem przemocy dzięki stałej gotowości operacyjnej. W stanie kryzysu i zagrożenia do zadań sił zbrojnych RFN należy odstraszanie oraz zarządzanie kryzysowe. W razie zaistnienia konieczności obrony Bundeswehra broni integralności terytorialnej RFN poprzez maksymalne ograniczanie szkód i opóźnianie ataku tak, aby wydłużyć czas mobilizacji i powzięcia decyzji politycznych. Integracja w ramach NATO: w stanie pokoju obowiązuje wspólna struktura dowódcza z wielonarodowymi dowództwami, wspólne planowanie operacyjne i prowadzenie regularnych, połączonych ćwiczeń wojskowych; w stanie obrony i w przypadku częściowej obrony powietrznej w stanie pokoju – obowiązuje wspólne dowodzenie operacyjne. Siły lądowe i powietrzne wyposażone są w nośniki broni jądrowej. Obrona terytorialna: na wypadek obrony obowiązuje utrzymywanie swobody operacyjnej wszystkich jednostek operacyjnych NATO na terytorium RFN, wsparcie działających na terytorium RFN sił zbrojnych NATO ze środków państwowych oraz uzupełnianie zasobów osobowych i materialnych niemieckich jednostek wojskowych. Postuluje się współpracę terytorialnych sił lądowych z administracją Bundeswehry oraz z urzędami cywilnymi (w tym policją i strażą graniczną).
Szczegółowe użycie sił lądowych, powietrznych i morskich
Siły lądowe (Heer): obrona granic Niemiec, ochrona terytorium Republiki Federalnej przed przeciwnikiem, rezygnacja z broni strategicznej, ściślejsza współpraca z Luftwaffe i Marine oraz siłami zbrojnymi Sojuszu, wypełnianie zadań związanych z obroną terytorialną. Siły powietrzne (Luftwaffe): rozpoznanie, wsparcie konwencjonalne sił lądowych, obrona powietrzna, zwiększenie umiejętności rozpoznania zwłaszcza w czasie akcji nocnych oraz w okresie złej pogody. Siły morskie (Marine): zwalczanie wrogich sił morskich, zwłaszcza w rejonie Bałtyku, ochrona flanki RFN od strony morza, wkład w obronę dojścia do Bałtyku oraz części Morza Północnego, ochrona zaopatrzenia z Morza Północnego, którego obszar staje się coraz ważniejszy.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 9. Koncepcja użycia Bundeswehry zgodnie z Białą Księgą z lat 1973/1974[23]

Ogólna koncepcja użycia sił zbrojnych RFN
Nawiązanie do wojskowo-strategicznej koncepcji Bundeswehry z 1973 r. (wydawca: BMVg). Bundeswehra stanowi instrument zabezpieczania pokoju i jednocześnie narzędzie służące polityce odprężania; do jej zadań należą: odstraszanie i zwalczanie kryzysów oraz obrona narodowa i sojusznicza. Bundeswehra stanowi największy kontyngent sił konwencjonalnych NATO w Europie.
Szczegółowe użycie sił lądowych, powietrznych i morskich
Podkreślona rola obrony na wysuniętych rubieżach. Zaznaczona rola sił terytorialnych (Heer); do ich zadań należą: zabezpieczanie swobody operacyjnej pozostałych sił lądowych i jednostek sojuszniczych, zwalczanie napastnika, który przedostanie się na tylny obszar terytorium RFN, a także zaopatrywanie pozostałych jednostek sił lądowych w środki materialne we współpracy z administracją Bundeswehry oraz korpusem sanitarnym. Siły powietrzne (Luftwaffe): walka przeciwko wrogim siłom powietrznym poprzez ograniczanie ich swobód taktycznych i operacyjnych, utrudnianie wzmocnienia sił wroga na tylnym obszarze terytorium, wspieranie sił lądowych w punktach zapalnych walki, wsparcie sił morskich w szczególnych przypadkach i pomoc w transporcie powietrznym, pozostawanie w gotowości do nuklearnego odstraszania, pomoc w zwalczaniu kryzysów. Siły morskie (Marine): zdobywanie informacji dotyczących zamiarów wroga odnośnie do Bałtyku i Morza Północnego, obrona terytorium RFN przed atakami na morskie wybrzeża w myśl koncepcji obrony na wysuniętych rubieżach, utrudnianie przeciwnikowi dojścia oraz korzystania z obszaru Bałtyku, jak również przepływu przez morskie obszary łączące Bałtyk z Morzem Północnym, umożliwianie transportu zasobów osobowych i materialnych otwartą drogą przez wybrzeża w ograniczonym zakresie.

Źródło: opracowanie własne.

[23] *Weisbuch 1973/1974 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1974, s. 29-40, 156-173.

Tabela 10. Koncepcja użycia Bundeswehry zgodnie z Białą Księgą z lat 1975/1976[24]

Ogólna koncepcja użycia sił zbrojnych RFN
Bundeswehra pozostaje armią o charakterze defensywnym, działającą w ramach ogólnych reguł prawa międzynarodowego, które są częścią prawa federalnego; w celu zabezpieczenia własnych interesów Bundeswehra rezygnuje z dostępu do broni ABC; ze względu na możliwości dowódcze, jak również zasoby osobowe, materialne i zaopatrzeniowo-techniczne Bundeswehra nie nadaje się do zadań ofensywnych; żołnierze wyposażeni są oraz wyszkoleni do przeprowadzania kontrataków (atak taktyczny jest elementem defensywy strategicznej) oraz odstraszania. Siły lądowe, powietrzne i morskie są stale obecne na obszarach operacji, ponadto oddziały sił lądowych dyslokuje się blisko granicy; wszystkie oddziały charakteryzuje wysoka mobilność oraz gotowość bojowa, a także sprawny i szybko reagujący system dowodzenia.
Szczegółowe użycie sił lądowych, powietrznych i morskich
Siły lądowe (Heer): mobilizacja znaczącej części sił lądowych wynosi 3 dni, a w przypadku kryzysów międzynarodowych – decyzja należy do dowództwa politycznego, zależnie od tego, czy jednostki sił lądowych będą brać udział w akcjach poza RFN, np. jako część wielonarodowych jednostek interwencyjnych NATO; w przypadku obrony – walczą jednostki sił lądowych podporządkowane NATO. Siły pozostające pod dowództwem narodowym zobligowane są do zapewnienia wszystkim oddziałom NATO na terenie RFN swobody operacyjnej oraz do zaopatrywania niemieckich jednostek lądowych w zasoby materialne i osobowe; pas dowodzenia lokuje się pomiędzy obszarem Niemiec północnych a obszarem centralnych gór o średniej wysokości i Przedgórzem Alpejskim. Siły powietrzne (Luftwaffe): stała gotowość bojowa, również w stanie pokoju, ograniczanie taktycznej i operacyjnej swobody działania wrogich sił powietrznych; współpraca z siłami lądowymi i morskimi; obszar działania Luftwaffe sięga od północy do Bałtyku, od południa – do Alp, od Zachodu – do państw Beneluxu; zadania taktycznej wojny w powietrzu; rozpoznanie elektroniczne i telekomunikacyjne, kontrola przestrzeni powietrznej (porządkowanie ruchu w przestrzeni, nadzór nad ruchem, ostrzeganie); ochrona ważnych obiektów i obszarów strategicznych w kraju; atak powietrzny skierowany głównie przeciwko wrogim siłom powietrznym na ziemi, przeciwko wrogim siłom lądowym na obszarze koncentracji ich wojsk oraz przed dotarciem na pole walki, a także przeciwko wrogim siłom morskim znajdującym się w pobliżu obszarów przybrzeżnych. Siły morskie (Marine): przeprowadzanie akcji poszukiwawczych i ratowniczych na pełnym morzu oraz na obszarach przybrzeżnych, wspieranie stosunków międzypaństwowych poprzez przeprowadzanie wizyt za granicą, wspieranie badań morskich. Włączenie okrętów marynarki RFN do stacjonujących jednostek operacyjnych NATO, rozpoznanie w stanie pokoju oraz kryzysu, gotowość operacyjna; w stanie obrony – utrudnianie przeciwnikowi przedostawania się przez Bałtyk, odpieranie ataków przez morze oraz dojścia do Bałtyku i Morza Północnego; na Morzu Północnym – zabezpieczanie drogi transportu i ochrona obszaru morskiego będącego źródłem surowców.

Źródło: opracowanie własne.

Biała Księga z lat 1975/1976 ponownie podkreśla obronny charakter armii RFN. W dokumencie (tab. 10) doprecyzowano użycie sił zbrojnych (obecność na obszarach operacji, dyslokacja, mobilność), jednocześnie zwracając uwagę na tak istotne elementy, jak system dowodzenia, reagowania i in. Sformułowano także konkretniejsze wytyczne dotyczące użycia sił lądowych, powietrznych i morskich, określając również dokładne obszary działania dla pierwszych dwóch rodzajów sił zbrojnych. Wskazuje to na intensyfikację prac nad szczegółowymi koncepcjami użycia Bundeswehry w związku z okresem zmiany jej statusu w ramach NATO.

[24] *Weisbuch 1975/1976 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1976, s. 81-109, 117-120.

Tabela 11. Koncepcja użycia Bundeswehry zgodnie z Białą Księgą z 1979 r.[25]

Ogólna koncepcja użycia sił zbrojnych RFN
Siły zbrojne przeznaczone do obrony powietrznej – podporządkowane są już w stanie pokoju dowództwu NATO (NATO-Command); w większości niemieckie jednostki operacyjne są przydzielone NATO – w odpowiedniej fazie wymaganej gotowości bojowej podlegają albo dowództwu NATO, albo są przeznaczone do późniejszych działań. Jednostki wojsk terytorialnych pozostają pod dowództwem narodowym. Przeznaczenie do szybkiego reagowania w okresie politycznego napięcia.
Szczegółowe użycie sił lądowych, powietrznych i morskich
Siły lądowe (Heer): wzmożona aktywność w stanie pokoju; na stan obrony przewiduje się potrojenie ilości zdolnych do mobilizacji w 3 dni wojsk terytorialnych w porównaniu ze stanem ilościowym w czasie pokoju; zadania: rozpoznanie i szybkie reagowanie, walka przeciwko siłom pancernym przeciwnika, wsparcie ogniowe, obrona lotnicza. Siły powietrzne (Luftwaffe): wysoka elastyczność w każdych warunkach pogodowych, w dzień oraz w nocy, szybka reakcja, kontrola przestrzeni powietrznej, rozpoznanie, walka przeciwko wrogim siłom powietrznym, wsparcie pozostałych rodzajów sił zbrojnych. Siły morskie (Marine): koncentracja na północnej flance NATO, usprawniony system dowodzenia pozwalający na bardziej precyzyjne rozpoznanie.

Źródło: opracowanie własne.

Kolejna Biała Księga z 1979 r. uzupełnia jedynie nieznacznie wcześniejsze zadania Bundeswehry, koncentrując się na zagadnieniach związanych z rolą sił powietrznych i ich użyciem w stanie pokoju oraz obrony (tab. 11).

Tabela 12. Koncepcja użycia Bundeswehry zgodnie z Białą Księgą z 1985 r.[26]

Ogólna koncepcja użycia sił zbrojnych RFN
Podkreśla się prymat działań politycznych nadających kierunek planom wojskowym; Bundeswehra pozostaje armią sojuszniczą, wykonującą zadania jedynie w ramach NATO, nie zaś samodzielnym narzędziem RFN służącym demonstracji siły; zmniejszanie niebezpieczeństwa ataku stron Układu Warszawskiego następuje poprzez demonstrację odważnej, pewnej gotowości do obrony (system obronny wspierany jest dzięki wprowadzeniu 5-letniego amerykańskiego programu strategicznej obrony przeciwrakietowej – Strategic Defense Initiative). W stanie pokoju istotną rolę odgrywa przygotowanie i szkolenie żołnierzy w celu osiągnięcia szybkiej gotowości bojowej; bardzo ważne jest również kształcenie polityczne; podkreśla się rolę niemieckich oficerów piastujących ważne stanowiska dowódcze w strukturze dowódczej NATO oraz biorących udział w planowaniu wojskowym na różnych płaszczyznach w wojskowych sztabach NATO. Bundeswehra wchodzi w skład trzech jednostek interwencyjnych NATO (Standing Naval Force Atlantic, Standing Naval Force Channel, Allied Command Europe Mobile Force), charakteryzujących się wysoką mobilnością i wspólnym działaniem w zwalczaniu kryzysów; do jej zadań dodatkowych należą: szkolenie żołnierzy, testowanie nowych sprzętów oraz wielonarodowa współpraca. Siły zbrojne RFN współpracują z jednostkami sił NATO, stacjonującymi na terenie RFN, zapewniając interoperacyjność działania armii (sprzęt, systemy uzbrojenia, szkolenie żołnierzy). W stanie kryzysu: postuluje się zwiększony udział w operacjach przeprowadzanych przez jednostki interwencyjne oraz udział w morskich operacjach na obszarze traktatowym NATO; decyzję o ogłoszeniu gotowości bojowej podejmuje minister obrony narodowej, natomiast decyzję o ogłoszeniu mobilizacji na stan kryzysu – rząd. W stanie wojny do zadań Bundeswehry należą: ograniczanie szkód, ochrona integralności RFN oraz odstraszanie.

[25] *Weisbuch 1979 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1979, s. 25-26, 145-178.

[26] *Weisbuch 1985 zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1985, s. 72-81, 112-125, 187-222.

Szczegółowe użycie sił lądowych, powietrznych i morskich
Siły lądowe (Heer): w początkowej fazie ataku mają za zadanie bronić 65% całej szerokości frontu pomiędzy Bałtykiem a granicą niemiecko-austriacką, natomiast po dołączeniu jednostek sojuszniczych – 55%; ponadto oddziały RFN udzielają pomocy jednostkom sojuszniczym podczas ich dotarcia, przemarszu i uzyskiwania swobody operacyjnej na terenie Republiki Federalnej. W stanie pokoju – najważniejsze jest szkolenie i kształcenie żołnierzy; postuluje się odbywanie manewrów wojskowych, ćwiczeń i współpracę z jednostkami sojuszniczymi; sprawnie przeprowadzona obrona na wysuniętych rubieżach możliwa jest jedynie dzięki elastycznemu dowodzeniu, odpowiedniemu wyszkoleniu żołnierzy, odpowiedniej strukturze, jak również wyposażeniu Bundeswehry. Siły powietrzne (Luftwaffe): w stanie pokoju odbywa się szkolenie żołnierzy w celu wypełniania zadań w stanie kryzysu oraz wojny; w stanie wojny do zadań należą: taktyczna wojna powietrzna, przy świadomości inicjatywy ze strony napastnika (to napastnik wyznacza czas, miejsce oraz sposób przeprowadzenia ataku). Siły morskie (Marine): w stanie pokoju odbywa się szkolenie żołnierzy, zadania: stacjonowanie w zagranicznych portach, niesienie pomocy humanitarnej, obrona na wysuniętych rubieżach – odpieranie ataków na wybrzeża, obrona kluczowych punktów uniemożliwiających przedostawanie się jednostek Układu Warszawskiego na Bałtyk oraz Atlantyk, a także utrzymywanie panowania w obszarach przy Morzu Północnym i Bałtyckim.

Źródło: opracowanie własne.

W dokumencie z 1985 r. (tab. 12) uściślono charakter Bundeswehry (armia obronna, sojusznicza), działającej w szerszych ramach politycznych. Podkreślono rolę odpowiedniego szkolenia oraz kształcenia żołnierzy wszystkich rodzajów sił zbrojnych i ich działalności w ramach komponentów wielonarodowych. W Białej Księdze akcenty przeniesione zostają z fazy użycia sił zbrojnych w stanie zagrożenia, kryzysu i wojny na stan pokoju, co wskazuje na moment odprężenia i jednocześnie sprzyja coraz bardziej świadomemu dążeniu do próby określenia tożsamości nowych sił zbrojnych.

ZAKOŃCZENIE

Powyższe zaprezentowanie koncepcji użycia sił zbrojnych RFN pozwala na wyprowadzenie wniosków odnośnie do ówczesnego charakteru sił zbrojnych Republiki Federalnej oraz czynników kształtujących treści strategii użycia czynnika militarnego w RFN w latach 1955-1989.

Można zauważyć, iż koncepcje strategiczne NATO, stanowiące reakcję na zmienną sytuację polityczną, wojskową i ekonomiczną i tym samym uwzględniające wizje użycia sił zbrojnych państw Sojuszu, wykorzystywane były na potrzeby tworzenia strategii użycia Bundeswehry, sprzyjając zbliżaniu narodowych rozwiązań do tych postulowanych w porozumieniach sojuszniczych. Stałym elementem łączącym wszystkie koncepcje użycia sił zbrojnych państw Sojuszu oraz użycia Bundeswehry stała się wizja połączonego działania służącego zneutralizowaniu wpływu zagrożeń i ich możliwych skutków.

W poszczególnych Białych Księgach konsekwentnie podkreślano charakter Bundeswehry jako armii silnie zakotwiczonej w Sojuszu, armii o charakterze defensywnym, której zadaniem jest zapobieganie wojnie, a w razie wystąpienia konfliktu – obrona

terytorium RFN przed uzbrojonymi siłami przeciwnika. Ponadto siłom zbrojnym umożliwia się korzystanie z szerokiego spektrum środków w stanie pokoju, kryzysu oraz obrony/wojny, a także podejmowanie działań zmierzających do ustanowienia i utrzymania wewnętrznego bezpieczeństwa. Uwagę zwracają wskazane od początku, stopniowo uzupełniane i dookreślane w kolejnych Białych Księgach koncepcje użycia poszczególnych rodzajów sił zbrojnych RFN, mieszczące się w ramach koncepcji użycia sił zbrojnych NATO.

Mimo silnych związków obydwu koncepcji warto zauważyć jednak rozważne, lecz stanowczo przebijające się samodzielne myślenie strategiczne RFN, jak również pewne powolne kształtowanie się samodzielnej postawy wobec użycia czynnika militarnego w ramach uwarunkowań sojuszniczych ze względu na położenie geopolityczne oraz dysponowanie odpowiednim politycznym, militarnym i ekonomicznym potencjałem państwa[27]. Co istotne, zasadnicza ogólna wizja użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej, a także istota zadań stawianych przed poszczególnymi ich rodzajami, przez lata pozostały takie same (zyskując jedynie bardziej samodzielny wymiar i elastyczne formy), rezultatem czego stała się spójna koncepcja osiągania większych zdolności w dziedzinie budowania bezpieczeństwa Niemiec zachodnich w oparciu o własne i sojusznicze siły konwencjonalne będące bliżej potencjalnych źródeł zagrożeń. Bez wątpienia koncepcja ta stanowiła podwaliny pod stopniowy, obserwowany po 1990 r., proces przejmowania przez Niemcy większej odpowiedzialności w kwestiach związanych z bezpieczeństwem, bazujący nie tylko na sojuszniczych, ale i własnych, nowoczesnych i efektywnych kontyngentach wojskowych, działających przede wszystkim na misjach i operacjach poza granicami kraju.

BIBLIOGRAFIA

Bericht der Bundesregierung über das Konzept der zivilen Verteidigung und das Programm für die Zeit bis 1972, Bonn 1968.

Dawidczyk A., *Planowanie strategii rozwoju sił zbrojnych*, Warszawa 2006, *Zeszyty Naukowe – Akademia Obrony Narodowej*.

Diedrich T., *Die militärische Grenzsicherung an der innerdeutschen Demarkationslinie und der Mauerbau 1961*, [w:] *Vom Kalten Krieg zur deutschen Einheit. Analysen und Zeitzeugenberichte zur deutschen Militärgeschichte 1945 bis 1995*, red. B. Thoss, Oldenbourg 1995.

Drogowoz I., *Pancerna potęga ZSRR 1945-1991*, Warszawa 2001.

Frey M., *Geschichte des Vietnamkriegs*, München 2006.

[27] Niemieccy wojskowi wypracowali własną modyfikację strategii „elastycznego reagowania", zwaną strategiczną koncepcją „obrony wysuniętych rubieży", w myśl której to Bundeswehrze przypaść miała decydująca rola w ewentualnym konflikcie zbrojnym. Zakładano, iż działania zbrojne będą prowadzone na możliwie najbardziej wysuniętych na wschód terenach Republiki Federalnej, co przełożyło się na plany odpowiedniego wyszkolenia żołnierzy, postawienia jednostek Bundeswehry w stan najwyżej gotowości i przygotowania ich do samodzielnego prowadzenia działań. I. Krumpelt, *Das Kriegsbild der Zukunft*, Bonn 1970, s. 25-51.

Friedman N., *Tajne akta zimnej wojny*, przeł. P. Stachura, Warszawa 2005.
Greiner B., *Die Kuba-Krise. Die Welt an der Schwelle zum Atomkrieg*, München 2010.
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Werte und Normen für Soldaten, Berlin 2007.
Krumpelt I., *Das Kriegsbild der Zukunft*, Bonn 1970.
MC 3/5. The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area (3 December 1952), [w:] *NATO Strategy Documents 1949-1969*, red. G.W. Pedlow, Brussels 1997.
MC 14/2. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (23 May 1957), [w:] *NATO Strategy Documents 1949-1969*, red. G.W. Pedlow, Brussels 1997.
MC 14/3. Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area (16 January 1968), [w:] *NATO Strategy Documents 1949-1969*, red. G.W. Pedlow, Brussels 1997.
Polmar N., Moore K.J., *Cold War Submarines. The Design and Construction of U.S. and Soviet Submarines*, Washington 2003.
Soviet Economic Performance 1966-67. Materials Prepared for the Subcommittee, Washington 1969.
Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970.
Tucker S.C., *The Encyclopedia of the Vietnam War. A Political, Social, and Military History*, Santa Barbara, Calif. 2011.
Weissbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1969.
Weißbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, Bonn 1970.
Weißbuch 1971/1972 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1971.
Weißbuch 1973/1974 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1974.
Weißbuch 1975/1976 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1976.
Weißbuch 1979 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1979.
Weißbuch 1983 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1983.
Weißbuch 1985 zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1985.

Dr Agnieszka POLOŃCZYK – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie, adiunkt w Instytucie Bezpieczeństwa i Edukacji Obywatelskiej Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Członek Rady Naukowej Fundacji im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.17

Olga NADSKAKUŁA-KACZMARCZYK
The Pontifical University of John Paul II in Kraków
onad@op.pl

SOURCES OF THE LEGITIMACY OF VLADIMIR PUTIN'S POWER IN TODAY'S RUSSIA

ABSTRACT The aim of this article is to present the legitimacy of power in Russia. The special emphasis is placed on the correlations between Russian political culture and the legitimacy of the power of Vladimir Putin. Taking into consideration that social acceptance and support given to the authorities are the result of the relationship between the values pursued by the government and the values recognized by the society, the author presents the example of this mechanism in Russia. As many theorists note, investigation of the degree of legitimacy of the authorities should be determined by the compatibility of arguments that are used by the rulers and values and attitudes approved by the society. Therefore, this paper will present the relations between the authorities and society as well as the perception of Vladimir Putin's domestic and foreign policy by residents of the Russian Federation.

Key words: legitimacy, Vladimir Putin, political system

Słowa kluczowe: legitymizacja, Władimir Putin, system polityczny

Today legitimacy[1] is one of the key concepts which allow us to understand the phenomenon of a stable power elite in a given political system, and often the phenomenon of a stable political system as well. Legitimacy as a property of the system, or of those elements of it which are recognised as legally valid by society, is the outcome of legitimation, or the process which results in legal validity. This term is derived from the Latin word *legitimus* which means 'conforming to the law' and thus 'authorised to take action'.[2]

Seymour Martin Lipset believes that legitimation is *efforts undertaken in order to bring about and maintain opinions, and that existing political institutions are the most appropriate and proper ones for society*. Robert Dahl looks at the question of legitimacy in a similar way. He believes that it concerns *bringing about convictions, that structures, procedures, actions, decisions, policies, officials and leaders possess the quality 'rightness', moral properties and values and that they should be accepted on the basis of these properties*.[3]

David Easton, focussing on the empirical criteria for the legitimation of power, distinguishes three dimensions:

- the legitimation of ideological power, which is based on the acceptance of the main principles of the organisation of society: the prevailing system of values as well as the generally accepted ways of interpreting the future;
- the legitimation of structural power – this involves accepting both the norms of the political regime, an acceptance which results from the conviction that these norms are lawful and legal, and all the legal and institutional norms that result from them.
- the legitimisation of personal power – this arises from respect for those in power. It is particularly helpful when those changes to which the system is subject become stabilised.

These three forms of legitimisation are not mutually exclusive. The cohesion of these elements ensures the stability of a political system. David Beetham suggests a type of amalgamation of Weber's normative conception and Easton's empirical theory.

[1] In the literature on the subject there is a distinction between the terms *legitimacy* (legal validity), which denotes the authorities' ability to shape socio-political order which is accepted by society, even if only passively. *Legitimation* (validation) is the means by which legitimacy is achieved. See K. Przybyszewski, "Kultura polityczna w kontekście procesu legitymizującego władzę polityczną", *Władza Sądzenia*, no. 4 (2014), p. 53, at <http://wladzasadzenia.pl/2014/4/wladza-sadzenia-2014-4.pdf>, 11 December 2015.

[2] According to various definitions, the object of legitimisation is the system (B. Horvat: *the ability of the state to bring about and maintain faith in the notion that existing institutions are the most appropriate for society*), the social system (W. Lamentowicz), the political institutions (S. Lipset) or finally *structures, procedures, actions, decisions, policies, officials and leaders* (R. Dahl). Further definitions refer to governmental power, the regime, positions held and authority exercised, see J. Tarkowski, "Legitymizacja władzy. Zagadnienia teoretyczne i opinie oficjalne", in idem, *Socjologia świata polityki*, vol. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, Warszawa 1994, p. 46; cf. J. Tarkowski, "Legitymizacja władzy. Zagadnienia teoretyczne i opinie oficjalne", in F. Ryszka (ed.), *Kultura polityczna społeczeństwa polskiego (1983-1985)*, vol. 1: *Zagadnienia ogólne, teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 1987, pp. 77-125.

[3] S. Gebethner, "Legitymizacja systemu politycznego a koncepcja ładu porozumień", in A. Rychard, A. Sułek (eds.), *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, Warszawa 1988, p. 42.

When evaluating the legitimation of power, he includes, in addition to a level of rules and convictions, a level of behaviours, i.e. active acquiescence on the part of subordinate groups to being ruled. This manifests itself, for example, in participation in free elections, referenda and public declarations of support. On this level, there exists certainty that subordinate groups identify with their rulers.[4]

According to Weber's conception, legitimacy results from a specific psychological relationship based on trust in public authorities, between rulers and the ruled. This relationship denotes a state of affairs in which both parties have a common symbolic understanding of social reality and accept a specific vision of social order which arises from the relationship of supremacy and subordination.[5] This thesis harmonises with the views of Seymour Martin Lipset, who in his book *Political Men* points out that legitimacy must be based not so much on the functionality of the system as on the consummatory values which originate from outside the system and which concern people's convictions regarding the legal validity of the system.[6]

Using Jacek Tarkowski's typology, it is possible to distinguish various elements, for which legitimacy is given[7]:

- the political system, i.e. the rules of the game, in reference to which the actions of members of the system are accepted and recognised as legal. We call these fundamental rules constitutional principles;
- structure – society's main political institutions;
- the programmes and decisions which influence the economic, political and social spheres;
- international alliances;
- leaders.

In Russia, support for Vladimir Putin translates, so to speak, into acceptance of the political system of which he is a symbol. The famous slogan 'there is no Russia without Putin' is a consequence of the way of thinking in which the current president plays the role of stabiliser, guardian and defender of the current political order.

THE RUSSIAN POLITICAL SYSTEM

At this juncture, it would be opportune to describe briefly the Russian political system. Western political scientists define the Russian system as hegemonic electoral authoritarianism, i.e. an authoritarian system in which democratic institutions function formally, but in practice play a decorative role.

---

4 D. Beetham, "Legitymizacja władzy", in J. Szczupaczyński (ed.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1995, pp. 288-303; T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000, p. 82.

5 S. Gebethner, "Legitymizacja systemu politycznego...", p. 99.

6 Ibid.

7 J. Tarkowski, "Legitymizacja władzy..." (1994), p. 46.

Russian experts also emphasise the authoritarian nature of the Russian system. Aleksey Zudin and Kiril Kholodkovski speak of a monocentric system which manifests itself in the existence of a single decision centre.[8] The common denominator in the views of many Russian political scientists and experts on the political regime in Russia is the conviction that power is of a personified nature, that administration is organised vertically, that it is impossible to change the Russian authorities through elections and that control on the part of the political elite is increasing.[9]

It is true that this is a system in which technically elections do exist, but it is not possible to change governments by way of elections. The political scientist Andreas Schedler says that *By organizing periodic elections (authoritarian regimes) try to obtain at least a semblance of democratic legitimacy, hoping to satisfy external as well as internal actors. At the same time, by placing those elections under tight authoritarian controls they try to cement their continued hold on power. Their dream is to reap the fruits of electoral legitimacy without running the risks of democratic uncertainty*.[10]

Admittedly, in authoritarian systems authority often limits the need for legitimation only to the circle of its closest associates and in doing so it assumes – according to Bertrand Russell – the guise of naked power. *Power is naked when its subjects respect it solely because it is power, and not for any other reason.*[11] Such power *involves no acquiescence on the part of the subject. Such is the power of the butcher over the sheep, or of an invading army over a vanquished nation, and of the police over detected conspirators.*[12]

However, the concept of naked power cannot be applied to Russian standards. In the question of legitimacy, the current power in Russia is not limited solely to the small circle of the Kremlin elite, but it rather aims to convince the citizens of Russia that it alone is in a position to realise the interests of society.

IDEOLOGY AS A SOURCE OF THE LEGITIMACY

We said earlier that an essential element of legitimacy is ideological consensus, a specific vision of reality which is shared by the ruled and rulers. An alternative term for legitimacy, and one which at the same time makes it easier to understand, is the concept of a collective purpose, i.e. the set of values which steer the actions of society and serve society's acceptance (passive or active) of authority. In the light of the above, the collective purpose determines the sphere of consensus shared by authority and society, a consensus which arises from an agreement in which authority undertakes to provide

[8] M. Słowikowski, "Rozważania nad naturą reżimu politycznego współczesnej Rosji", in S. Bieleń, A. Skrzypek (eds.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010, p. 42.

[9] Władimir Gelman, Jelena Szestopał, Kirił Chołodkowskij, Aleksiej Zudin, Aleksander Łukin.

[10] A. Schedler, "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2 (2002), p. 37.

[11] B. Russell, *Power. A New Social Analysis*, London 2004, p. 75.

[12] Ibid., p. 63.

and defend a specific social order in return for which society submits to it.[13] The result of the interdependence between the values realised by authority and those recognised by society is social acceptance and support for the rulers. These values will be notions about the ideal social system and are associated with culture, the interests emphasise the significance of the mechanisms of authority.

At this point reference could be made to the views of Juan Linz who believes that a basic characteristic of non-democratic systems is that they appeal to the mentality of a society or a specific ideology in order to create a pretence of legal validity.

Appealing to mentality is typical of authoritarian regimes and can be defined as a non-codified way of thinking which is based on existing structures and the convictions of the masses, which can be strengthened as required. Mentality is characterised by a strong emotional charge, few problems to which it is capable of providing solutions, and little clarity in the solutions provided. It is important for the authorities to skilfully uphold and shape the existing convictions of society. The researchers Jan Holzer and Stanislav Balík emphasise that *one cannot ignore the fact that for an authoritarian regime to establish itself successfully two factors are required: the at least hidden presence of specific mentality structures in society, and authoritarian rulers must be in tune with these values*.[14]

Ideology typically forms the foundation of totalitarian regimes; it has a pejorative tinge and is associated with thought based on a specific world view, or *Weltanschauung*. In this sense it concerns closed thought systems which exclude world-view based pluralism and resemble 'secular religion' or, in the words of Eric Voegelin, political gnosis. Russian authority, in seeking legal validity, appeals both to mentality and ideology, understood in this case precisely as political gnosis. Yuri Afanasyev makes some interesting points about this: *The most recent initiatives, which are intended to immortalise a falsified vision of history, lay the foundations of an ideocratic state: defending the 'single correct' version of the nation's history is intended to consolidate the overwhelming power of Putin and his aspirations to total dominion, not only through material resources and bodies but also through people's minds. In this sense the ideological conquest of the past transforms the strength of ideas into the strength of power. The contemporary state is becoming a theocratic one. The process of the state becoming identified with the Church is coming to an end. The expression 'symphony' of the two, which is characteristic of the whole of Russian history, referred not only to the most important people in the state praying publicly, but also to the state striving towards a reformulation of fundamental socio-moral orientations according to a religious model*.[15] Of course the appeal to mentality, which becomes the building material of the new political gnosis, is also important. As the Italian

[13] W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, p. 23. See A. Chmielak, "Przesłanki legitymizacji państwa w warunkach zmian systemowych", *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*, vol. 10, no. 1 (2007), p. 360.

[14] J. Holzer, S. Balík, *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, transl. by V. Petrilak, Kraków–Nowy Sącz 2009, p. 135.

[15] J. Afanasjew, "Jurij Afanasjew: Chciałbym odczarować Rosję. [ADAM MICHNIK żegna przyjaciela]", 19 September 2015, Wyborcza.pl, at <http://wyborcza.pl/magazyn/1,148049,18850836,jurij-afanasjew-chcialbym-odczarowac-rosje-adam-michnik-zegna.html>, 11 November 2015.

sociologist Vilfredo Pareto correctly writes, *The art of ruling consists in finding a way to derive benefit from* [...] *the feelings of others and not in wasting one's own energy in order to destroy them. A person who is capable of liberating himself from the blind control of his own feelings is also capable of exploiting the feelings of others for his own purposes*.[16]

According to many thinkers, both western and Russian, the president of Russia Vladimir Putin has mastered this art perfectly.*Today's Russian authorities – again quoting Afanasyev – appeal to ancient notions which have been preserved in the Russian consciousness about boundless God-given Russian lands which are owing to us, about the hostile forces of Darkness, Evil and Immorality which surround us and about Russian authority which represents the only chance of survival for the whole of society*.[17]

Interpretations by political scientists and journalists of Russian polls regarding support for the authorities usually end with the observation that the Russians completely support the policies of the current authorities and agree with the practice of distancing themselves from the West and with their course of political reaction. The policies of the authorities seem to correspond to the expectations of society. Nevertheless, one should look at the factors involved in this support in greater detail.

The ideological basis of the Russian regime is conservatism. It ensures stability of the regime and the possibility of opposing liberal currents from overtly oppositional circles or from those who insist that the system should be democratised and that the range of civil liberties and freedoms in Russia should be broadened.

The conservative world view and the necessity to defend it serve also as the basis for arguments in favour of confronting the 'rotten West' and opposing ideological currents which originate there.

The conservative programme is also used as an instrument which confirms the legitimacy of accepting various solutions which strengthen the position of the Kremlin and which marginalise the influence of those groups which oppose the policies of the current authorities. At the same time, the so-called conservative ideology encompasses everything which serves to authorise the decisions of the authorities on the level of both internal and foreign policy.

Styepan Goncharov indicates that for the ordinary Russians conservatism is presented as a set of rules which require them to conform to the government's standards and societal norms. These principles focus on revealing the differences between Russia and the West while making reference to historical circumstances. The formula 'conservatism is the special path of Russia' is constantly repeated in all state mass media and finds support by relying on general dissatisfaction with post-Soviet reality. According to research carried out by the Levada Center, 'the special way' formula does not convey a specific ideological image of the country and is intended solely to justify the current difficult situation of the country. The thought of a special separate path and of being different from the rest of the world is appealing for the Russian public. If the Russians

[16] V. Pareto, *The Mind and Society*, vol. 3, New York 1935, §1843, as cited in J.H. Hallowell, *Moralne podstawy demokracji*, transl. by J. Marcinkowski, Warszawa 1993, p. 13.

[17] J. Afanasjew, "Jurij Afanasjew: Chciałbym odczarować Rosję..."

were given the choice of whether to develop according to the western model or the Russian separate path, four fifths would choose the second option.

At the same time, Russian conservatism has nothing apart from ostentatious patriotism and an imperative to be loyal to the authorities. Polls from 2013 show that 42% of the Russians have noticed that state officials are speaking about patriotism more often. The state stimulates public debates on patriotism, and Russia's geopolitical situation (because of sanctions, the annexation of Crimea and the war in Ukraine) only strengthens the society's consent for the development of state programmes which support patriotic attitudes. When the Russians were asked about prosperity or their vision for an ideal future, the majority of answers concentrated on the conviction that *in today's world geopolitics wins and not the naïve debate about democracy*. According to the majority, it is possible to achieve prosperity in the country but only as a result of controlling the zones of influence. The strong will always defeat the weak. Thus, in the world of this logic, the majority supports the state conducting the politics of power.[18]

Another essential element of convincing the society of the legal validity of the current authorities is the construction by the Kremlin elite of an image of the president as the father of the nation, the defender of the national interests of Russia and of order in the state.

According to analyses by the Levada Center, what the Russians value most in Vladimir Putin's policies is his successes achieved 'by force'. Describing the situation in 2014 in the context of the events in Ukraine, the Russians say that Putin acted like a hero in defending the country against enemies. One distinction made by the Russians is interesting – Putin is responsible for the successes of the country whilst the responsibility for all the country's economic problems lies with the government and government officials.[19]

A very interesting socio-technical measure which is applied by the Kremlin elite is the attempt to convince the society that anyone who is not a supporter of Putin is not a patriot. Therefore, one is not surprised by the results of a poll in which 80% of the respondents said that first and foremost the president is worthy of the trust of the people, with the army in the second place with 64% and the Church in the third place with 53%.

ATTITUDES TOWARD THE POLITICAL SYSTEM

This analysis of the phenomenon of legitimation will benefit from a description of the attitudes that are held towards the political system.

On the one hand, complete legitimation is associated with the concept of conformity, introduced into the literature by Robert King Merton.[20] This concept refers

[18] S. Goncharov, "Russia's 'Special' Conservatism", 22 June 2015, Intersection Project, at <http://intersectionproject.eu/article/society/russia%E2%80%99s-%E2%80%9Cspecial%E2%80%9D-conservatism>, 9 July 2015.

[19] "Сила есть", 10 September 2015, Левада-Центр, at <http://www.levada.ru/10-09-2015/sila-est>, 9 November 2015.

[20] R.K. Merton, "Struktura społeczna i anomia", in idem, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, transl. by E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, Warszawa 2002, p. 198.

to cases where the individual accepts culturally defined goals and uses socially accepted means to achieve these goals. This type of relationship corresponds to Charles W. Mills' phenomenon of welfare, or the sense that the individual's values are in keeping with those which prevail in the political system, thanks to which the individual does not feel discomfort as a result of the actions of the system.[21]

At the opposite extreme is a lack of legitimation. This phenomenon corresponds to Merton's category of rebellion. The individual rejects cultural models and goals and suggests his own values and models for action.

These two diametrically opposed situations enact indirect attitudes, namely indifference and alienation. In the case of the first one (indifference), people officially accept authorities whilst at the same time refusing to participate actively. In this case, power may be maintained not through acceptance but through fatalistic beliefs. This is the so-called passive validation. Gabriel A. Almond and Sidney Verba used the term 'apathy' to describe this attitude. It occurs when the cognitive component knowledge of politics) in attitudes towards the political system has positive high intensity but the evaluative and affective component has zero intensity.

Another type of attitude, which has more in common with delegitimation of the system, is alienation. In this case the values of the system and the means of realising the goals it has set are rejected. Alienation is understood by Almond and Verba as an attitude in which the cognitive component is characterised by positive high intensity while the affective and evaluative components are characterised by negative intensity.[22]

The sense of alienation is often associated with game theory, where the balance of costs and gains influences a social group's decision not to undertake political action. The high costs and the belief that the expected gains are unattainable give rise to a negative attitude towards the norms and values of the system. However, this raises the justified question as to whether or not this type of participation in conditions which are conductive to (exogenous or endogenous; social, political or economic) destabilisation of the system will turn into active delegitimation of the given political system.[23]

LEGITIMACY AND POLITICAL CULTURE

In defining the types of attitude held towards authority by society, reference should be made to the concept of political culture.

Political culture can be defined broadly as the totality of attitudes, views and political behaviours of society, together with the ideas, values and models for activity which form and express them as well as the institutions, organisations and regulations which

[21] C.W. Mills, *Wyobraźnia socjologiczna*, transl. by M. Bucholc, ed. by J. Mucha, Warszawa 2007, pp. 59-60.

[22] G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston–Toronto 1965, pp. 20-21.

[23] D. Mider, "Partycypacja polityczna a legitymizacja systemu politycznego", *Studia Politologiczne*, vol. 18 (2010), p. 34.

create, within the borders of a given state, the political framework which allows them to be put into practice.[24] It is also worth making reference to the definition of the Polish sociologist Jerzy Wiatr, who stresses that political culture determines the attitudes and behaviour models which concern the reciprocal relationship between authority and society.[25] A detailed description of political culture understood in this way should include in the first place knowledge of politics, familiarity with the facts and interest in them. In the second place, it should include an evaluation of political phenomena and value judgements regarding how authority should be exercised in the state. Thirdly, the emotional aspect of political attitudes such as love for one's fatherland or hatred for one's enemies should be included and, fourthly, such a description should cover the models for political behaviour which are accepted by society and which indicate how one can and how one should act in political life.

If we use the classification of Almond and Verba, who distinguish and describe three types of political culture:[26] parochial culture, subject culture (culture of submission) and participant culture,[27] we can consider Russia a culture of submission. For this type of political culture is typical of monocentric systems in which, according to Stanisław Ossowski, the life of a society is regulated by central decision centres, bureaucracy is strongly hierarchical and interference in decision making is (theoretically) completely impossible.[28] In this culture, legitimation is linked to a society's belief that the authorities are omnipotent while society remains passive and apathetic. Authority exercises its power thanks to an imposed right (or a specific interpretation of this right), coercive measures and corresponding policies which are aimed at excluding political opponents. The interests of society are not taken into account in the decision-making process. Those in power do not conduct a civic dialogue in order to create laws which are justifiable from the point of view of the members of society. The charisma of the leader will be strengthened not only by the belief that there is no alternative to the current authorities but also by the conviction that the current authorities guarantee both stability of the system and social order.

---

[24] M. Sikora-Gaca, R. Herba, "Kultura polityczna jako wyznacznik społeczeństwa obywatelskiego w państwach wschodnioeuropejskich", in L. Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski (eds.), *Społeczeństwo obywatelskie jako wspólne dobro*, Piła 2012, p. 139.

[25] J.J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Warszawa 1999, p. 189. Cf. I. Kamińska-Szmaj, "Co to jest kultura polityczna?", in J. Ansiewicz, B. Siciński (eds.), *Język polski a współczesna kultura polityczna*, Wrocław, pp. 9-47.

[26] G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture...*

[27] Parochial culture is characteristic of societies which have little interest in political issues and a low level of political activity. Such a society does not see a role for itself in shaping the state's policies. A culture of submission is characteristic of societies which, despite having a certain knowledge and awareness of political processes, do not involve themselves in the political life of the state. A participant culture is characteristic of states which can be distinguished by a high level of activity among society, which results from society's awareness of the role it plays in shaping the political processes of the state.

[28] S. Ossowski, "Koncepcje ładu społecznego i typy przewidywań", in idem, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1983, p. 82.

Returning to the question of the attitude of Russian society towards the system and referring to the above analysis of the type of political culture that prevails in Russia, we can state that this attitude is similar to indifference and results from the phenomenon in which consent to govern is obtained through depoliticising the people and subsequently governing through apathy.[29] Certain social groups are depoliticised by denying them the possibility of participating politically and banning the creation of independent institutions which could voice and aggregate the interests of society and its specific groups. This phenomenon is supported by a monopoly on information and corresponding propaganda, and often also by the isolation of society from external influences.[30] In this way, power achieves the status of being irreplaceable. The Polish sociologist Jacek Tarkowski has shown that this lack of alternatives can take two forms. The first presupposes that there are no optional ideologies or programmes for shaping national order because the process whereby corresponding independent organisational structures appear which express alternative ideas is inhibited.

In a deeper sense, this lack of alternatives consists in the fact that it is impossible for society to imagine alternative solutions to socio-political problems. In this case, we are dealing with the widespread belief that the current socio-political order is not only natural, but also the most desirable.

Looking at Russian public opinion polls, we see that both these ways of understanding the lack of alternatives occur in Russian society.

According to research carried out by the Levada Center in October 2015, 36% of Russian citizens are convinced that people trust Putin because he believes that he can deal with the country's problems. However, 26% believe that people have no alternative and do not think there is anyone else who could be entrusted with the affairs of the country.[31]

Nevertheless, the support that Vladimir Putin receives does not necessarily result from full acceptance of his policies. Research conducted by the Levada Center between November 2014 and May 2015 shows that the society is becoming more reluctant to hold the authorities accountable for the decisions they have taken. This may be the result of the authorities discrediting social protests (presenting them as activities which harm the social order) and also non-profit organisations (presenting them as foreign agents). In relation to elections, the belief that they are dishonest and worthless is prevalent as well as the belief that elections are incapable of changing life for the better. There is a growing sense of a lack of any protection against authority which acts arbitrarily, and this situation is perceived as acceptable, though unfair.[32]

[29] Charles Kadushin and Jean Blondel write about this phenomenon of achieving legitimacy through depoliticisation, see J. Blondel, *Political Leadership. Towards a General Analysis*, London 1987.

[30] J. Tarkowski, "Legitymizacja władzy..." (1994), p. 40.

[31] "Владимир Путин: доверие и оценка деятельности", 7 October 2015, Левада-Центр, at <http://www.levada.ru/07-10-2015/vladimir-putin-doverie-i-otsenka-deyatelnosti>, 11 December 2015.

[32] Д. Волков, С. Гончаров, "Демократия в России: установки населения", 11 August 2015, Левада-Центр, at <http://www.levada.ru/11-08-2015/demokratiya-v-rossii-ustanovki-naseleniya>, 11 December 2015.

The political scientist Aleksey Makarkin believes that the Russians are falling into a state of depression, and that means fatigue, a lack of willingness to do anything and a lack of hope for change. *Depressed people are inactive, they try to solve their problems in some way, and they believe that they should patiently put up with a bad situation, and not protest*.[33]

The people's main strategy in their relations with the authorities is to avoid unnecessary contact although almost half the population relies heavily on support from the state. For, according to many experts, the support for the authority in Russia stems from an unwritten agreement between the authority and the society, an agreement which ultimately ensures both that the citizens are provided with essential material security by the authorities and that there is stability in the country in return for loyalty and non-interference in political matters.

In the opinion of the authors of the study – Denis Volkov and Styepan Goncharov – this leads to cynicism and enmity in relations with the authorities. *One can suppose that the lack of respect for the current authorities and the belief that the relations between the government and society are unjust will lead, should the economic situation deteriorate, to increased dissatisfaction in society and delegitimation of the political system*.[34] According to the research carried out by the Levada Center at the beginning of October 2015, in response to the question *Do you agree with the opinion that Russian citizens are already tired of waiting for Vladimir Putin to make positive changes to our lives?*, 50% of the respondents said they did not agree with this, and also that they had confidence in the president. Nevertheless, no fewer than 40% of the people surveyed answered affirmatively and agreed with the thesis, formulated in this way.[35] The question arises as to how long the belief that positive changes to the lives of the Russians are possible will last in Russian society, especially in the face of the economic crisis.

The journalist and analyst Konstantin von Eggert claims that the Kremlin elite wield their power by means of two methods: fear and bribery.[36] If he is right, then the long-term prospects of the regime depend primarily on how long it will be in a position to buy support.

It seems that the authorities are aware of how this mechanism works and are searching for ways to convince the society that material goods are not the most important. The journalist Maksim Trudolyubov writes in the newspaper *Vyedomosti* that *during the crisis the challenge for the Kremlin is to ensure that Russians will come to like the reduction in their incomes in the same way that previously they liked to see them increasing*. Previously, the Kremlin discouraged people from politics, promising that they (the Kremlin) will meet all their needs. Now they will have to explain that they can neither allow participation in state affairs nor guarantee that there will be a stable supply of food.

---

33 "Сила есть".

34 Д. Волков, С. Гончаров, "Демократия в России..."

35 "Владимир Путин: доверие..."

36 Ibid.

In Trudolyubov's opinion, the Kremlin elite is trying to draw the Russians' attention to values other than welfare. They are helped in this by Patriarch Kirill, who teaches the society that a person passes into eternal life not with a bag of money but with spiritual luggage. Maksim Trudolyubov also quotes the Russian and American Sociologist Pitirim Sorokin, who points out that if the number of expectations and needs does not exceed the number of opportunities, then a person feels free and satisfied. Therefore a dissatisfied society has two ways out: it can either obtain more money or limit its needs. In order to achieve the first, the authorities would have to carry out structural reforms, which they avoid like the plague.[37]

Because of economic incentives, the reduced potential to gain supporters will result in the Kremlin redirecting its efforts towards strengthening the so-called patriotic message and building the cult of the president. In 2014, the president ratified the document "The Basis of State Cultural Policy" which covers many aspects of society. A national curriculum for patriotic education up to the year 2020 is being prepared. In 2015, a seminar for regional governments was held, with lectures on the ideology of conservatism and contemporary history. The Kremlin also supports the social activity of the Russian Orthodox Church. It has received money to extend the network of spiritual information centres throughout the country. The authorities also give financial support to NGOs which work to defend traditional values, promote knowledge of the history of Crimea and fight extremism.[38]

The above analysis is consistent with the opinion of the social scientist Aleksey Makarkin. In his opinion, the Russians believe in the idea of a besieged fortress. It is true that the 'refrigerator' – says Makarkin – draws their attention more and more, but television continues to remind them that the country is surrounded by enemies. In his opinion, the *Russians are not very demanding, they understand that their situation is getting worse, that criticism is increasing, but there is also a sense of relief, which is summarised in the words in our country things are not like in Ukraine, in our country there are no fascists*.[39]

However, an important element of Vladimir Putin's support is the society's belief, which is not becoming weaker but is in fact growing, that Putin genuinely wants to raise the standard of living of the citizens and that his words are not simply empty promises of the type which politicians usually make. In October 2015, 49% of the respondents said that the main obstacle to realising Putin's plans to improve the lives of the citizens is bureaucracy and the lack of a suitable team of aides to help him. However, a quarter of the respondents said that Putin would be able to fulfil his promises over the course of the next six years. 15% believed that Putin's words were empty promises

[37] М. Трудолюбов, "Как заставить граждан полюбить бедность", Ведомости, 30 August 2015, at <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/08/30/606773-kak-zastavit-grazhdan-polyubit-bednost>, 11 September 2015.

[38] S. Secrieru, "Trzy prewencyjne uderzenia Kremla w opozycję pozasystemową", *Biuletyn PISM*, no. 28 (2015), at <http://www.pism.pl/files/?id_plik=19395>, 11 December 2015.

[39] "Сила есть".

while 6% believed that Putin was focussed on remaining in power and maintaining his own standard of living.[40]

Returning to the significance of the phenomenon of lack of alternatives in the process of obtaining legitimacy, one of its most important varieties is the so-called geopolitical lack of alternatives. This is based not so much on blind acceptance of the system as on awareness of geographic and political facts, which imposes as a consequence some degree of support for the existing authorities.[41] At this juncture, one could mention all those views which support authoritarianism in Russia in view of geographical factors, in particular the size of the country, the ethnic diversity of Russia and unsuccessful attempts to introduce democracy in the 1990s which ended in chaos and the downgrading of Russia in the international arena.

According to Volkov and Goncharov, around 30% of the respondents throughout the country have access to independent media, and in Moscow and the larger cities this figure is about 60%. Therefore, these people have the opportunity to learn about sceptical attitudes towards Putin's policies and understand that there are alternative views regarding the actions of the president, but they do not want to hear about them and they ignore these voices. The explanation for this may be the Russians' sense that as a result of the annexation of Crimea, thus thanks to President Vladimir Putin, Russia has again achieved the status of a super power. Taking note of alternative assessments of the president's policies means casting doubt on this feeling.[42]

CONCLUSIONS

In summary, we can say that the undeniable legitimacy of Vladimir Putin's power in the society is the outcome of several factors. We are dealing with the Kremlin's monopoly on information which stops the media from broadcasting alternative ideas concerning possible directions for Russia's development. Russian policymakers also try to devalue liberal ideas, presenting them as harmful to Russia, and in doing so they call supporters of liberalism traitors of Russia.

By the same token, the majority of Russians equate the patriotic mind-set with support for Vladimir Putin and his conservative vision for the development of Russia. A significant role is also played by the Russian culture of submission, a term which refers to the society's lack of faith that it can influence political life in the country and can oppose unpopular decisions of the authorities.

Taking these conditions into account, it is difficult to envisage a situation in the near future where there will be no support in the society for Vladimir Putin's current power. It is true that according to some researchers a key element in the legitimacy of the system is not so much support on the part of society as, above all, the legitimacy

40 "Владимир Путин: доверие..."

41 J. Tarkowski, "Legitymizacja władzy..." (1994), p. 41.

42 Д. Волков, С. Гончаров, "Демократия в России..."

with which the power elite endows the system and itself. *Critical delegitimation of the regime begins together with the moral and psychological escape of the elite* – writes Jacek Tarkowski. – *The very fact of this escape or the loss of the sense that one's own dominant position is legitimate unveils the germ of the general crisis to the masses*.[43]

Maybe of the circumstances which will provide the conditions for the possible delegitimation of Vladimir Putin's government, it is precisely the split in the Kremlin elite that will start the process of the decay of the system.

BIBLIOGRAPHY

Afanasjew J., "Jurij Afanasjew: Chciałbym odczarować Rosję. [ADAM MICHNIK żegna przyjaciela]", 19 September 2015, Wyborcza.pl, at <http://wyborcza.pl/magazyn/1,148049,18850836,jurij-afanasjew-chcialbym-odczarowac-rosje-adam-michnik-zegna.html>.

Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston–Toronto 1965.

Beetham D., "Legitymizacja władzy", in J. Szczupaczyński (ed.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1995.

Biernat T., *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000.

Blondel J., *Political Leadership. Towards a General Analysis*, London 1987.

Chmielak A., "Przesłanki legitymizacji państwa w warunkach zmian systemowych", *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*, vol. 10, no. 1 (2007).

Gebethner S., "Legitymizacja systemu politycznego a koncepcja ładu porozumień", in A. Rychard, A. Sułek (eds.), *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, Warszawa 1988.

Goncharov S., "Russia's 'Special' Conservatism", 22 June 2015, Intersection Project, at <http://intersectionproject.eu/article/society/russia%E2%80%99s-%E2%80%9Cspecial%E2%80%9D-conservatism>.

Hallowell J.H., *Moralne podstawy demokracji*, transl. by J. Marcinkowski, Warszawa 1993.

Holzer J., Balík S., *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, transl. by V. Petrilak, Kraków–Nowy Sącz 2009.

Kamińska-Szmaj I., "Co to jest kultura polityczna?", in J. Anusiewicz, B. Siciński (eds.), *Język polski a współczesna kultura polityczna*, Wrocław 1994.

Merton R.K., "Struktura społeczna i anomia", in idem, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, transl. by E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, Warszawa 2002.

Mider D., "Partycypacja polityczna a legitymizacja systemu politycznego", *Studia Politologiczne*, vol. 18 (2010).

Mills C.W., *Wyobraźnia socjologiczna*, transl. by M. Bucholc, ed. by J. Mucha, Warszawa 2007.

Ossowski S., "Koncepcje ładu społecznego i typy przewidywań", in idem, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1983.

[43] J. Tarkowski, "Legitymizacja władzy..." (1994), p. 43.

Przybyszewski K., "Kultura polityczna w kontekście procesu legitymizującego władzę polityczną", *Władza Sądzenia*, no. 4 (2014), at <http://wladzasadzenia.pl/2014/4/wladza-sadzenia-2014-4.pdf>.

Russell B., *Power. A New Social Analysis*, London 2004.

Schedler A., "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2 (2002).

Secrieru S., "Trzy prewencyjne uderzenia Kremla w opozycję pozasystemową", *Biuletyn PISM*, no. 28 (2015), at <http://www.pism.pl/files/?id_plik=19395>.

Sikora-Gaca M., Herba R., "Kultura polityczna jako wyznacznik społeczeństwa obywatelskiego w państwach wschodnioeuropejskich", in L. Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski (eds.), *Społeczeństwo obywatelskie jako wspólne dobro*, Piła 2012.

Słowikowski M., "Rozważania nad naturą reżimu politycznego współczesnej Rosji", in S. Bieleń, A. Skrzypek (eds.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010.

Sokół W., *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997.

Tarkowski J., "Legitymizacja władzy. Zagadnienia teoretyczne i opinie oficjalne", in idem, *Socjologia świata polityki*, vol. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, Warszawa 1994.

Tarkowski J., "Legitymizacja władzy. Zagadnienia teoretyczne i opinie oficjalne", in F. Ryszka (ed.), *Kultura polityczna społeczeństwa polskiego (1983-1985)*, vol. 1: *Zagadnienia ogólne, teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 1987.

Wiatr J.J., *Socjologia polityki*, Warszawa 1999.

"Владимир Путин: доверие и оценка деятельности", 7 October 2015, Левада-Центр, at <http://www.levada.ru/07-10-2015/vladimir-putin-doverie-i-otsenka-deyatelnosti>.

Волков Д., Гончаров С., "Демократия в России: установки населения", 11 August 2015, Левада-Центр, at <http://www.levada.ru/11-08-2015/demokratiya-v-rossii-ustanovki-naseleniya>.

"Сила есть", 10 September 2015, Левада-Центр, at <http://www.levada.ru/10-09-2015/sila-est>.

Трудолюбов М., "Как заставить граждан полюбить бедность", Ведомости, 30 August 2015, at <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/08/30/606773-kak-zastavit-grazhdan-polyubit-bednost>.

Olga NADSKAKUŁA-KACZMARCZYK – holds a PhD in political science. She graduated from the Faculty of International Relations and Political Science in the Department of Central and Eastern Europe at the University of Łódź. She wrote her dissertation on *Categories us and the others in the Russian political thought.* She is a lecturer at The Pontifical University of John Paul II in Kraków, Faculty of History and Cultural Heritage. Currently she leads a NCN (National Science Centre Poland) project: "Non-system opposition in Russia – role and significance in Russian internal politics". The article is written as part of this project – id 2014/13/D/HS5/00637.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.18

Maciej MIŻEJEWSKI
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
presscd@gmail.com

KRYZYS MODELU ZARZĄDZANIA RAI I JEGO POLITYCZNE UWARUNKOWANIA

ABSTRACT **The crisis of the RAI's governance model and its political circumstances**
The political consequence of the RAI (Radiotelevisione Italiana) reform, made by Matteo Renzi's outgoing government, was the legitimacy of the government and, consequently, the loss of credibility of the public broadcaster. The opposition, criticizing the law, saw in it a serious threat to media pluralism and constitutional guarantees freedom of expression. When the ruling coalitions controlled the RAI, the credibility of the broadcaster, raised by the opposition, was only a component of political rhetoric. According to her, the new media law was designed to subdue the RAI's full control of the government and create the ground for future parliamentary elections. As a result, the RAI has been deprived of parliamentary scrutiny, so far held by a special parliamentary commission (Commisione Vigilanza RAI), whose influence has been significantly reduced. For many years the polemics of the Italian media system, the so-called duopoly, the dominant position of RAI and Mediaset, are of major importance in the political struggle in Italy.

Key words: political control over RAI, politicization of the media, media pluralism protection, constitutional freedom of expression, media in public debate

Słowa kluczowe: kontrola polityczna nad RAI, upolitycznienie mediów, ochrona pluralizmu medialnego, konstytucyjna wolność wypowiedzi, media w debacie publicznej

WPROWADZENIE

Włoska ustawa medialna w obecnym kształcie oddaje RAI pod pełną kontrolę rządu. Oznacza to, że partia, która wygra wybory we Włoszech planowane na luty 2018 r. i utworzy rząd, określi jej zadania w procesie komunikowania politycznego. Warto zauważyć, że pomimo kształtu ustawy medialnej „misja" telewizji RAI jest w znaczącym stopniu formalna, a nie merytoryczna. Obecna opozycja ma duże szanse na wygranie wyborów w lutym 2018 r. Jest to jednak ugrupowanie o charakterze ewidentnie populistycznym, zasadnie oskarżane o brak demokracji wewnątrz samej organizacji. Lider opozycji, Beppe Grillo, były satyryk, zawdzięczający rozgłos występom w telewizji... RAI, kontestujący obecnie to medium jako miejsce komunikowania politycznego, a budujący swój wizerunek polityczny w mediach społecznościowych, arbitralnie zarządza stworzonym przez siebie ruchem politycznym. Ponadto w polityce zagranicznej Ruch Pięciu Gwiazd (Movimento 5 Stelle – M5S) prezentuje *de facto* charakter antyeuropejski (jest za wyjściem Włoch ze strefy euro) oraz wyraźnie prorosyjski. Praktyka działania Beppe Grilla świadczy o jego politycznej hipokryzji. Kreując się na orędownika demokracji, sam stanowi dla niej poważne zagrożenie.

Dymisja rządu Matteo Renziego, będąca konsekwencją referendum konstytucyjnego z grudnia 2016 r., potwierdziła, że model polityki państwa autorstwa byłego premiera, w którym jednym z kluczowych elementów była próba wykorzystania RAI w procesie konsolidacji władzy, nie został zaakceptowany zarówno przez opozycję, jak i przez włoskie społeczeństwo. Istotą porażki Matteo Renziego w referendum konstytucyjnym był jednak całokształt polityki byłego premiera (zwłaszcza problemy gospodarcze, a także kwestia kryzysu migracyjnego). Ważnym czynnikiem była też zapowiedź Renziego, iż w razie przegranej w referendum nie tylko poda się do dymisji, ale wręcz wycofa z życia politycznego (notabene pierwszej obietnicy dotrzymał, drugiej już nie). Renzi zapowiada, że jeśli w lutym 2018 r. Partia Demokratyczna wygra wybory, on sam ponownie stanie na czele rządu.

Dnia 12 grudnia 2016 r., w wyniku kryzysu politycznego, prezydent Włoch Sergio Mattarella powołał nowy gabinet: Paolo Gentiloniego. Zdefiniowanie roli RAI w procesie komunikowania politycznego pozostaje zatem w gestii obecnego rządu. Gabinet Paolo Gentiloniego, polityka Partii Demokratycznej (Partito Democratico), jest 64 rządem w powojennej historii Republiki Włoch. Jego skład oparty jest w dużej części na dotychczasowych strukturach rządu byłego premiera Matteo Renziego i ma zapewnione poparcie centrolewicowej większości w obu izbach włoskiego parlamentu. Gentiloni pełnił dotychczas funkcję ministra spraw zagranicznych w poprzednim rządzie. W 2014 r. zastąpił na tym stanowisku Federicę Mogherini, która została szefową unijnej dyplomacji. W dniach 13-14 grudnia 2016 r. utworzony przez niego gabinet otrzymał wotum zaufania odpowiednio w Izbie Deputowanych (Camera dei Deputati) i w Senacie[1] (Il Senato).

[1] A. de Gregorio, *Gentiloni incassa la fiducia al Senato: 169 sì, 99 contrari*, „Corriere della Sera" 2016, 14 XII, [online] http://www.corriere.it/politica/16_dicembre_14/gentiloni-senato-la-fiducia-f8ea-0df2-c1d6-11e6-bb17-ed756927e6e7.shtml, 17 XII 2016.

Premier Gentiloni zapowiedział kontynuowanie reform rozpoczętych przez poprzedni gabinet. Celem nowego rządu jest przede wszystkim zażegnanie kryzysu finansowego i uchwalenie nowej ordynacji wyborczej, na podstawie której odbędą się przyszłe wybory parlamentarne, planowane na luty 2018 r.

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA WSPÓŁCZESNEJ POLITYKI MEDIALNEJ WŁOCH

Szczególnego znaczenia w kontekście polityki medialnej Włoch nabiera rola obecnego premiera, zajmującego uprzednio ważne stanowiska w organach kontroli politycznej działalności nadawcy publicznego RAI. W latach 2005-2006 Gentiloni, jako deputowany do parlamentu, był m.in. przewodniczącym parlamentarnej komisji nadzoru nad RAI (Commisione Vigilanza RAI). Wówczas wielokrotnie krytykował publicznie ówczesny rząd Berlusconiego w odniesieniu do jego działalności medialnej[2]. Później, jako minister komunikacji w rządzie Romano Prodiego w latach 2006-2008, postulował wdrożenie przepisów ograniczających kontrolę Berlusconiego nad włoskimi mediami[3]. Po wyborach w 2008 r. i utworzeniu czwartego rządu Silvio Berlusconiego Gentiloni ponownie uczestniczył w pracach komisji parlamentarnej nadzoru nad nadawcą publicznym RAI (Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi – CPIV).

Jeszcze przed zmianą na włoskiej scenie politycznej w grudniu 2016 r. opozycyjny Ruch Pięciu Gwiazd, liczący we włoskim parlamencie 126 deputowanych (91 posłów i 35 senatorów), którego liderem jest Beppe Grillo, zażądał na forum Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, by Unia Europejska wszczęła procedurę ochrony państwa prawnego w UE wobec Italii[4]. Powodem było przyjęcie przez włoski parlament ustawy z dnia 28 grudnia 2015 r., dotyczącej reformy nadawcy publicznego RAI i sektora usług radiowo-telewizyjnych. Tym samym polityczna kontrola rządu nad nadawcą publicznym została silnie wzmocniona[5]. Rząd delegował bowiem do RAI swojego administratora (*amministratore delegato*), przyznając mu szerokie kompetencje m.in. w zakresie wpływu na obsadę kluczowych stanowisk redakcyjnych, jak również prawo do podpisywania kontraktów do wysokości 10 mln euro[6].

---

2 *Riforma tv, via libera al decreto Gentiloni*, „Coriere della Sera" 2006, 10 X, [online] http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2006/10_Ottobre/12/gentiloni.shtml, 17 XII 2016.

3 A. Mazurczyk, *Kim jest Paolo Gentiloni, nowy premier Włoch?*, „Polityka" 2016, 13 XII, [online] https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1686694,1,kim-jest-paolo-gentiloni-nowy-premier-wloch.read, 17 XII 2016.

4 *Conferenza Stampa: #DenunciamoLaRai in UE*, [online] http://www.beppegrillo.it/2016/02/conferenza_stampa_denunciamolarai_in_ue.html, 24 IX 2016.

5 M. Avvisati, *Servizio pubblico radiotelevisivo, nuove tecnologie e principi costituzionali*, „Quaderni Costituzionali" 2015, nr 4, s. 951-990.

6 Art. 2, p. 10 Legge 28 XII 2015, n. 220 Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo, Gazzetta Ufficiale, n. 11, 15 I 2016, [online] http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015;220, 22 X 2016.

Ponadto kontrowersje wzbudził wprowadzony ustawą nowy tryb wyboru członków zarządu RAI[7]. Zgodnie z jej zapisami dwóch członków zarządu będzie powoływanych przez Izbę Deputowanych, dwóch przez Senat, dwóch przed rząd i jeden przez pracowników spółki. W ten sposób zarząd RAI będzie odzwierciedlać większość parlamentarną, wspierającą rząd[8].

Kadencja obecnego zarządu wygasa w 2018 r. Po tej dacie zarząd RAI wybrany zostanie według nowych zasad[9]. Tym samym nie będzie już powoływany przez CPIV, która dotychczas wyznaczała siedmiu z dziewięciu członków zarządu RAI, zgodnie z formułą politycznego parytetu[10]. Ponadto miała ona realny wpływ na powoływanie dyrektora generalnego oraz prezesa zarządu spółki. Tym samym rola komisji parlamentarnej w procedurze wyboru członków zarządu zostanie pominięta, co automatycznie pozbawi opozycję możliwości współdecydowania o składzie zarządu spółki[11]. Prezes RAI będzie wybierany przez nowy zarząd i zatwierdzany przez CPIV większością 2/3 głosów. Jednakże jego kompetencje będą ograniczać się wyłącznie do wydawania decyzji w zakresie polityki zewnętrznej spółki oraz sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością wewnętrzną[12].

Przeciw ustawie protestowały związki zawodowe dziennikarzy, m.in. Associazione Stampa Romana, organizacje społeczne: Libertà e Giustizia, Libera Cittadinanza, Sindacato Lavoratori Comunicazione CGIL, a także wiele uznanych autorytetów w dziedzinie włoskich mediów, takich jak Roberto Zaccaria (prezes RAI w latach 1998-2002), Antonio Di Pietro czy Gustavo Zagrebelsky. W sprawie reformy RAI w wymiarze europejskim wystosowali oni list otwarty, którego adresatem był prezydent Republiki Włoskiej – Sergio Mattarella[13].

W liście otwartym z 30 grudnia 2015 r. jego sygnatariusze podkreślili, że po wieloletnich próbach reformy nadawcy publicznego RAI pojawiła się wreszcie szansa na faktyczne urzeczywistnienie tych planów[14]. Miała ona polegać na ponownym zdefiniowaniu usługi publicznej w sektorze radiowo-telewizyjnym[15]. Usługa ta powinna być

7 M.R. Allegri, *Informazione e comunicazione nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino 2012.

8 Art. 2, p. 10, Legge 28 XII 2015, n. 220 Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo.

9 R. Borrello, *Alcune notazioni sull'assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, „Giurisprudenza Costituzionale" 2013, nr 4, s. 3635-3656.

10 Art. 20, p. 3, Legge 3 V 2004, n. 112 Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI.

11 B. Caravita di Toritto, *Libertà dei mezzi di informazione, innovazione tecnologica, effetti sulla democrazia*, „Nomos" 2015, nr 2, s. 1-7.

12 G.L. Cecchini, *I servizi di interesse generale relativamente ai diritti dell'informazione nel settore telematico e televisivo*, „Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale" 2011, nr 39, s. 83-99; P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna 2013.

13 *Presidente Mattarella, rinvii alle camere la non riforma Rai!*, IndigneRAI, [online] http://www.indignerai.it/presidente-mattarella-rinvii-alle-camere-la-non-riforma-rai, 22 X 2016.

14 A di Todaro, *La natura giuridica della Rai (ancora) al vaglio delle sezioni unite*, „Giurisprudenza Costituzionale" 2011, nr 6, s. 4742-4754; F. Massa Felsani, *In tema di riforma della* governance *della Rai*, „Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica" 2011, nr 1, s. 1-18.

15 G. Gardini, *Dal „servizio pubblico" al „sistema" radiotelevisivo. La breve storia di un grande fallimento*, „Diritto Pubblico" 2008, nr 2, s. 637-679.

gwarantem wolności informacji, niezależnej i pluralistycznej, w trosce o pełną przejrzystość debaty publicznej[16]. Powinna urzeczywistniać obywatelskie prawo do wolności wyrażania opinii gwarantowanej konstytucyjnie[17].

Sygnatariusze listu przypomnieli prezydentowi Republiki, że wartościami o priorytetowym znaczeniu dla Włoch, co notabene sam podkreślał w wystąpieniu inaugurującym swoją kadencję w dniu 3 lutego 2015 r., są *pluralizm oraz wolność i niezależność informacji,* będące *bastionem demokracji*[18]. Autorzy listu podkreślili, że jak nigdy wcześniej RAI wymaga obecnie radykalnych zmian, aby zachować swoją szczególną rolę w procesie komunikowania jako forum debaty publicznej, a stojąc na straży demokracji, służyć Republice[19]. Reforma ta wymaga więc gruntownej reorganizacji całego systemu publicznej radiofonii i telewizji[20]. Powinna położyć kres destrukcyjnym działaniom, które przyczyniły się do degradacji całego systemu radiowo-telewizyjnego.

W opinii sygnatariuszy głównymi zagrożeniami dla systemu są obecnie: polityczna kontrola zawartości informacji, złe zarządzanie, brak należnej mediom publicznym autonomii finansowej, brak strategii w zarządzaniu zasobami ludzkimi, utrata wiarygodności w oczach obywateli, nepotyzm oraz rosnąca liczba osób niekompetentnych, choć wysoko opłacanych, a rekomendowanych do pracy zarówno redakcyjnej, jak i administracyjnej w RAI przez partie polityczne (w tym także opozycyjne) czy też poszczególnych polityków. Notabene, trwa to od wielu dziesięcioleci, najpierw od czasów dominacji chadecji, następnie (w latach 80. XX w.) „trójpodziału" telewizji publicznej przez ówczesne trzy największe partie (chadecję, socjalistów i komunistów), poprzez epokę Berlusconiego i zwalczających go sił politycznych, aż do pierwszego 15-lecia XXI w. i obecnej sytuacji[21].

Tymczasem, kiedy czytamy ustawę dotyczącą reformy RAI, jej zapisy sprawiają wrażenie powrotu do intencji ustawodawcy zawartych w prawie Gasparriego z 2004 r. Ustawa ta została wówczas zawetowana i w konsekwencji odesłana przez ówczesnego prezydenta Carlo Azeglio Ciampiego do ponownego rozpatrzenia jej przez Parlament. Prawo Gasparriego wzmacniało bowiem dominującą pozycję Silvio Berlusconiego w sektorze radiowo-telewizyjnym[22].

Autorzy listu otwartego w konkluzji stwierdzili, że omawiana reforma RAI nie tylko utrwala szkodliwą praktykę działania politycznego, lecz także otwiera nowy rozdział

16 L. Bianchi, *Libertà di espressione radiotelevisiva e servizio pubblico*, Torino 2012.

17 G. De Minico, *Silenzio elettorale e Costituzione*, „Diritto e Società" 2010, nr 2, s. 221-238; C. Magnani, *Pluralismo, informazione e radiotelevisione*, Napoli 2014.

18 *Discorso Mattarella, il testo integrale letto dal presidente della Repubblica*, Il Fatto Quotidiano, [online] http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/03/sergio-mattarella-testo-integrale-discorso-insediamento-montecitorio/1392714, 22 X 2016.

19 R. Mastroianni, *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino 2004.

20 G.E. Vigevani, *Appunti per uno studio sull'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, „Quaderni Costituzionali" 2012, nr 3, s. 587-614.

21 F. Monteleone, *Storia della radio e della televisione in Italia*, Venezia 2004.

22 Legge 3 V 2004, n. 112 Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, Gazzetta Ufficiale, n. 104, 5 V 2004 – Supplemento Ordinario n. 82, [online] http://www.camera.it/parlam/leggi/04112l.htm, 22 X 2016.

zmierzający do pełnej centralizacji obiegu informacji politycznej[23]. Ich zdaniem Włochy znalazły się obecnie w szczególnym momencie historycznym, w którym działalność mediów determinowana jest presją partii politycznych[24]. Autorzy listu do prezydenta Mattarelli podkreślili, że nowa ustawa, ich zdaniem, jest sprzeczna z art. 21 Konstytucji Włoch[25]. Jego treść potwierdza bowiem i chroni gwarancje wolności, niezależności i pluralizmu informacji publicznej[26].

Ponadto zapisy nowej ustawy są sprzeczne z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego nr 225 z 10 lipca 1974 r.[27], które określało prawne podstawy tworzenia pluralizmu we włoskich mediach, wprowadzając zasadę politycznej odpowiedzialności RAI przed parlamentem, a nie, jak dotychczas, przed rządem[28]. Niezależnie jednak od ówczesnej intencji Sądu Konstytucyjnego (Corte costituzionale) włoski system telewizyjny nie stał się faktycznie pluralistyczny, ale – co dowiódł także kryzys systemu partyjnego na początku lat 90. – został swoistym „łupem" partii parlamentarnych (zarówno koalicji rządowych, jak i sił opozycyjnych), niepozwalających na rzeczywistą autonomię systemu informacji politycznej we Włoszech, a przy tym był odtąd jednym z filarów tzw. partiokracji (*partitocrazia*)[29].

Nowa ustawa w opinii sygnatariuszy jest również sprzeczna z dyrektywą Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 lutego 2012 r., wzywającą kraje członkowskie do nowelizacji prawodawstwa w dziedzinie mediów publicznych w celu uwolnienia ich spod bezpośredniego wpływu rządu[30].

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA REFORMY RAI I JEJ POLITYCZNE KONSEKWENCJE

Dotychczas, mocą rozporządzenia z 31 lipca 2005 r., polityczną kontrolę nad RAI sprawowała specjalna komisja parlamentarna Commisione Vigilanza RAI, składająca się z 40 członków, będąca odzwierciedleniem układu sił politycznych we włoskim

[23] G. Malinconico, *La politica in televisione. Il difficile ruolo del Parlamento*, „Federalismi.it" 2012, nr 2, s. 1-20.

[24] A. D'Urbano, *Par condicio, i candidati premier e (assenza) di pari opportunità*, „Federalismi.it" 2013, nr 3, s. 1-12.

[25] Costituzione della Repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale, n. 298, 27 XII 1947, [online] http://www.gazzettaufficiale.it/anteprima/codici/costituzione;jsessionid=D1U54Kgn50DGnYwTia2pqA__.ntc-as1-guri2a, 22 X 2016.

[26] L'art. 21 Cost. e i principi costituzionali sulla libertà di informazione, [w:] R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2002.

[27] Sentenza 225/1974 della Corte costituzionale, Gazzetta Ufficiale, n. 187, 17 VII 1974, [online] http://www.giurcost.org/decisioni/1974/0225s-74.html, 22 X 2016.

[28] G. Malinconico, *La politica in televisione...*, s. 1-20.

[29] R. Zaccaria, A. Valastro, E. Albaniesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2013.

[30] Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance adopted on 15 II 2012, [online] https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Reference%20texts/CoE%20-%20PSM/COE%20REF%20-%20CM%20Decl%20PSM%20governance.pdf, 1 X 2016.

parlamencie[31]. Komisja ta wybierała do dziewięcioosobowego zarządu RAI siedem osób, a więc opozycja mogła mieć w zarządzie RAI swoich przedstawicieli[32]. Dwóch pozostałych członków zarządu, w tym prezesa, wybierał minister gospodarki. Prezes musiał mieć poparcie 2/3 zarządu, a więc pięciu z ośmiu pozostałych członków. Dyrektora generalnego wybierał zarząd[33]. Uczestniczył on w obradach zarządu RAI, ale bez prawa głosu[34]. Telewizja publiczna była więc *de facto* w posiadaniu partii politycznych, reprezentowanych w zarządzie RAI[35].

W konsekwencji dotychczas obowiązującego rozwiązania legislacyjnego kolejne rządy we Włoszech, wybierając zarząd i prezesa RAI, musiały dążyć do kompromisu z opozycją w komisji parlamentarnej. Porozumienie polityczne niezbędne było również w samym zarządzie RAI. Dotyczyło to wyboru dyrektora generalnego i obsady najważniejszych stanowisk. Kompromis wymagał bowiem uzyskania 2/3 głosów zarówno w komisji parlamentarnej, jak i w zarządzie RAI[36].

Kadencja obecnego, dziewięcioosobowego zarządu RAI, wybranego na mocy ustawy *legge* Gasparri, wygasa w sierpniu 2018 r.[37] Zgodnie z nową ustawą, uchwaloną przez parlament 28 grudnia 2015 r., zarząd RAI będzie liczyć siedem osób[38]. Po dwóch członków do zarządu wybiorą Izba Deputowanych i Senat (każdy deputowany i senator będzie mógł oddać głos wyłącznie na jednego kandydata), kolejnych dwóch członków do zarządu RAI desygnuje rząd, na wniosek ministra gospodarki i finansów (*ministro dell'economia e delle finanze*), zgodnie z kryteriami określającymi sposób wyboru członków organów zarządzających spółkami nadzorowanymi przez rząd. Kolejnego, siódmego członka zarządu wybiorą pracownicy RAI[39].

Zgodnie z procedurą regulującą tryb wyboru członków zarządu RAI zgłaszanie kandydatur odbędzie się za pośrednictwem oficjalnych stron internetowych zarówno obu izb włoskiego parlamentu, jak i nadawcy publicznego RAI, na minimum 30 dni przed planowanym wyborem. Na stronach tych pojawią się wówczas życiorysy kandydatów do zarządu RAI[40].

Siódmy członek zarządu RAI wybrany zostanie przez walne zgromadzenie wszystkich pracowników spółki, zgodnie z procedurą ustaloną przez ustępujący zarząd.

31 Decreto Legislativo 31 VII 2005, n. 177 Testo unico della radiotelevisione, Gazzetta Ufficiale, n. 208, 7 IX 2005, [online] http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/05177dl.htm, 22 X 2016.

32 *Tamże*, art. 49, s. 9.

33 *Tamże*, art. 49, s. 12b.

34 *Tamże*, art. 49, s. 11.

35 R. Borrello, *Par condicio e radiotelevisione. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Vol. 1, Torino 2007.

36 F. Anania, *Breve storia della televisione*, Roma 2004.

37 Legge 3 V 2004, n. 112 Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa.

38 Art. 2, p. 6, Legge 28 XII 2015, n. 220 Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo.

39 O. Grandinetti, *Il Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*, „Giornale di Diritto Amministrativo" 2011, nr 2, s. 121-133.

40 Art. 2, p. 6, Legge 28 XII 2015, n. 220 Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo.

Poszczególne kandydatury mogą być zgłaszane zarówno przez organizacje związkowe, będące sygnatariuszami umowy zbiorowej z RAI, jak i grupy liczące minimum 150 pracowników RAI. Zgłaszanie kandydatur musi nastąpić na co najmniej 30 dni przed planowanym wyborem[41].

Członkiem zarządu RAI będzie mogła zostać osoba spełniająca warunki stawiane sędziom Sądu Konstytucyjnego (Corte Costituzionale), określone art. 135 Konstytucji Włoch[42]. Funkcję tę będą mogli sprawować: profesorowie zwyczajni, sędziowie (również w stanie spoczynku) oraz adwokaci, a także uznane autorytety w dziedzinie życia publicznego, kierujące się w działalności zawodowej niezależnością i bezstronnością. Kandydaci muszą wyróżniać się aktywnością w sferze ekonomicznej, naukowej, prawniczej, nauk humanistycznych lub nauk o komunikowaniu i posiadać niezbędne doświadczenie w zarządzaniu[43].

Czas trwania kadencji członka zarządu RAI wynosi trzy lata, a dana osoba może zostać wybrana ponownie tylko jeden raz. Skład zarządu uwzględnia parytet płci i zachowuje proporcje w sferze różnych kompetencji zawodowych poszczególnych członków. Ustawa wyklucza możliwość współpracy członków zarządu RAI z innymi podmiotami sektora komunikowania, w tym zajmowania podobnych stanowisk, celem uniknięcia konfliktu interesów[44]. Ustawa nie dopuszcza łączenia stanowiska członka zarządu RAI z pełnieniem funkcji politycznych: ministra, wiceministra, podsekretarzy stanu w trakcie pełnienia mandatu oraz 12 miesięcy bezpośrednio przed wyborem[45]. Zarząd będzie zatwierdzać biznesplan, kosztorys wydatków w skali roku, a także inwestycji wieloletnich, powyżej 10 mln euro[46].

Prezes zarządu RAI będzie powoływany przez nowy zarząd spółki i zatwierdzany przez komisję parlamentarną ds. RAI CPIV większością 2/3 głosów[47].

W świetle nowej ustawy prezes RAI będzie pozbawiony jednak realnej władzy. Minister gospodarki i finansów wskaże bowiem dyrektora, któremu ustawa przyznaje szerokie uprawnienia, m.in. prawo głosu w zarządzie, mimo iż formalnie nie jest jego członkiem, a także prawo decydowania o obsadzie wszystkich ważniejszych stanowisk w RAI. Konsekwencją polityczną wprowadzonej w ustawie zmiany będzie wzmocnienie roli dyrektora generalnego jako przedstawiciela rządu[48].

---

41 *Tamże*, art. 2, pkt 6-ter.

42 Costituzione della Repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale, n. 298, 27 XII 1947, [online] http://www.gazzettaufficiale.it/anteprima/codici/costituzione;jsessionid=D1U54Kgn50DGnYwTia2pqA__.ntc-as1-guri2a, 29 X 2016.

43 Note all'art. 2, pkt 6, Legge 28 XII 2015, n. 220 Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo.

44 *La nuova televisione europea. Commento al Decreto Romani*, red. V. Zeno-Zencovich, Rimini 2010.

45 S. Sica, Z. Zeno-Zencovich, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2015.

46 Note all'art. 2, p. 9, Legge 28 XII 2015, n. 220 Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo.

47 *Tamże*, art. 2, p. 5.

48 V.M. Sbrescia, *I servizi di media audiovisivi nel mercato europeo della radiotelevisione*, Napoli 2012.

Włoska ustawa medialna w obecnym kształcie pozwala zatem większości parlamentarnej wybrać czterech członków zarządu, ministrowi gospodarki i finansów dwóch kolejnych, a więc sześciu z siedmiu członków, co praktycznie wraz z nominowanym przez ministra gospodarki i finansów dyrektorem generalnym oddaje RAI pod pełną kontrolę rządu[49]. Oznacza to, że partia, która wygra wybory we Włoszech planowane na luty 2018 r. i utworzy rząd, w pełni podporządkuje sobie nadawcę publicznego RAI. Obecny zarząd RAI został wybrany w sierpniu 2015 r. na trzyletnią kadencję na zasadach wymagających kompromisu politycznego. Dzięki nowej ustawie, która weszła w życie 30 stycznia 2016 r., kompetencje dyrektora generalnego RAI, którym został zaufany premiera Renziego, Antonio Campo Dall'Orto, znacznie się zwiększyły.

W świetle nowo przyjętej ustawy zmienił się także model finansowania nadawcy publicznego RAI[50]. Dotyczy to trybu poboru abonamentu, który obecnie jest płacony wraz z rachunkiem za prąd w dwóch ratach. Pierwsza wynosi 70% kwoty, a druga 30 proc. Wpływy do budżetu z tytułu pierwszej raty w 2016 r. wyniosły 1 mld euro. Egzekwowaniem poboru abonamentu zajmuje się włoski urząd skarbowy (Agenzia delle Entrate). Zmniejszyła się też wysokość abonamentu ze 113,50 euro do 100 euro rocznie. Kwota ta została podzielona i w ratach dodana do kolejnych rachunków za prąd. Od 2017 r. suma 100 euro zostanie rozłożona na pięć rat po 20 euro[51].

Dotychczas ściągalność abonamentu we Włoszech była bardzo niska. Nie płaciło go 30% gospodarstw domowych, co uszczuplało budżet RAI o 600 mln euro rocznie. Dzięki nowej ustawie przychody RAI z abonamentu mają wzrosnąć nawet do 2 mld euro rocznie. Nowy tryb poboru abonamentu nie dotyczy mieszkańców 20 włoskich wysp, które mają własne, niewielkie autonomiczne sieci energetyczne, niepołączone z sieciami krajowymi[52]. Tym samym prowadzą odrębny system ewidencji swoich klientów. Są to wyspy określane mianem *isole paradiso* (rajskie wyspy): Ustica, Isole Tremiti, Levanzo, Favignana, Lampedusa, Linosa, Marettimo, Ponza, Giglio, Capri, Pantelleria, Lipari, Stromboli, Panarea, Vulcano, Salina, Alicudi, Filicudi, Capraia, Ventotene[53]. Pozostaną one zatem przy uprzednio obowiązującym systemie. Na liście tej nie znalazły się największe włoskie wyspy, takie jak Sycylia i Sardynia, które zostały objęte nową regulacją.

„Elektryczna izolacja" niektórych mniejszych wysp sprawiła, że nie zostały one włączone do złożonego systemu naliczania abonamentu razem z energią[54]. Ten nowy mechanizm zakłada, że cztery instytucje, a wśród nich urząd skarbowy, Anagrafe Tributaria

[49] O. Grandinetti, *Disciplina televisiva italiana e diritto europeo. Gli sviluppi recenti*, „Giornale di Diritto Amministrativo" 2008, nr 7, s. 808-815.

[50] M.S.F. Hettiyakandage, *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato e il suo finanziamento*, Roma 2011.

[51] [Online] https://canonerai.enelenergia.it, 6 XI 2016.

[52] *Canone RAI in bolletta? Non per tutti, escluse alcune „Isole paradiso"*, [online] http://orizzontenergia.it/news.php?id_news=5414, 6 XI 2016.

[53] Decreto 13 V 2016, n. 94, Regolamento recante attuazione dell'articolo 1, comma 154, della legge 28 XII 2015, n. 208, Canone Rai in bolletta, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 129, 4 VI 2016.

[54] *Włochy: Abonament RTV po raz pierwszy razem z prądem*, [online] http://biznes.onet.pl/wiadomosci/ue/wlochy-abonament-rtv-po-raz-pierwszy-razem-z-pradem/z83g7p, 24 IX 2016.

(włoski odpowiednik polskiego urzędu kontroli skarbowej) oraz dostawcy (Acquirente Unico dell'Elettricità) i dystrybutorzy energii, wymieniać będą między sobą informacje dotyczące odbiorców prądu, celem skutecznego egzekwowania abonamentu wraz z rachunkiem za energię elektryczną[55].

STANOWISKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ WOBEC REFORMY RAI

Opozycyjny Ruch Pięciu Gwiazd Beppe Grilla dopatruje się analogii w działaniach rządów we Włoszech i w Polsce, zmierzających do pełnego podporządkowania mediów publicznych władzy wykonawczej, co postrzega jako poważne zagrożenie dla demokracji.

Jakość pluralizmu medialnego, jako niezbędnego narzędzia dobrego funkcjonowania systemu demokratycznego, znacznie obniżyła się w obu krajach, co podkreśla w swoich komentarzach włoska opozycja[56]. Jej zdaniem w pełni podporządkowana rządowi telewizja publiczna funkcjonuje obecnie w obu krajach na podobnych zasadach, pełniąc wobec rządzących funkcję instrumentalną[57].

Przypadek Włoch i Polski został jednakże potraktowany przez Unię Europejską na dwa różne sposoby. Wobec Polski została wszczęta procedura dotycząca „ochrony państwa prawnego", podczas gdy nie zastosowano podobnych środków wobec Włoch[58]. W opinii opozycji to nadawca publiczny RAI pełni obecnie funkcję głównego kanału informacyjnego rządu. Osłabia to kondycję włoskiej demokracji i jest sprzeczne z ideą pluralizmu medialnego. Efektem reformy RAI jest utrata kontroli politycznej nadawcy publicznego przez parlament i oddanie go do wyłącznej dyspozycji rządu[59].

Minister gospodarki i finansów desygnuje bowiem administratora generalnego RAI, który mianuje dyrektorów anten telewizyjnych oraz wydawców serwisów informacyjnych. Mechanizm ten gwarantuje w konsekwencji wpływ rządu na kształt najbardziej opiniotwórczych programów nadawcy publicznego RAI. Włoska opozycja przywołuje przykład Polski, której rząd w tym względzie przyjął analogiczne rozwiązania, przekazując Ministerstwu Skarbu uprawnienia do powoływania zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych, co w konsekwencji negatywnie wpływa na jakość pluralizmu medialnego. Eurodeputowany włoskiej partii opozycyjnej Movimento 5 Stelle, Dario Tamburrano, w tym kontekście przytacza wypowiedź pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa, który stwierdził na

[55] Isole d'Italia, *Canone Rai ecco come va pagato*, [online] http://www.notiziarioeolie.it/notizie/4046-isole-d-italia-canone-rai-ecco-come-va-pagato.html, 6 XI 2016.

[56] *Il sistema radiotelevisivo e la legalità europea*, red. R. Mastroianni, Napoli 2006.

[57] *Blog Grillo: Rai fascista, riforma Renzi come quella di tv polacca*, [online] http://www.askanews.it/politica/blog-grillo-rai-fascista-riforma-renzi-come-quella-di-tv-polacca_711714700.htm, 6 XI 2016.

[58] *Italia come la Polonia. Colpo di stato del governo nella TV pubblica*, [online] http://www.davidborrelli.net/blog/post.php?idn=28, 6 XI 2016.

[59] *Rai, Fico: Italia come Polonia. Bruxelles vigili*, [online] http://www.affaritaliani.it/affari-europei/rai-fico-italia-come-polonia-bruxelles-vigili-404829.html, 6 XI 2016.

forum Parlamentu Europejskiego, że *wolność mediów i ich pluralizm są nierozerwalnie związane z prawami podstawowymi, na czele z konstytucyjną gwarancją wolności wyrażania opinii*[60].

Oficjalne stanowisko w sprawie reformy RAI przedstawili Komisji Europejskiej 7 stycznia 2016 r. w swojej interpelacji eurodeputowani Ruchu Pięciu Gwiazd: Dario Tamburrano, Isabella Adinolfi i Fabio Massimo Castaldo[61]. Interpelacja ta dotyczy nowego modelu zarządzania i finansowania nadawcy publicznego RAI i wzywa Komisję Europejską do zajęcia stanowiska w tej sprawie. Eurodeputowani wskazują na sprzeczność przepisów włoskiej ustawy medialnej z art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Gwarantuje on każdemu prawo do wolności wypowiedzi, obejmujące także wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe[62]. Karta praw podstawowych podkreśla należny szacunek dla wolności i pluralizmu mediów[63].

Zgłoszona interpelacja wskazuje ponadto na kwestię zmiany modelu finansowania RAI, polegającą na powiązaniu opłaty abonamentowej z rachunkiem za energię elektryczną, jako nową formą podatku[64]. W opinii eurodeputowanych jest to sprzeczne z art. 21 Karty praw podstawowych UE, zakazującym wszelkiej dyskryminacji.

W odpowiedzi na interpelację w komunikacie Komisji Europejskiej z 11 marca 2016 r. Günther Oettinger stwierdził, że zgodnie z protokołem nr 29 do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej władze Włoch posiadają pełną autonomię w określaniu formy, warunków i sposobów usług radiowo-telewizyjnych świadczonych przez nadawcę publicznego RAI. Analogiczną autonomię posiadają władze wszystkich państw wspólnoty w odniesieniu do definiowania modelu zarządzania oraz określania strategii dotyczącej funkcjonowania nadawców publicznych państw członkowskich UE. Do zakresu kompetencji Komisji Europejskiej nie należy więc badanie modeli finansowania nadawców publicznych państw członkowskich, jeżeli nie są one sprzeczne z obowiązującą na wspólnym rynku zasadą wolnej konkurencji[65].

Zadaniem Komisji jest troska o zagwarantowanie poszanowania wolności i pluralizmu mediów, zgodnie z przyjętą Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Dlatego

---

60 *Pluralismo? All'UE va bene una RAI ridotta a TeleRenzi*, [online] http://www.dariotamburrano.it/riforma_rai_tv_di_stato_italia_polonia, 15 X 2016.

61 *Riforma della governance e del canone della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A.*, [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2016-000091&language=IT, 15 X 2016.

62 M. Miżejewski, *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, Kraków 2013, s. 44-46, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 50.

63 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, 2010/C 83/02, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C83/389, [online] https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/karta.pdf, 15 X 2016.

64 F. Donati, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino 2007.

65 F. Bassan, *Diritto delle comunicazioni elettroniche. Telecomunicazioni e televisione dopo la terza riforma comunitaria del 2009*, Milano 2010; F. Bruno, G. Nava, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni. Radiotelevisione, comunicazioni elettroniche*, Milano 2006.

też Komisja nie może wydać żadnych szczegółowych zaleceń w odniesieniu do modelu finansowania i zarządzania sektorem mediów publicznych[66]. Komisja może jedynie przyczynić się do promowania wolności i pluralizmu środków masowej komunikacji w Unii Europejskiej poprzez wsparcie finansowe dla niezależnych projektów wspierających pluralizm i wolność mediów[67].

W kolejnej interpelacji do Komisji Europejskiej z 21 marca 2016 r., dotyczącej zastosowania odmiennej procedury w stosunku do Włoch i Polski, eurodeputowani włoskiej opozycji nawiązali do reformy modelu zarządzania mediami publicznymi przeprowadzonej w Polsce, która określiła nowy tryb wyboru władz spółek nadawców publicznych, pochodzących z bezpośredniej nominacji rządu. Podkreślili, że przyjęte w Polsce rozwiązania legislacyjne, w opinii polskiej premier, odzwierciedlają podobne działania podjęte przez rząd włoski. Tymczasem Komisja Europejska wyłącznie w przypadku Polski zdecydowała o wszczęciu unijnej procedury ochrony państwa prawa w odniesieniu do reformy systemu nadawców publicznych. Eurodeputowani włoskiej opozycji spytali więc Komisję Europejską o powody takiej decyzji[68].

W odpowiedzi z 2 czerwca 2016 r. Komisja Europejska stwierdziła jedynie, że sytuacja we Włoszech, do której nawiązywali eurodeputowani, nie jest taka sama jak w Polsce, co w konsekwencji spowodowało wszczęcie tam procedury ochrony państwa prawa. Na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2016 r. na temat sytuacji w Polsce Komisja zażądała od polskich władz informacji o sytuacji Trybunału Konstytucyjnego oraz wprowadzonych zmianach w ustawie o radiofonii i telewizji[69].

Pomimo takiego stanowiska Komisji Europejskiej politycy włoskiej opozycji, na czele z Beppe Grillem i Roberto Fikiem z Movimento 5 Stelle, konsekwentnie twierdzili, że reforma RAI była „zamachem stanu". Ich zdaniem cenzurowanie informacji w RAI przyczyniło się do utraty wiarygodności nadawcy publicznego[70]. W swoich publicznych wystąpieniach wielokrotnie podkreślali, że wskutek reformy rządu Renziego RAI przestał pełnić funkcję kontroli władzy, a stał się dla rządzących wyłącznym kanałem politycznej indoktrynacji[71].

---

66 A. Camilleri, *Profili del sistema radiotelelevisivo nella fase di transizione sul digitale terrestre*, Napoli 2010; F. Cardarelli, V. Zeno-Zencovich, *Il diritto delle telecomunicazioni. Principi, normativa, giurisprudenza*, Roma–Bari 1997.

67 *Risposta di Günther Oettinger a nome della Commissione*, [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-000091&language=IT, 15 X 2016.

68 *Riforma RAI, pluralismo informativo radio-televisivo, Italia e Polonia*, [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2016-002343+0+DOC+XML+V0//IT, 6 XI 2016.

69 *Risposta di Günther Oettinger a nome della Commissione*, [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-002343&language=IT, 15 X 2016.

70 P. Kowalczuk, *Telewizja RAI pod kontrolą*, [online] http://www.rp.pl/Polityka/302099876-Telewizja-RAI-pod-kontrola.html#ap-1, 24 IX 2016.

71 *Il piano per la trasparenza in Rai proposta del M5S*, [online] http://www.robertofico.it/il-piano-per-la-trasparenza-in-rai-proposta-del-m5s, 12 XI 2016.

ORZECZNICTWO SĄDU KONSTYTUCYJNEGO (CORTE COSTITUZIONALE) W DZIEDZINIE POLITYKI MEDIALNEJ WE WŁOSZECH

Współczesny włoski system radiowo-telewizyjny odznacza się relatywnie niskim poziomem pluralizmu[72]. Wynika to wprost z tradycji politycznej braku mediów niezależnych od władzy. Nawet w czasach I Republiki Włoskiej polityczna kontrola mediów stała się regułą budowania demokracji w tym kraju[73]. Powyższą regułę potwierdzał dekret prezydencki Luigiego Einaudiego z 1952 r.[74] Polityczna kontrola rządu nad spółką pozostała niezmienna aż do 1975 r.

W pierwszym okresie, w latach 1954-1974, Sąd Konstytucyjny orzeczeniem z 1960 r. potwierdził zasadność istnienia monopolu RAI w eterze, klasyfikując system radiowo-telewizyjny jako usługę publiczną o szczególnym znaczeniu[75]. Wynikało to z treści zapisów ustawy zasadniczej, mocą której ustawodawca w interesie narodowym może przyznać państwu wyłączność na działalność w sektorze usług publicznych[76]. Taki zapis Konstytucji stworzył więc możliwość przyznania państwu wyłącznego prawa do sprawowania nadzoru nad wybranymi instytucjami sektora publicznego, w celu zagwarantowania właściwego wykonywania przez nie funkcji podyktowanych interesem wszystkich obywateli[77].

Ponadto Sąd Konstytucyjny w wydanym orzeczeniu legitymizował zasadność istnienia monopolu państwa w eterze tzw. teorią niedoboru, czyli brakiem dostatecznej liczby wolnych częstotliwości umożliwiających działalność w eterze wielu nadawcom. W tej sytuacji ochrona pluralizmu wewnętrznego w RAI miała stanowić priorytet dla ustawodawcy w warunkach monopolu państwa w eterze[78].

W połowie lat 70. ubiegłego wieku, biorąc pod uwagę rozwój technologiczny, Sąd Konstytucyjny zezwolił na działalność operatorom prywatnym w sektorze lokalnej telewizji kablowej oraz na odbiór i rozpowszechnianie na terytorium kraju programów nadawanych spoza granic Włoch[79]. I tym samym ostatecznie podważył zasadność

[72] S. Ercolani, *La concessione del servizio pubblico radiotelevisivo*, „Il Diritto d'Autore" 2010, nr 1, s. 36-64.

[73] A. Chimenti, *Informazione e televisione. La libertà vigilata*, Roma–Bari 2000; A. Chimenti, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino 2007.

[74] Decreto del presidente della Repubblica 26 I 1952, n. 180, Approvazione ed esecutorieta' della Convenzione per la concessione alla Radio Audizioni Italia Societa' per azioni del servizio di radioaudizioni e televisione circolare e del servizio di telediffusione su filo, Gazzetta Ufficiale, n. 82, 5 IV 1952, [online] http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1952/04/05/052U0180/sg, 12 XI 2016.

[75] Sentenza della Corte costituzionale n. 59, 1960, [online] http://www.giurcost.org/decisioni/1960/0059s-60.html, 12 XI 2016.

[76] Art. 43, Costituzione della Repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale, n. 298, 27 XII 1947, [online] http://www.gazzettaufficiale.it/anteprima/codici/costituzione;jsessionid=D1U54Kgn50DGnYwTia2pqA__.ntc-as1-guri2a, 12 XI 2016.

[77] A. Grasso, *Prima lezione sulla televisione*, Roma–Bari 2011.

[78] G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, Torino 2014.

[79] Sentenza n. 225, 9 VII 1974, Gazzetta Ufficiale, n. 187, [online] http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1974&numero=225, 12 XI 2016.

istnienia monopolu państwa w eterze na poziomie lokalnym, w imię urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do wolności wyrażania opinii, co w konsekwencji spowodowało dynamiczny rozwój lokalnych stacji radiowych i telewizyjnych[80].

Ponadto w orzeczeniu nr 225 z 1974 r. Sąd Konstytucyjny orzekł, że organy zarządzania i nadzoru koncesjonowanych spółek publicznych radia i telewizji powinny być wybierane przez parlament, a nie przez rząd, podkreślając w uzasadnieniu, że to właśnie parlament daje lepszą niż rząd gwarancję respektowania zasady pluralizmu politycznego[81].

W następstwie wydanego orzeczenia ewolucyjne przechodzenie RAI pod kontrolę włoskiego parlamentu usankcjonowała ostatecznie ustawa nr 103 z 1975 r., która miała chronić pluralizm polityczny w mediach[82]. Wprowadziła ona zasadę nominowania członków zarządu RAI przez liczącą wówczas 40 członków komisję parlamentarną CPIV. Członkowie tej komisji byli powoływani zgodnie z zasadą parytetu przez marszałków obu izb włoskiego parlamentu (Camera dei Deputati, Il Senato) spośród przedstawicieli wszystkich ugrupowań parlamentarnych[83]. W świetle omawianej ustawy komisja parlamentarna mianowała 16 członków zarządu RAI[84].

Ustawa z 1975 r. rozpoczęła nową erę kontroli politycznej RAI, określaną mianem *lottizzazione*. Było to efektem zmiany sytuacji politycznej we Włoszech, a mianowicie utraty dominacji przez chadecję, która dotychczas samodzielnie tworzyła rządy, i znaczącego wzmocnienia wpływów socjalistów, a zwłaszcza komunistów. Efektem kompromisu politycznego było podjęcie przez parlament zmian o charakterze legislacyjnym, które miały na celu podział wpływów partyjnych w mediach państwowych[85].

Ich konsekwencją było m.in. wprowadzenie zasady obsadzania stanowisk dyrektorów poszczególnych anten oraz wydawców programów informacyjnych zgodnie z formułą politycznego parytetu[86]. Włoska chadecja (Democrazia Cristiana) zachowała kontrolę nad RAI UNO oraz RADIO 2, socjaliści (Partito Socialista Italiano) nad RAI DUE i RADIO 1, a komuniści (Partito Comunista Italiano) nad trzecim kanałem radiowym i utworzonym później kanałem telewizyjnym RAI TRE[87]. Tak określona praktyka działania politycznego wobec nadawcy państwowego RAI została utrwalona na wiele lat[88].

---

80 Sentenza n. 202, 15 VII 1976, Gazzetta Ufficiale, n. 205, [online] http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1976&numero=202, 12 XI 2016.

81 R. Zaccaria, A. Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2002, s. 149-164.

82 Legge 14 IV 1975, n. 103 Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva, Gazzetta Ufficiale, n. 102, [online] http://www.camera.it/_bicamerali/rai/norme/listitut.htm, 16 XI 2016.

83 *Tamże*, art. 1.

84 *Tamże*, art. 4, p. i.

85 P. Mezzanotte, *La disciplina della par condicio nei regolamenti delle Autorità di vigilanza: i tratti salienti*, „Federalismi.it" 2013, nr 3, s. 1-6.

86 F. Scaglione, *Il regime giuridico delle frequenze radiotelevisive*, „Diritto dell'Informazione e dell'Informatica" 2012, nr 4-5, s. 723-741.

87 *La nuova televisione. Economia, mercato, regole*, red. A. Nocita, G.B. Ramello, F. Silva, Bologna 2008.

88 M. Nunziata, *Concorrenza e regolazione del mercato nel sistema delle comunicazioni*, „GiustAmm.it" 2013, nr 3, s. 1-17.

Sposób wyboru członków zarządu RAI przez komisję parlamentarną został zmieniony mocą ustawy z 4 lutego 1985 r. Do wyboru pierwszych 12 członków wymagana była wówczas większość bezwzględna[89]. Pozostałych 4 członków wybierano zwykłą większością. Tym samym prawo wyboru członków zarządu RAI zostało wzmocnione na rzecz największych ugrupowań parlamentarnych, które w tej sprawie miały głos decydujący. W rezultacie koalicji rządowej mającej większość w parlamencie przypadała większość miejsc w komisji parlamentarnej, a co za tym idzie – we władzach RAI.

W latach 1976-1990 sukcesywnemu wzmacnianiu przez rząd kontroli politycznej nad RAI towarzyszył równolegle dynamiczny rozwój lokalnych, prywatnych nadawców telewizyjnych, którzy stopniowo zwiększali swoją obecność w eterze. Niektóre połączone sieci nadawców lokalnych łatwo zdołały pokryć swoim zasięgiem obszar niemal całego kraju. Proces „spinania sieci" doprowadził do postępującej koncentracji nadawców lokalnych w rękach nielicznych przedsiębiorców, na czele z Silvio Berlusconim[90].

Ówczesny rząd socjalisty Bettino Craxiego faworyzował rozwój telewizyjnej spółki Berlusconiego Fininvest, przekształconej następnie w Mediaset. Główną siłą polityczną w pięciopartyjnej (Pentapartito) koalicji rządowej pozostawała wówczas chadecja, zaś zasadniczym motywem współpracy Craxiego i Berlusconiego były – oprócz wzajemnie dobrych relacji osobistych – tzw. kontakty biznesowe. Należy też pamiętać, iż pierwszy okres funkcjonowania Berlusconiego na włoskim rynku telewizyjnym miał przede wszystkim charakter komercyjny. Do czynnej polityki Berlusconi wszedł dopiero po upadku I Republiki, zwłaszcza wobec groźby (w roku 1994) zwycięstwa postkomunistycznej lewicy, co uniemożliwił utworzeniem i aktywnością polityczną partii o nazwie Forza Italia. Najbardziej kuriozalna sytuacja nastąpiła w trakcie rządów Silvio Berlusconiego, który uzyskiwał w ten sposób znaczący wpływ na politykę medialną zarówno nadawcy publicznego RAI, jak i nadawców komercyjnych, w tym Mediaset.

Ustawa nr 10 z 1985 r., sankcjonująca nadawanie programu w skali ogólnokrajowej przez połączone sieci nadawców lokalnych, w tym Mediaset Berlusconiego, została określona mianem „na ratunek Berlusconiemu" (*salva* Berlusconi). Sąd Konstytucyjny orzekł jednak jej niekonstytucyjność, gdyż podważała usankcjonowany dotychczas monopol RAI w eterze w skali ogólnokrajowej[91]. W wydanym orzeczeniu wezwał ustawodawcę do ochrony pluralizmu medialnego, poprzez przyjęcie rozwiązań legislacyjnych gwarantujących harmonijną koegzystencję operatorów publicznych i prywatnych w sektorze radiowo-telewizyjnym[92].

---

[89] Art. 6, p. 1, Legge 4 II 1985, n. 10, Gazzetta Ufficiale, n. 30, 5 II 1985, [online] http://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML;jsessionid=KwzTw+xNBc-GAZACexh5eg__.ntc-as4-guri2b?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1985-02-05&atto.codiceRedazionale=085U0010&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario, 16 XI 2016.

[90] M. Pacillo, A. Preta, *Televisione e mercati rilevanti a fini antitrust*, „Concorrenza e Mercato" 2012, s. 727-764.

[91] A. Pace, *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e qualifica la Rai „ente pubblico"*, „Giurisprudenza Costituzionale" 2010, nr 5, s. 4036-4042.

[92] Sentenza della Corte costituzionale n. 826, 1988, [online] http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0826s-88.html, 16 XI 2016.

Reakcją ustawodawcy na orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 1988 r. było uchwalenie ustawy nr 223 z 1990 r., określanej mianem *Legge Mammi*[93]. Ustawa ta znosiła monopol RAI w eterze na szczeblu krajowym, tworząc prawne podstawy do stworzenia we Włoszech konkurencyjnego rynku nadawców[94]. Intencją ustawodawcy zawartą w preambule ustawy było zagwarantowanie w przekazach medialnych: *pluralizmu, obiektywizmu, kompletności i niepodzielności informacji, otwartości na różne poglądy, tendencje polityczne, społeczne, kulturalne i religijne, z poszanowaniem praw i wolności odbiorców, gwarantowanych im przez konstytucję, a więc respektowanie przez nadawców fundamentalnych zasad dotyczących funkcjonowania systemu radiowo-telewizyjnego oraz ich urzeczywistnienie, zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne*[95]. Tworzenie włoskiego prawa mediów miało się więc odbywać zgodnie z postanowieniami ratyfikowanej przez Włochy Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej z 1989 r. oraz Dyrektywy Unii Europejskiej nr 89/552/EWG, dotyczącej działalności telewizyjnej[96].

Tymczasem ustawa *Legge Mammi*, zaadaptowana do ówczesnej sytuacji politycznej, sankcjonowała jedynie *status quo* i ze względu na to określona została mianem „fotograficznej"[97]. Zezwalała bowiem jednemu operatorowi na kontrolowanie maksymalnie trzech krajowych kanałów telewizyjnych, dając mu również prawo do czerpania wyłącznych zysków z reklam, utrwalając dotychczasową pozycję rynkową koncernu Berlusconiego, co potwierdził dekret z mocą ustawy z 1993 r.[98]

Sąd Konstytucyjny uznał jednak za niezgodne z konstytucją zapisy ustawy sprzyjające nadmiernej koncentracji kapitałowej w branży medialnej i utrwalające dominującą pozycję Silvio Berlusconiego. Wyrokiem z 5 grudnia 1994 r. określił je mianem *lex imperfecta*, wskazując na nieskuteczność uchwalonego przez parlament aktu prawnego[99]. W konsekwencji Sąd wezwał ustawodawcę do nowelizacji ustawy, w sposób eliminujący powstawanie pozycji uprzywilejowanych wśród nadawców

[93] Legge 6 VIII 1990, n. 223, Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, Gazzetta Ufficiale, n. 185, [online] http://www.camera.it/_bicamerali/rai/norme/l223-90.htm, 16 XI 2016.

[94] A. De Stefano, *Concessioni radiotelevisive: possibilità di affitto del servizio da parte del concessionario*, „Rassegna dell'avocatura di Stato" 2012, nr 3, s. 197-200.

[95] O. Grandinetti, *Numerazione del telecomando (lnc). Un groviglio sempre più intricato*, „Giornale di Diritto Amministrativo" 2014, nr 7, s. 722-732.

[96] Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, 5 V 1989, [online] https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007b0f5, 16 XI 2016; Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 X 1989, Relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, [online] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:31989L0552, 16 XI 2016.

[97] R. Bianco, *Diritto delle comunicazioni di massa*, Roma–Bari 2007.

[98] Decreto-legge 27 VIII 1993, n. 323, Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 260, 5 XI 1993, [online] http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/11/05/093A6078/sg, 27 XI 2016.

[99] Sentenza della Corte costituzionale n. 420, 1994, [online] http://www.giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html, 27 XI 2016.

w sektorze radiowo-telewizyjnym, w celu przeciwdziałania koncentracji w branży medialnej[100].

Kryzys I Republiki i wejście na scenę polityczną Silvio Berlusconiego, który po raz pierwszy stanął na czele włoskiego rządu 10 maja 1994 r., opóźniły ponowne uchwalenie ustawy, w oczekiwaniu na którą dotychczas obowiązujące przepisy zostały jedynie prolongowane mocą dekretu legislacyjnego, przekształconego następnie w ustawę z 23 grudnia 1996 r.[101]

Zmiana na scenie politycznej i powołanie koalicyjnego, lewicowo-centrowego rządu Romano Prodiego 17 maja 1996 r. zaowocowały uchwaleniem nowej ustawy medialnej, określanej mianem *Legge Maccanico* z 1997 r., zgodnej z orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego[102]. Ustawa określiła nowe, bardziej surowe limity antykoncentracyjne, zgodnie z którymi jeden operator nie mógł już kontrolować trzech sieci o zasięgu krajowym, lecz co najwyżej dwie. Sieć, która przekraczałaby ten limit, musiałaby zwolnić zajmowane dotychczas częstotliwości naziemne i nadawać przez satelitę[103]. Zapisy ustawy autorstwa włoskiej lewicy wymierzone były głównie w Mediaset, aby skutecznie przeciwdziałać nadmiernej koncentracji kapitałowej[104]. W zamian RAI miała zaprzestać emisji reklam w jednym ze swych trzech kanałów ogólnokrajowych. RAI TRE miał być odtąd finansowany wyłącznie z abonamentu[105].

W istocie chodziło jednak o przeciwdziałanie nie tyle koncentracji kapitału czy też realnie istniejącemu „konfliktowi interesów" Berlusconiego, ile jego działalności – w tym momencie – jako lidera opozycji, ciągle groźnego dla rządzącej wówczas centrolewicy. Motyw polityczny był więc dużo bardziej wyraźny niż kwestie formalno-prawne.

W celu nadzorowania wypełniania zaleceń antymonopolowych przez nadawców (*Legge Antitrust*) mocą tejże ustawy został powołany Urząd ds. Gwarancji Komunikowania AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), którego niezależność została jednak ograniczona poprzez tryb wyboru jej przewodniczącego.

---

100 G. Caggiano, *La riforma del regime delle radiofrequenze nel quadro delle comunicazioni elettroniche*, „Studi sull'Integrazione Europea" 2010, nr 1, s. 79-103.

101 Legge 23 XII 1996, n. 650, conversione in legge del decreto-legge 23 X /1996, n. 545, recante disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attivita' radiotelevisiva e delle telecomunicazioni, interventi per il riordino della RAI S.p.a., Gazzetta Ufficiale, n. 300, 23 XII 1996, [online] http://www.parlamento.it/parlam/leggi/96650l.htm, 27 XI 2016.

102 Legge 31 VII 1997, n. 249, Istituzione dell'Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, Gazzetta Ufficiale, n. 177, 31 VII 1997, [online] http://www.camera.it/parlam/leggi/97249l.htm, 27 XI 2016.

103 *Tamże*, art. 3, s. 6.

104 F. Mezzanotte, *Sull'alterazione degli equilibri concorrenziali del mercato televisivo connessa all'abuso di posizione dominante rivestita nel settore della rilevazione dei dati d'ascolto*, „Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica" 2012, nr 4-5, s. 898-909.

105 M.R. Allegri, *Il sistema radiotelevisivo in Italia (sintesi)*, opracowanie własne, zob. też: M.R. Allegri, *Informazione e comunicazione...* E. Matarazzo, *La RAI che non vedrai. Idee e progetti sul servizio pubblico radiotelevisivo*, Milano 2007; F. Devescovi, *Ciao RAI*, Roma 2013. Zob. też D. Pittèri, *Pubblicità in Italia*, Bari 2006.

Był on bowiem powoływany dekretem Prezydenta Republiki na wniosek premiera, w porozumieniu z ministrem komunikacji[106]. Dodatkowym ograniczaniem jego wyboru był wymóg akceptacji właściwej komisji parlamentarnej poprzez uzyskanie 2/3 głosów[107].

Z chwilą powołania tego organu w 1997 r. AGCOM liczył łącznie dziewięć osób (ośmiu członków oraz przewodniczącego), wybieranych na siedmioletnią kadencję. Członkowie byli nominowani przez obie izby włoskiego parlamentu w równej proporcji (po czterech członków z każdej z izb). W 2012 r. liczba członków AGCOM została zmniejszona z dziewięciu do pięciu. Dwóch nominuje Izba Deputowanych, dwóch Senat, a przewodniczącego premier, w porozumieniu z ministrem rozwoju ekonomicznego. Wybór ten potwierdzany jest dekretem prezydenta Republiki[108].

Słabość *Legge Maccanico* wynikała z faktu braku wskazania w ustawie terminu wejścia jej w życie, co wobec zmieniającej się sytuacji politycznej powodowało ciągłe odraczanie jej obowiązywania[109]. Ustawa zobowiązywała bowiem AGCOM do ponownego zdefiniowania i reorganizacji systemu radiowo-telewizyjnego, łącznie z przydziałem częstotliwości[110]. Konsekwencją było wydanie przez AGCOM rozporządzenia nr 326/2001 o wejściu w życie ustawy z dniem 31 grudnia 2003 r.[111]

Powrót do władzy Silvio Berlusconiego w 2001 r. spowodował celowe opóźnianie wejścia w życie ustawy godzącej w interesy Mediasetu. Ponownie więc odroczono termin jej obowiązywania, mocą dekretu legislacyjnego z 2003 r., określanego mianem „*salva* Rete 4" („na ratunek Rete 4" – jednej z trzech sieci wchodzącej w skład Mediasetu)[112].

---

106 Art. 1, p. 3., Legge 31 VII 1997, n. 249, Istituzione dell'Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo.

107 R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, s. 172-185. Zob. też: M. Libertini, *I rapporti tra Ministero a Autorità garante delle communicazioni*, „Giornale Diritto Amministrativo" 2001, nr 12, s. 1287; O. Grandinetti, *La radiotelevisione*, „Trattato di Diritto Amministrativo" 2001, Vol. 2, s. 1828; L. Carlassre, *Gli organi di governo del sistema*, „Trattato di Diritto Amministrativo" 1999, Vol. 28, s. 119.

108 F. Giglioni, *Il sistema delle communicazioni in Italia*, opracowanie własne. Zob. też M. Miżejewski, *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, s. 172.

109 Decreto-legge 18 XI 1999, n. 433, Disposizioni urgenti in materia di esercizio dell'attivita' radiotelevisiva locale e di termini relativi al rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri in ambito locale, Gazzetta Ufficiale, n. 14, 19 I 2000, [online] http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/01/19/000A0477/sg, 27 XI 2016; Decreto-legge 23 I 2001, n. 5, Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonche' per il risanamento di impianti radiotelevisivi, Gazzetta Ufficiale, n. 19, 24 I 2001, [online] http://www.parlamento.it/parlam/leggi/decreti/01005d.htm, 27 XI 2016.

110 M. Avvisati, *AgCom e* par condicio *al tempo di Internet*, „Osservatorio sulle Fonti" 2014, nr 2, s. 1-10.

111 V. Bellani, *La convergenza fra radiotelevisione e comunicazioni elettroniche*, „Il Diritto d'Autore" 2012, nr 1, s. 136-145; A. Corsi, *Tv via Internet in Italia. Regolamentazione e normativa*, Padova 2008.

112 Decreto-legge 24 XII 2003, n. 352 Disposizioni urgenti concernenti modalità di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249, Gazzetta Ufficiale, n. 300, 29 XII 2003, [online] http://www.parlamento.it/parlam/leggi/decreti/03352d.htm, 27 XI 2016; zob też: *Tv, il governo approva il decreto salva Rete4*, [online] http://www.repubblica.it/2003/l/sezioni/politica/gasparri4/decre1/decre1.html, 27 XI 2016.

Dekret ten został potwierdzony następnie uchwałą AGCOM z 2005 r., którego członków powołał już rząd Berlusconiego[113].

Oficjalnym uzasadnieniem tej decyzji były jednak względy natury technicznej, a nie powody polityczne[114]. Zakładano bowiem, że do 2006 r. powinna zakończyć się faza eksperymentalna nadawania naziemnej telewizji cyfrowej i w związku z tym cały system radiowo-telewizyjny zrezygnuje z technologii analogowej, co będzie wiązało się z koniecznością ponownego przyznania częstotliwości dla naziemnej telewizji cyfrowej[115]. Działania te podjęto mimo uprzedniego wyroku Sądu Konstytucyjnego, który jednoznacznie orzekł niezgodność z prawem ciągłego odraczania wejścia w życie ustawy *Legge Maccanico* z 1997 r.[116]

Drugi rząd Berlusconiego (2001-2005) stał się symbolem konfliktu interesów politycznych i ekonomicznych, co wynikało z faktu, że sprawowanie funkcji publicznej, pochodzącej z wyboru politycznego, zostało powierzone *de facto* grupie ekonomicznej, której zwierzchnikiem był premier włoskiego rządu. Niespotykana dotąd skala koncentracji kapitałowej w sektorze medialnym okazała się fenomenem w demokracjach zachodnioeuropejskich. Szefem rządu został bowiem przedsiębiorca zajmujący pozycję dominującą w sektorze wydawnictw periodycznych i rynku reklamy. Kontrolował on bezpośrednio trzy krajowe sieci komercyjne, wchodzące w skład koncernu Mediaset (Canale 5, Italia 1, Rete 4), a pośrednio, jako szef rządu, sprawował także nadzór polityczny nad działalnością trzech sieci nadawcy publicznego RAI.

Zwrócił na to uwagę włoskim parlamentarzystom były prezydent Włoch Carlo Azeglio Ciampi, który w swoim orędziu wystosowanym w 2002 r. apelował nie tylko o zagwarantowanie, lecz także o urzeczywistnienie zasady pluralizmu w dziedzinie środków masowego komunikowania, przypominając o nierozerwalnym związku między informacją a demokracją: zasada pluralizmu jest bowiem pozytywnym aspektem obywatelskiego prawa do informacji, gwarantowanego przez Konstytucję Włoch, które ustawodawca urzeczywistnił jedynie częściowo[117]. Potwierdza to dotychczasowe orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego, które nie korelowało z terminowym i planowym działaniem ustawodawcy[118].

---

113 Delibera n. 136/05/CONS, Interventi a tutela del pluralismo ai sensi della legge 3 maggio 2004, n. 112, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 11 III 2005.

114 Vv. Aa., *La televisione digitale. Temi e problemi. Commentario al d. lgs. 177/05* (T.U. della radiotelevisione), Milano 2006.

115 Legge 20 III 2001, n. 66 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 I 2001, n. 5, recante disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi, Gazzetta Ufficiale, n. 70, 24 III 2001, [online] http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01066l.htm, 3 XII 2016, G. Fares, *L'apertura del mercato radiotelevisivo*, Torino 2008.

116 Sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 2002, Gazzetta Ufficiale 1 a serie speciale, n. 47, 27 XI 2002, [online] http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0466s-02.html, 3 XII 2016.

117 Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi del 23 luglio 2002 in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione, [online] http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=20101, 3 XII 2016.

118 R. Mastroianni, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, Torino 2009.

Silvio Berlusconi, zdeterminowany, aby ratować Rete 4, trzecią sieć telewizyjną swojego medialnego imperium Mediaset, jako szef rządu doprowadził w 2004 r. do uchwalenia nowej ustawy, zwanej *Legge Gasparri*[119]. Powód jej uchwalenia uzasadniano koniecznością przejścia na nadawanie cyfrowe, co w opinii rządu Berlusconiego czyniło bezprzedmiotowym wdrażanie zapisów ustawy *Legge Maccanico*, albowiem w konsekwencji miała zwiększyć się liczba kanałów telewizyjnych. Tym samym podważono zasadność orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z 1994 r., sankcjonującego limity antykoncentracyjne dla kanałów telewizyjnych kontrolowanych przez jeden podmiot[120].

Nowe prawo miało chronić interesy Berlusconiego, gdyż dotychczasowe regulacje, ustanowione jeszcze w 1997 r. przez *Legge Maccanico*, wprowadzały limit udziału w rynku reklamy na poziomie 30% Tymczasem nowe prawo Gasparriego rozszerzało definicję rynku o wszystkie rodzaje nośników reklamy, tworząc tzw. zintegrowany system komunikacji, i obniżało dotychczasowy limit przychodów z reklamy dla jednego nadawcy do poziomu 20% w całym systemie, co osłabiło pozycję rynkową RAI. Regulacje te stworzyły dogodne warunki rozwoju medialnego imperium Berlusconiego w zintegrowanym sektorze komunikowania, służące głównie przedsięwzięciom ekonomicznym, powiązanym z nim kapitałowo.

Konwersja cyfrowa zakończyła się ostatecznie w 2012 r., w efekcie przyjętej przez parlament w 2010 r. ustawy oraz na mocy zapisów dekretu legislacyjnego z 2011 r., co pozwoliło Berlusconiemu przez kilka lat zachowywać pozycję dominującą w sektorze radiowo-telewizyjnym, funkcjonującym wciąż w oparciu o technikę analogową, nielimitowaną żadną skuteczną regulacją antykoncentracyjną[121].

Sąd Konstytucyjny, orzekając w sprawach dotyczących polityki medialnej (orzeczenia nr 826 z 1988 r. oraz 420 z 1994 r.), uznał, że priorytetem dla ustawodawcy powinna być zawsze ochrona pluralizmu, i wskazał dwa sposoby jego urzeczywistnienia. Pierwszym z nich jest służba publiczna, określana mianem misji, dzięki której realizuje się tzw. pluralizm wewnętrzny, umożliwiający m.in. prezentowanie opinii publicznej zróżnicowanych poglądów i postaw społecznych poprzez otwarty dostęp do anteny różnych grup, środowisk czy partii politycznych. Drugim sposobem urzeczywistnienia tej zasady jest tzw. pluralizm zewnętrzny, który szanuje zasadę wolnej konkurencji, nawet jeśli nie w pełni się z nią identyfikuje[122].

---

[119] Legge 3 V 2004, n. 112 Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa.

[120] Sentenza della Corte costituzionale n. 420, 1994, [online] http://www.giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html, 3 XII 2016.

[121] Legge 13 XII 2010, n. 220, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, Gazzetta Ufficiale, n. 297, 21 XII 2010, Suppl. Ordinario n. 281, [online] http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-12-21&task=dettaglio&numgu=297&redaz=010G0238&tmstp=1293096688623, 3 XII 2016; Decreto-legge 31 III 2011, n. 34, Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, Gazzetta Ufficiale, n. 74, 31 III 2011, [online] http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2011/20110074/011G0074.htm, 3 XII 2016; A. Mangani, *I limiti di affollamento pubblicitario: dalla televisione a Internet?*, „Mercato, Concorrenza, Regole" 2015, nr 2, s. 291-313.

[122] Sentenza della Corte costituzionale n. 420, 1994; Sentenza della Corte costituzionale n. 826, 1988.

Zdaniem Roberto Zaccarii prawo mające m.in. chronić pluralizm medialny, poprzez zapobieganie koncentracji kapitałowej i przeciwdziałanie osiąganiu pozycji dominującej, powinno być kompromisem pomiędzy realizacją konstytucyjnego prawa wolności konkurencji a urzeczywistnieniem konstytucyjnej gwarancji wolności wyrażania opinii, która realizuje się tylko wówczas, gdy mamy zagwarantowane prawo dostępu do różnych źródeł informacji oraz możliwość wyboru różnorodnych treści przekazów medialnych[123].

W opinii autora współczesny rozwój nowych technologii nadawczych sprzyja urzeczywistnieniu zasady pluralizmu informacji, o co zabiegał na przestrzeni lat Sąd Konstytucyjny. Obecnie we Włoszech wszyscy nadawcy, zarówno krajowi, jak i lokalni, wykorzystują naziemne częstotliwości cyfrowe i w efekcie liczba kanałów dostępnych dla każdego nadawcy znacznie się zwiększyła. Ponadto szybkie rozprzestrzenianie się Internetu pozwala dziś korzystać z ogromnej liczby informacji pochodzących z wielu źródeł, oferowanych przez różnych dostawców. Spośród nadawanych obecnie w telewizji programów o zasięgu ogólnokrajowym zdecydowana większość to kanały bezpośrednio lub pośrednio powiązane z RAI lub Mediaset.

Dziś rynek nadawców naziemnej telewizji cyfrowej tworzy ośmiu operatorów, nadających w sieciach ogólnokrajowych, z których sześciu jest pionowo zintegrowanych z dostawcami usług medialnych. Wszyscy ci operatorzy, wykorzystujący przyznane im częstotliwości cyfrowe, zarządzają 19 multipleksami. Spośród tych ośmiu operatorów RAI i Mediaset wciąż kontrolują ponad 80% rynku bezpłatnej, naziemnej telewizji cyfrowej. W sektorze telewizji płatnej liderem jest grupa 21st Century Fox/Sky Italia, która nadaje także na platformie satelitarnej, posiadając 80% udziałów w rynku. Łącznie ci trzej nadawcy czerpią 90% zysków w całym sektorze radiowo-telewizyjnym[124].

W toku dotychczasowych postępowań koncesyjnych, będących konsekwencją konwersji cyfrowej, faworyzowano tzw. nadawców historycznych, uniemożliwiając rozwój małym nadawcom prywatnym. W związku z tym Włochy znalazły się pod nadzorem Komisji Europejskiej w kwestii rozdysponowania „dywidendy cyfrowej", czyli ubiegania się przez nadawców o pozostałe do podziału naziemne częstotliwości cyfrowe[125]. Utrwalony w świadomości Włochów duopol medialny RAI i Mediaset utrudnia pełne urzeczywistnienie idei pluralizmu, która paradoksalnie nie spotyka się z zainteresowaniem samych nadawców. Publiczne wezwanie do składania ofert dotyczących wolnych częstotliwości (dekret legislacyjny nr 12/2012), zmodyfikowane pod naciskiem Komisji Europejskiej, ze względu na faworyzowanie obecnych nadawców, spotkało się z niewielkim zainteresowaniem, a częstotliwości zostały rozdysponowane jedynie częściowo[126].

123 R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, s. 79-80.

124 Relazione annuale 2016 dell'AGCOM, [online] https://www.agcom.it/relazioni-annuali, 3 XII 2016.

125 C. Cambini, A. Sassano, T. Valletti, *Un dividendo difficile da incassare*, „Mercato, Concorrenza, Regole" 2010, nr 2, s. 295-310.

126 Decreto-legge del 18 X 2012, n. 179, Gazzetta Ufficiale, supplemento ordinario n. 194/L, n. 245, 19 X 2012, [online] http://www.agid.gov.it/sites/default/files/leggi_decreti_direttive/dl-18-ottobre-2012-n.179_0.pdf, 3 XII 2016.

Kontrola obiegu informacji pozostaje wciąż w gestii RAI i Mediaset, podczas gdy pozostali operatorzy koncentrują swą działalność głównie na dostarczaniu treści rozrywkowych. Mimo iż od kilku lat Berlusconi nie pełni już funkcji premiera, wciąż jako lider opozycyjnej partii Forza Italia i jednocześnie właściciel największej sieci komercyjnej Mediaset posiada znaczący wpływ na kształtowanie treści przekazów informacyjnych.

Rząd nadal wpływa na działalność i strukturę programową RAI, ustalając wysokość rocznej opłaty abonamentowej, z której środki przeznaczone są na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem usługi publicznej w dziedzinie radiowo-telewizyjnej. Ustawa medialna, określając model finansowania nadawcy publicznego, zabrania wykorzystywania przez RAI środków abonamentowych do finansowania działalności niezgodnej ze świadczeniem usługi publicznej[127]. Ze względu na to, że RAI w dużej części finansowana jest z opłat abonamentowych, prawo określa limity dotyczące emisji reklam, bardziej restrykcyjne niż te określone dla nadawców prywatnych[128].

Nadzieją na urzeczywistnienie idei pluralizmu politycznego we Włoszech miało być uchwalenie ustawy zawierającej gwarancje równego dostępu polityków do anteny. Tymczasem okazało się, że uchwalona w 2000 r. ustawa nr 28, określana mianem *Par condicio*, ma liczne mankamenty, na co zwróciły uwagę zarówno komisja parlamentarna (CPIV), jak i AGCOM[129]. Ustawa reguluje bowiem wyłącznie kwestie związane z komunikacją polityczną na antenach nadawców radiowych i telewizyjnych, z pominięciem Internetu, pozbawionego jako medium regulacji w tym zakresie. Dotyczy to również telewizji nadającej przez Internet, tzw. TV 2.0., której popularność stale się zwiększa. Dynamiczny rozwój nowych technologii, w tym wzrost znaczenia mediów społecznościowych w procesie komunikowania politycznego, determinuje potrzebę wypracowania nowych rozwiązań legislacyjnych, uwzględniających konstytucyjne prawo obywateli do otrzymywania informacji w warunkach pluralizmu medialnego[130].

PODSUMOWANIE

Jeszcze przed dymisją rządu Matteo Renziego włoska opozycja, na czele z Ruchem Pięciu Gwiazd (Movimento 5 Stelle) Beppe Grilla oraz Ligą Północną (Lega Nord) Matteo Salviniego, bardzo krytycznie odniosła się do nowej ustawy medialnej, która zmierzała do całkowitego podporządkowania sektora publicznych usług radiowo-telewizyjnych władzy wykonawczej. Zdaniem opozycji uniemożliwia to wykonywanie misji przez nadawcę publicznego RAI w sposób niezależny i w pełni profesjonalny,

[127] Art. 18, p. 4, Legge 3 V 2004, n. 112 Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI- Radiotelevisione italiana Spa.

[128] Art. 38, Decreto Legislativo 31 VII 2005, n. 177 Testo unico della radiotelevisione.

[129] Relazione annuale 2015 dell'AGCOM, s. 22-23, [online] https://www.agcom.it/documents/10179/2294678/RELAZIONE+ANNUALE+2015_testo+completo/16c30a17-12c4-4637-b79a-37d1d985945c, 10 XII 2016.

[130] M. Di Filippo, *Diritto comunitario e pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa*, Torino 2000.

zgodnie z fundamentalną zasadą kontroli władzy sprawowanej przez media. Tymczasem nadawca publiczny RAI, pozostając w tak określonej strukturze zależności od władzy wykonawczej, utrwala jedynie istniejące podziały społeczne, znacznie ograniczając prawo dostępu do informacji[131].

Opinie włoskich komentatorów politycznych, dotyczące uchwalonej przez ustępujący rząd Matteo Renziego ustawy medialnej, są podzielone. Wielu z nich podkreśla, że w telewizji RAI zakończył się czas partyjnych wpływów, określany mianem *partitocrazia*. Ich miejsce na antenie zajmie teraz rząd, co stanowi poważne zagrożenie dla demokracji. Jak pisze w swoim felietonie Antonella Piperno, jest to ryzykowna zmiana miejsc, która według opozycji podważa konstytucyjną zasadę wolności informacji oraz obywatelskie prawo do wolności wyrażania opinii[132].

Według Antonello Giacomellego z Partii Demokratycznej (Partito Democratico), która zainicjowała uchwalenie reformy RAI, włoski nadawca stanie się dzięki niej nowoczesną, efektywnie i przejrzyście zarządzaną instytucją służby publicznej. Na jej czele stanie bowiem manager oraz zarząd wybrany przez obie izby parlamentu, a nie – jak dotychczas – przez komisję parlamentarną, na podstawie publicznie zgłoszonych kandydatur. Tym samym zostanie wzmocniony związek instytucjonalny nadawcy publicznego z obywatelami, jako faktycznymi reprezentantami społeczeństwa, a nie z partiami politycznymi[133].

Konsekwencje polityczne będące efektem wprowadzonych zmian w ustawie medialnej opozycja postrzega w czarnych barwach. Potwierdzają to m.in. stenogramy posiedzeń komisji parlamentarnej (CPIV). Jeden z liderów partii opozycyjnej Movimento 5 Stelle Roberto Fico oświadczył, że jest to najgorsze prawo, jakie można było uchwalić w stosunku do nadawcy publicznego RAI. Ostrzega przed zagrożeniem dla pluralizmu i wolności informacji, a w konsekwencji dla stabilności włoskiej demokracji. Jego zdaniem Renzi chciał wzmocnienia kontroli politycznej nad RAI poprzez delegowanie administratora o nieograniczonych kompetencjach z nominacji włoskiego rządu. W warunkach każdej innej demokracji byłoby to niedopuszczalne[134].

Kryzysem nadawcy publicznego RAI zaniepokojone są także włoskie związki zawodowe: Narodowa Federacja Prasy (Federazione Nazionale della Stampa Italiana – FNSI) oraz Związek zawodowy dziennikarzy RAI (Unione Sindacale Giornalisti RAI – USIGRai). Komentując reformę RAI, liderzy związkowi, tacy jak Vittorio

---

131 *Conferenza Stampa: #DenunciamoLaRai in UE*, [online] http://www.beppegrillo.it/2016/02/conferenza_stampa_denunciamolarai_in_ue.html, 24 IX 2016.

132 A. Piperno, *TéleRenzi, la riforma Rai è in onda*, [online] http://www.panorama.it/news/politica/telerenzi-la-riforma-rai-e-onda, 9 X 2016.

133 Resoconto stenografico della seduta n. 495 del 31/07/2015 del Senato, [online] https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=00937280&part=doc_dc-ressten_rs-ddltit_sddeacmdddl1880rdredspr&parse=no, 10 XII 2016.

134 Resoconto stenografico della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, seduta n. 78 di Mercoledì 10 II 2016, [online] http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/21/audiz2/audizione/2016/02/10/indice_stenografico.0078.html, 10 XII 2016.

di Trapani (sekretarz USIGRai), Raffaele Lorusso (sekretarz generalny FNSI) oraz Giuseppe Giulietti (prezes FNSI), podkreślili, że Włochy już od dawna zajmują jedno z ostatnich miejsc na świecie pod względem urzeczywistnienia obywatelskiego prawa do informacji. Wprowadzona reforma RAI zwiększa jedynie ryzyko pogorszenia tego stanu rzeczy. Na mocy ustawy rząd włoski uzurpuje sobie bowiem pełną kontrolę personalną, finansową i programową nadawcy publicznego RAI, co determinuje sposób wykonywania tej szczególnej usługi publicznej, jaką jest realizacja misji[135].

Przyjęte przez ustępujący rząd Matteo Renziego rozwiązania legislacyjne stworzyły sytuację zagrażającą pluralizmowi mediów, w której kolejne rządy mogą w pełni podporządkować sobie nadawcę publicznego RAI, wpływając na kształt debaty publicznej, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczych. Odchodzący rząd Matteo Renziego tym samym jednoznacznie określił nowe zadania nadawcy publicznego RAI w procesie komunikowania politycznego we Włoszech.

BIBLIOGRAFIA

Allegri M.R., *Informazione e comunicazione nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino 2012.

Anania F., *Breve storia della televisione*, Roma 2004.

Avvisati M., *AgCom e* par condicio *al tempo di Internet*, „Osservatorio sulle Fonti" 2014, nr 2.

Avvisati M., *Servizio pubblico radiotelevisivo, nuove tecnologie e principi costituzionali*, „Quaderni Costituzionali" 2015, nr 4.

Bassan F., *Diritto delle comunicazioni elettroniche. Telecomunicazioni e televisione dopo la terza riforma comunitaria del 2009*, Milano 2010.

Bellani V., *La convergenza fra radiotelevisione e comunicazioni elettroniche*, „Il Diritto d'Autore" 2012, nr 1.

Bianchi L., *Libertà di espressione radiotelevisiva e servizio pubblico*, Torino 2012.

Bianco R., *Diritto delle comunicazioni di massa*, Roma–Bari 2007.

Blog Grillo: Rai fascista, riforma Renzi come quella di tv polacca, [online] http://www.askanews.it/politica/blog-grillo-rai-fascista-riforma-renzi-come-quella-di-tv-polacca_711714700.htm.

Borrello R., *Alcune notazioni sull'assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, „Giurisprudenza Costituzionale" 2013, nr 4.

Borrello R., *Par condicio e radiotelevisione. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Vol. 1, Torino 2007.

Bruno F., Nava G., *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni. Radiotelevisione, comunicazioni elettroniche*, Milano 2006.

Caggiano G., *La riforma del regime delle radiofrequenze nel quadro delle comunicazioni elettroniche*, „Studi sull'Integrazione Europea" 2010, nr 1.

[135] *Riforma RAI, FNSI E Usigrai: Doppio colpo all'autonomia della RAI servizio pubblico*, [online] http://www.usigrai.it/riforma-rai-fnsi-e-usigrai-doppio-colpo-allautonomia-della-rai-servizio-pubblico, 10 XII 2016.

Camilleri A., *Profili del sistema radiotelelevisivo nella fase di transizione sul digitale terrestre*, Napoli 2010.
Canone RAI in bolletta? Non per tutti, escluse alcune „Isole paradiso", [online] http://orizzonte nergia.it/news.php?id_news=5414.
Caravita di Toritto B., *Libertà dei mezzi di informazione, innovazione tecnologica, effetti sulla democrazia*, „Nomos" 2015, nr 2.
Cardarelli F., Zeno-Zencovich V., *Il diritto delle telecomunicazioni. Principi, normativa, giurisprudenza*, Roma–Bari 1997.
Caretti P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna 2013.
Carlassre L., *Gli organi di governo del sistema*, „Trattato di Diritto Amministrativo" 1999, Vol. 28.
Cecchini G.L., *I servizi di interesse generale relativamente ai diritti dell'informazione nel settore telematico e televisivo*, „Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale" 2011, nr 39.
Chimenti A., *Informazione e televisione. La libertà vigilata*, Roma–Bari 2000.
Chimenti A., *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino 2007.
Conferenza Stampa: #DenunciamoLaRai in UE, [online] http://www.beppegrillo.it/2016/02/conferenza_stampa_denunciamolarai_in_ue.html.
Corsi A., *Tv via Internet in Italia. Regolamentazione e normativa*, Padova 2008.
Devescovi F., *Ciao RAI*, Roma 2013.
Discorso Mattarella, il testo integrale letto dal presidente della Repubblica, Il Fatto Quotidiano, [online] http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/03/sergio-mattarella-testo-integrale-discorso-insediamento-montecitorio/1392714.
Donati F., *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino 2007.
Ercolani S., *La concessione del servizio pubblico radiotelevisivo*, „Il Diritto d'Autore" 2010, nr 1.
Fares G., *L'apertura del mercato radiotelevisivo*, Torino 2008.
Filippo M. Di, *Diritto comunitario e pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa*, Torino 2000.
Gardini G., *Dal „servizio pubblico" al „sistema" radiotelevisivo. La breve storia di un grande fallimento*, „Diritto Pubblico" 2008, nr 2.
Gardini G., *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, Torino 2014.
Grandinetti O., *Disciplina televisiva italiana e diritto europeo. Gli sviluppi recenti*, „Giornale di Diritto Amministrativo" 2008, nr 7.
Grandinetti O., *Il Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*, „Giornale di Diritto Amministrativo" 2011, nr 2.
Grandinetti O., *La radiotelevisione*, „Trattato di Diritto Amministrativo" 2001, Vol. 2.
Grandinetti O., *Numerazione del telecomando (lnc). Un groviglio sempre più intricato*, „Giornale di Diritto Amministrativo" 2014, nr 7.
Grasso A., *Prima lezione sulla televisione*, Roma–Bari 2011.
Gregorio A. de, *Gentiloni incassa la fiducia al Senato: 169 sì, 99 contrari*, „Corriere della Sera" 2004, 16 XII, [online] http://www.corriere.it/politica/16_dicembre_14/gentiloni-senato-la-fiducia-f8ea0df2-c1d6-11e6-bb17-ed756927e6e7.shtml.
Hettiyakandage M.S.F., *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato e il suo finanziamento*, Roma 2011.
Il piano per la trasparenza in Rai proposta del M5S, [online] http://www.robertofico.it/il-piano-per-la-trasparenza-in-rai-proposta-del-m5s.

Il sistema radiotelevisivo e la legalità europea, red. R. Mastroianni, Napoli 2006.

Isole d'Italia, *Canone Rai ecco come va pagato*, [online] http://www.notiziarioeolie.it/notizie/4046-isole-d-italia-canone-rai-ecco-come-va-pagato.html.

Italia come la Polonia. Colpo di stato del governo nella TV pubblica, [online] http://www.davidborrelli.net/blog/post.php?idn=28.

Kowalczuk P., *Telewizja RAI pod kontrolą*, [online] http://www.rp.pl/Polityka/302099876-Telewizja-RAI-pod-kontrola.html#ap-1.

La nuova televisione. Economia, mercato, regole, red. A. Nocita, G.B. Ramello, F. Silva, Bologna 2008.

La nuova televisione europea. Commento al Decreto Romani, red. V. Zeno-Zencovich, Rimini 2010.

Libertini M., *I rapporti tra Ministero a Autorità garante delle communicazioni*, „Giornale Diritto Amministrativo" 2001, nr 12.

Magnani C., *Pluralismo, informazione e radiotelevisione*, Napoli 2014.

Malinconico G., *La politica in televisione. Il difficile ruolo del Parlamento*, „Federalismi.it" 2012, nr 2.

Massa Felsani F., *In tema di riforma della* governance *della Rai*, „Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica" 2011, nr 1.

Mastroianni R., *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, Torino 2009.

Mastroianni R., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino 2004.

Mazurczyk A., *Kim jest Paolo Gentiloni, nowy premier Włoch?*, „Polityka" 2016, 13 XII, [online] https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1686694,1,kim-jest-paolo-gentiloni-nowy-premier-wloch.read.

Matarazzo E., *La RAI che non vedrai. Idee e progetti sul servizio pubblico radiotelevisivo*, Milano 2007.

Mezzanotte F., *Sull'alterazione degli equilibri concorrenziali del mercato televisivo connessa all'abuso di posizione dominante rivestita nel settore della rilevazione dei dati d'ascolto*, „Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica" 2012, nr 4-5.

Mezzanotte P., *La disciplina della par condicio nei regolamenti delle Autorità di vigilanza: i tratti salienti*, „Federalismi.it" 2013, nr 3.

Minico G. De, *Silenzio elettorale e Costituzione*, „Diritto e Società" 2010, nr 2.

Miżejewski M., *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, Kraków 2013, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 50.

Monteleone F., *Storia della radio e della televisione in Italia*, Venezia 2004.

Nunziata M., *Concorrenza e regolazione del mercato nel sistema delle comunicazioni*, „GiustAmm.it" 2013, nr 3.

Pace A., *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e qualifica la Rai „ente pubblico"*, „Giurisprudenza Costituzionale" 2010, nr 5.

Pacillo M., Preta A., *Televisione e mercati rilevanti a fini antitrust*, „Concorrenza e Mercato" 2012.

Pittèri D., *Pubblicità in Italia*, Bari 2006.

Pluralismo? All'UE va bene una RAI ridotta a TeleRenzi, [online] http://www.dariotamburrano.it/riforma_rai_tv_di_stato_italia_polonia.

Presidente Mattarella, rinvii alle camere la non riforma Rai!, IndigneRAI, [online] http://www.indignerai.it/presidente-mattarella-rinvii-alle-camere-la-non-riforma-rai.

Rai, Fico: Italia come Polonia. Bruxelles vigili, [online] http://www.affaritaliani.it/affari-europei/rai-fico-italia-come-polonia-bruxelles-vigili-404829.html.

Riforma della governance e del canone della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A., [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2016-000091&language=IT.

Riforma RAI, pluralismo informativo radio-televisivo, Italia e Polonia, [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2016-002343+0+DOC+XML+V0//IT.

Riforma tv, via libera al decreto Gentiloni, „Corriere della Sera", 2006, 10 X, [online] http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2006/10_Ottobre/12/gentiloni.shtml.

Risposta di Günther Oettinger a nome della Commissione, [online] http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-000091&language=IT.

Sbrescia V.M., *I servizi di media audiovisivi nel mercato europeo della radiotelevisione*, Napoli 2012.

Scaglione F., *Il regime giuridico delle frequenze radiotelevisive*, „Diritto dell' Informazione e dell' Informatica" 2012, nr 4-5.

Sica S., Zeno-Zencovich Z., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2015.

Stefano A. De, *Concessioni radiotelevisive: possibilità di affitto del servizio da parte del concessionario*, „Rassegna dell'avocatura di Stato" 2012, nr 3.

Todaro A. di, *La natura giuridica della Rai (ancora) al vaglio delle sezioni unite*, „Giurisprudenza Costituzionale" 2011, nr 6.

Urbano A. d', *Par condicio, i candidati premier e (assenza) di pari opportunità*, „Federalismi.it" 2013, nr 3.

Vigevani G.E., *Appunti per uno studio sull'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, „Quaderni Costituzionali" 2012, nr 3.

Włochy: Abonament RTV po raz pierwszy razem z prądem, [online] http://biznes.onet.pl/wiadomosci/ue/wlochy-abonament-rtv-po-raz-pierwszy-razem-z-pradem/z83g7p.

Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2002.

Zaccaria R., Valastro A., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2002.

Zaccaria R., Valastro A., Albaniesi E., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2013.

Dr Maciej MIŻEJEWSKI – adiunkt w Zakładzie Dziennikarstwa Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Członek Komitetu Naukowego Comunicazionepuntodoc Uniwersytetu La Sapienza w Rzymie. Prowadzi badania dotyczące polityki medialnej państw Unii Europejskiej, a zwłaszcza współczesnych Włoch, analizując m.in. wpływ orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego (Corte Costituzionale) na rozwiązania legislacyjne służące ochronie pluralizmu mediów. Ważniejsze monografie: *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch* (Kraków 2013), *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych* (Przemyśl 2005); artykuły naukowe: *La crisi dell'ordine costituzionale in Polonia negli anni 2015 e 2016 con le sue conseguenze politiche* („Nomos. Le Attualità nel Diritto" 2017, nr 1), *Politicization of the media in the first decade of Polish membership in the European Union* („Nomos. Le Attualità nel Diritto" 2015, nr 1), *Prawne gwarancje dostępu polityków do mediów publicznych w Polsce* („Studia Socialia Cracoviensia" 2015, nr 7), *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji organem politycznej kontroli nadawców w Polsce* („Politeja" 2014, nr 32), *Wolność mediów a odpowiedzialność za słowo w debacie publicznej* („Studia Socialia Cracoviensia" 2014, nr 1), *Media i polityka we Włoszech* („Politeja" 2014, nr 25), *Finansowanie mediów publicznych w polityce medialnej UE. Przykład Polski, Węgier, Francji i Niemiec* („Politeja" 2013, nr 23), *Polityczne konsekwencje nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji* („Universitas" 2003, nr 27-28), *Il sistema radiotelevisivo polacco sullo sfondo delle trasformazioni politiche* („Nomos. Le Attualità nel Diritto" 2004, nr 2).

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.19

Dagmara GŁUSZEK-SZAFRANIEC
Uniwersytet Śląski w Katowicach
dagmara.gluszek-szafraniec@us.edu.pl

HISZPAŃSKA PARTIA PODEMOS A MEDIATYZACJA POLITYKI

ABSTRACT **The Spanish Party Podemos and the Mediatization of Politics**
The article focus on the Spanish party Podemos, which has received in recent years a very strong support of the electorate in several elections. The author analyzes the media strategy of the party in the context of the theory of media systems and the mediatization of politics and the politicization of the media. The aim of the article is to show how Podemos used mass media, especially television, to realize their own political assumptions.

Key words: Spain, Podemos, mass media, mediatization of politics

Słowa kluczowe: Hiszpania, Podemos, media masowe, mediatyzacja polityki

Podemos jest jak tsunami, które powaliło wszystkich [...], *którzy sądzili, że ich egzystencja jako siły politycznej jest zagwarantowana na wieki*[1].

WPROWADZENIE

Hiszpańska partia Podemos to nie tylko ruch wyrosły z gospodarczego kryzysu i społecznych podziałów, ale też swoisty fenomen politycznej sceny i zjawisko, które zostało poddane już analizie w literaturze hiszpańskiej (Fernández-Albertos, Gil, Müller, Politikon, Rivero, Torreblanca) jako przykład spektakularnego sukcesu. W literaturze polskiej wątek Podemos podejmowany jest przez nielicznych (Górnicka, Kasińska-Metryka, Tarnawski), choć zainteresowanie tą partią wzrasta przy okazji omawiania specyficznych przypadków w polskiej kampanii wyborczej.

Wybór tematu do analizy został podyktowany przede wszystkim wzrostem popularności w Hiszpanii partii Podemos, która w ciągu zaledwie czterech miesięcy zdołała przekonać do siebie znaczący odsetek elektoratu. Zastanawiając się nad szeregiem czynników, które mogły zadecydować o sukcesie tego ruchu politycznego, należało przyjrzeć się nie tylko sytuacji polityczno-gospodarczej Hiszpanii, korzeniom partii, liderom, ale również udziałowi mediów w kreowaniu specyficznego obrazu tej partii wśród wyborców. W dotychczasowych analizach wskazuje się na ważną rolę mediów społecznościowych, dzięki którym partia komunikowała się z potencjalnym elektoratem, tworząc w sieci wirtualną wspólnotę. Jednak w przypadku państw modelu śródziemnomorskiego istotną rolę odgrywa kultura oralna, która współcześnie bazuje na tradycyjnym medium, jakim jest telewizja. To ona wciąż ma największe znaczenie w systemach medialnych państw spolaryzowanego pluralizmu[2].

Należy także dodać, że mediatyzacja polityki jest współcześnie jednym z ważniejszych procesów, który wpływa na sposoby komunikacji polityków z potencjalnym elektoratem. Nie wszystkie ruchy protestu korzystające z mediów społecznościowych zdołały zorganizować swoich zwolenników w regularnie działającą partię parlamentarną. Podemos wyłamuje się z dotychczasowych schematów, ale, jak się wydaje, jest to efekt dobrze przemyślanej strategii medialnej.

Celem niniejszego artykułu jest analiza czynników, które zadecydowały o sukcesie wyborczym partii Podemos. Uwagę zwrócono szczególnie na programy telewizyjne tworzone przez środowisko związane z liderem partii i jego najbliższymi współpracownikami, różnorodność oferty oraz specyficzne jej formy. Zakłada się, że zjawisko mediatyzacji polityki, współcześnie obserwowane w różnych wymiarach, miało tutaj także znaczenie, z uwagi zarówno na odmienność wizerunkową lidera partii, jak i stosowaną przezeń retorykę, która dla przekazów telewizyjnych mogła być szczególnie atrakcyjna.

[1] J.I. Torreblanca, *Asaltar los cielos. Podemos o la política despues de la crisis*, Barcelona 2015, s. 10.

[2] D.C. Hallin, P. Mancini, *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, przeł. M. Lorek, Kraków 2007, s. 97-98.

POLE TEORETYCZNE I METODOLOGIA

Media hiszpańskie charakteryzują się współcześnie nachyleniem ideologicznym (*bias*), które powoduje, że rynek medialny odzwierciedla podziały socjopolityczne zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i regionalnym. W przeszłości system medialny Hiszpanii zdominowany był przez zjawisko paralelizmu politycznego, to jest dosłownego powiązania elit partyjnych z elitami medialnym, liczne przepływy pomiędzy oboma grupami, a także finansowanie mediów przez określone siły polityczne. Media partyjne zaczęły powstawać na początku wieku XX, choć ich pluralizm został zdecydowanie ograniczony wraz z nastaniem dyktatury gen. Primo de Rivery, a później gen. Francisca Franco[3]. Jednak, jak zwracają uwagę Daniel C. Hallin i Paolo Mancini, model mediów określany przez nich jako spolaryzowany pluralizm jest nadal charakterystyczny dla Hiszpanii, choć udział wielkich koncernów medialnych na hiszpańskim rynku jest znacznie wyższy aniżeli mediów upartyjnionych. Nie oznacza to jednak, że zjawisko polaryzacji ustąpiło miejsca zjawisku komercjalizacji, które mogło jedynie zmodyfikować relacje pomiędzy właścicielami mediów a władzą.

W tym kontekście należy zastanowić się nad istotnym wkładem mediów, które dystrybuowały treści, zebrane później w program Podemos. Sama partia i jej lider Pablo Iglesias włączyli się w budowanie systemu własnych środków komunikowania, które niezależnie od mediów głównego nurtu zdobywały audytorium i jednocześnie wyborców. Tradycja systemu medialnego Hiszpanii wskazuje, że ideologiczne powiązania mediów i polityki są współcześnie jedną z cech charakterystycznych tamtejszego rynku medialnego, bez względu na rodzaj czy zasięg mediów. Zarówno istnienie, jak i korzystanie z mediów prezentujących określone poglądy polityczne jest więc zjawiskiem naturalnym dla społeczeństwa hiszpańskiego, które za pomocą mediów także partycypuje w życiu publicznym. Media są swoistą emanacją światopoglądów panujących w określonych grupach społecznych.

Sprzężony z tym zjawiskiem jest proces mediatyzacji, obecny w wielu płaszczyznach życia społecznego, kulturalnego, religijnego i politycznego. W klasycznym ujęciu zakłada się, że *mediatyzacja to proces społeczny, inspirowany zarówno przez media, jak i inne instytucje, w którym czynniki społeczne starają się korzystać z zasobów medialnych do własnych celów*[4]. Jednak, jak zauważają Andreas Hepp, Stig Hjarvard i Knut Lundby, mediatyzacja to nie gra o sumie zerowej, gdzie media są w stanie zdominować politykę lub polityka zdominować media. Proces ten odbywa się symultanicznie, czego wyrazem z jednej strony jest mediatyzacja polityki, a z drugiej polityzacja mediów. Można obserwować wręcz symbiotyczne relacje między komentatorami politycznymi w mediach i spin doktorami partii politycznych[5].

[3] *Tamże*, s. 95.

[4] S. Hjarvard, *Mediatization and Cultural and Social Change. An Institutional Perspective*, [w:] *Mediatization of Communication*, red. K. Lundby, Berlin 2014, s. 199-226, *Handbooks of Communication Science*, 21.

[5] A. Hepp, S. Hjarvard, K. Lundby, *Mediatization. Theorizing the Interplay Between Media, Culture and Society*, „Media, Culture and Society" 2015, Vol. 37, nr 2, s. 1-11, [online] https://doi.org/10.1177/0163443715573835.

Autorka posłużyła się metodą analizy zawartości (Walery Pisarek), w jej jakościowym wymiarze[6]. Oferta programów produkowanych przez firmę Con Mano Izquierda została poddana obserwacji pod kątem przedstawianych poglądów, używanych form komunikacji oraz potencjalnych adresatów treści. W niniejszym artykule zawarto przegląd podstawowej oferty telewizyjnej, wykorzystywanej w prezentacji poglądów partii Podemos.

KONTEKST POLITYCZNY SUKCESU PODEMOS

Sytuacja na scenie partyjnej w Hiszpanii od początku lat 80. XX w. do roku 2014 praktycznie nie ulegała zmianie. Dominowały na niej dwa wielkie ugrupowania, jedno o charakterze socjaldemokratycznym – Partido Socialista Obrero Español (PSOE), oraz drugie, reprezentujące konserwatystów – Partido Popular (PP). Obie partie rządziły naprzemiennie, wchodząc od czasu do czasu w koalicje z mniejszymi partiami regionalnych nacjonalistów. Takie środowisko polityczne rodzi oczywiście zapotrzebowanie na trzecią siłę, zwłaszcza w momencie, gdy obie partie mają za sobą trudne doświadczenia z ogólnoświatowym kryzysem gospodarczym w czasach swoich rządów. Sytuacja gospodarcza Hiszpanii skorelowana jest z sytuacją ekonomiczną na świecie, ale korupcja i skandale finansowe wzmogły nastroje antyrządowe w społeczeństwie hiszpańskim, które od kilku lat boryka się z wysoką stopą bezrobocia[7].

Partia Podemos powstała 17 stycznia 2014 r., a oficjalnie zarejestrowano ją 11 marca 2014 r. W jej nazwie można odnaleźć parafrazę hasła Baracka Obamy: *Yes, we can*. Charakter samego ugrupowania określany jest jako lewicowy, socjalistyczny, antysystemowy, populistyczny, czasem mówi się o niej również w kontekście ruchu protestu. Hasła Podemos, jak precyzuje Agnieszka Kasińska-Metryka, adresowane były w pierwszej kampanii do elektoratu socjalnego, czyli tych, którzy w jakiś sposób zostali wykluczeni z życia społecznego[8]. Sam ruch jest proeuropejski, ale sceptycznie nastawiony wobec europejskich struktur i ich funkcjonowania. Po majowych wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Podemos wprowadziła pięciu deputowanych[9] ze swojego ramienia, przy 54 mandatach przypadających na Hiszpanię w ogóle, zdobywając

6 W. Pisarek, *O mediach i języku*, Kraków 2006.

7 W lipcu 2016 r. stopa bezrobocia wynosiła 19,9%, w okresie największych protestów w 2011 r. 21%, a w ciągu najbliższych lat przekroczyła 26% (2013). W Hiszpanii poziom bezrobocia w latach 2009--2014 wynosił średnio 22,4% (w samym 2014 r. – 25,2%), wzrost PKB -1%, a od 2008 r. do 2014 ujawniono ok. 250 przypadków korupcji. K. Brudzińska, *Wybory w Hiszpanii – drugiej Grecji nie będzie*, „Biuletyn PISM" 2015, nr 50 (1287) 2015, s. 1-2, [online] http://www.pism.pl/files/?id_plik=19849, 1 IX 2015; https://www.google.pl/publicdata/explore?ds=z8o7pt6rd5uqa6_&met_y=unemployment_rate&idim=country:es:uk:de&hl=pl&dl=pl, 17 X 2016.

8 A. Kasińska-Metryka, *Nowe siły hiszpańskiej lewicy – od ideologii do populizmu*, „Przegląd Narodowościowy" 2016, nr 5, s. 119-127.

9 Wśród deputowanych oprócz Iglesiasa znalazła się nauczycielka, były prokurator zajmujący się ściganiem przestępstw korupcyjnych, bezrobotna absolwentka nauk politycznych oraz niepełnosprawny naukowiec.

wówczas blisko 1,2 mln głosów poparcia (tj. 7,98%). Wejście do Parlamentu Europejskiego było wielkim sukcesem, biorąc pod uwagę, że kampania kosztowała zaledwie ok. 150 tys. euro, a kwota ta została zebrana w zbiórce społecznej[10].

W 2015 r. w hiszpańskim Senacie (który jest reprezentacją wspólnot autonomicznych, składających się na Królestwo Hiszpanii) partia miała już trzech swoich przedstawicieli, w parlamentach autonomicznych – 134 deputowanych, a w Radach Generalnych Kraju Basków – 20 radnych[11]. Kandydaci z ramienia Podemos wystartowali w wyborach ogólnokrajowych po raz pierwszy w grudniu 2015 r., znów z sukcesem, zdobywając 12,76% głosów, co dawało partii aż 41 mandatów. Biorąc pod uwagę, że sama partia miała swoje lokalne struktury, bliskie jej pod względem ideowym, a często powiązane, sukces koalicji Podemos był znaczący (łącznie 20,74% i 69 miejsc w Kongresie Deputowanych). Rok 2016 i nowe wybory z czerwca potwierdziły po raz trzeci siłę alternatywy lewicowej w hiszpańskich Kortezach.

Tabela 1. Wyniki wyborów generalnych dla partii Podemos oraz partii koalicyjnych (2015)

Partia	Procent głosów	Liczba mandatów w Kongresie Deputowanych	Największe poparcie w regionie (%)	Liczba mandatów w Senacie
Podemos	12,69	42	Kraj Basków (25,97)	9
En Comú Podem	3,69	12	Katalonia (24,74)	4
Compromís–Podemos–És el moment	2,67	9	Wspólnota Walencji (25,09)	1
Podemos–En Marea–Anova–EU	1,69	6	Galicja (25,01)	2

Tabela 2. Wyniki wyborów generalnych dla partii Podemos oraz partii koalicyjnych (2016)

Partia	Procent głosów	Liczba mandatów w Kongresie Deputowanych	Największe poparcie w regionie (%)	Liczba mandatów w Senacie
Podemos–IU–EQUO (kolicja lewicy)	13,37	45	Kraj Basków (29,05)	8 (Podemos Unidos)
En Comú Podem	3,55	12	Katalonia (24,51)	4
Compromís–Podemos–És el moment	2,74	9	Wspólnota Walencji (25,37) i Wyspy Kanaryjskie (25,38)	3

[10] M. Grzyb, *Pablo Iglesias. Nowa twarz hiszpańskiej polityki*, „Kultura Liberalna" 2014, Vol. 27, nr 287, [online] http://kulturaliberalna.pl/2014/07/11/pablo-iglesias-podemos-nowa-twarz-hiszpanskiej-polityki, 1 IX 2015.

[11] Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, Boletín Oficial del Estado, nr 79, 1 IV 2014, [online] http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones/Europeas_mayo2014?p=1379061494795, 2 IX 2015.

Partia	Procent głosów	Liczba mandatów w Kongresie Deputowanych	Największe poparcie w regionie (%)	Liczba mandatów w Senacie
Podemos–En Marea–Anova–EU	1,44	5	Galicja (22,18)	1
W sumie	21,1	71		16

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników wyborów generalnych, Boletín Oficial del Estado, nr 25, 29 I 2016, [online] http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/GENERALES_2015_Resultados.pdf; Wybory generalne 2015, „El País", [online] http://resultados.elpais.com/elecciones/2015/generales/congreso; Wybory generalne do Kongresu Deputowanych, [online] http://resultados2016.infoelecciones.es/99CO/DCO99999TO.htm, 3 X 2016.

Pojawienie się nowego ruchu politycznego, kontestującego stan rządów w Hiszpanii, trafiło na podatny grunt, jednak kolejne wyniki Podemos pokazują, że partia ma przemyślaną strategię i jeśli nawet nie stała się jeszcze realnym zagrożeniem dla systemu *bipartito*, to na poziomie regionalnym jej popularność przybiera na sile.

STRUKTURA I SYSTEM KOMUNIKACJI PARTII

Specyfika partii polega m.in. na tym, że rzeczywiście jest ona ruchem oddolnym, którego struktura ma umożliwić partycypację jej zwolenników w różnych formach. W Podemos wyboru kandydatów dokonywano więc w okręgach terytorialnych (tzw. *circulos*, które nawiązywały do mobilizacji ludzi poprzez lokalne zgromadzenia)[12] lub tematycznych (np. bezrobotni, emeryci, feministki, a nawet wojskowi – np. *circulo* Sił Zbrojnych Podemos). Warunkiem powołania okręgu była przejrzystość w jego działaniu oraz brak uprzedzeń.

Korzenie partii wywodzą się z Ruchu Oburzonych (*Indignados*[13]), a jej hasła miały charakter prospołeczny. W trakcie pierwszej kampanii wyborczej nawoływano do powrotu do demokracji bezpośredniej i zwiększenia udziału obywateli w podejmowaniu najważniejszych decyzji w państwie. Struktura partii (*circulos*) odegrała ważną rolę w strategii komunikacji z otoczeniem zewnętrznym. Okręgi miały możliwość zgłaszania swoich propozycji, dyskutowania nad kolejnymi decyzjami, a Rada Obywatelska (62 osoby) reprezentowała je w krajowych mediach. Niektórzy jej członkowie

[12] To popularna forma rządów, komunikacji i partycypacji w Wenezueli (*colectivos*) i w Boliwii (*ayllus* – tradycyjna forma rządów ludów Keczua i Ajmara w Andach). B. Seguín, *Latynoamerykańskie korzenie Podemos*, „Global.Lab" 2015, 13 V, [online] http://globallab.org.pl/2015/05/13/becquer-seguin-latynoamerykanskie-korzenie-podemos/#ftn1, 1 IX 2015.

[13] Latem 2011 r. między 6,5 mln a 8 mln Hiszpanów demonstrowało przeciwko kryzysowi w państwie, korupcji, bezrobociu i ograniczeniom wydatków na cele socjalne. Ruch Indignados był inicjatywą oddolną, organizował się głównie dzięki Internetowi i mediom społecznościowym. K. Czajkowska, *Ruch Oburzonych – zjednoczeni dla globalnej zmiany*, [w:] *Komunikowanie masowe i polityka medialna w epoce globalizacji i cyfryzacji – aspekty międzynarodowe*, red. J. Adamowski, A. Jaskiernia, Warszawa 2013, s. 189-199, *Media Polskie*, t. 19.

uzyskiwali miejsca w parlamentach lokalnych (m.in. w Andaluzji – 15 mandatów). Partia zaczęła także rozszerzać swoją działalność poprzez tworzenie formalnych struktur na kontynencie południowoamerykańskim. Część członków Rady Obywatelskiej oraz niektóre *circulos* zaangażowały się w organizację wirtualnych spotkań ze zwolennikami z Ameryki Łacińskiej.

Od początku istnienia partia zaczęła wykorzystywać Internet jako narzędzie komunikacji ze swoimi zwolennikami. Sieć stała się przestrzenią, gdzie konstruowano wspólnotę, przeciwstawiając ją elitom rządzącym. Za pomocą sieci werbowano członków partii i podejmowano decyzje, a lider partii stał się gwiazdą mediów społecznościowych. Taki sposób działania, jak zauważa Weronika Górnicka, nosi znamiona poppolityki, a wynikało to ze specyfiki strategii partii, opartej głównie na kreowaniu wizerunku lidera[14].

LIDER PARTII

Pablo Iglesias Turrión (rocznik 1978), polityk, eurodeputowany, a wcześniej prezenter telewizyjny, od początku związany był z lewicą. Doradzał w Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS), fundacji wspomagającej kampanie wyborcze w Ameryce Łacińskiej. Jako nastolatek wstąpił do młodzieżowej organizacji komunistycznej. Nawet w życiu prywatnym związany był z działaczką Zjednoczonej Lewicy (Izquierda Unida). Wszędzie, gdzie miał okazję, prezentował swoje wyraziste poglądy.

Sukces partii Podemos w 2014 r. był ogromnym zaskoczeniem dla wielu komentatorów. Media hiszpańskie, ale i światowe podkreślały, że w ciągu zaledwie czterech miesięcy partia zdobyła poparcie, które zapewniło jej mandaty eurodeputowanych. Należy jednak zauważyć, że potencjalny elektorat partii protestu wykrystalizował się znacznie wcześniej. Program Podemos nawiązywał do postulatów hiszpańskiego Ruchu Oburzonych (15M i Indignados).

Jednak lider partii, Pablo Iglesias Turrión, angażował się od lat w działalność publicystyczną. Regularnie pojawiał się w telewizji jako prowadzący programy z udziałem polityków, komentator wydarzeń politycznych, krytycznie oceniający działalność przede wszystkim dwóch największych partii hiszpańskich – Partii Ludowej i Partii Socjalistycznej. Popularność Iglesiasa przełożyła się także na działania marketingowe. W trakcie kampanii logo partii zostało zastąpione twarzą lidera, która była rozpoznawana przez telewidzów.

Iglesias, zanim stał się politykiem, był wykładowcą Uniwersytetu Complutense w Madrycie. W 2005 r. odbył podróż do Boliwii, aby przyjrzeć się wyborom prezydenckim i napisać na ten temat artykuł naukowy. Był bardzo zainteresowany tym, jak lewica boliwijska MAS Evo Moralesa zdołała pokonać kreolską prawicę. Boaventura de

[14] W. Górnicka, *Od pop-polityki do e-populizmu? Projekt i działanie najnowszych ruchów kontestacyjnych na przykładzie partii Podemos w Hiszpanii*, „Annales UMCS. Sectio K: Politologia" 2015, Vol. 22, nr 2, s. 137-148, [online] https://doi.org/10.1515/curie-2015-0039.

Sousa Santos, portugalski socjolog, uznał, że: *Podemos jest efektem procesu uczenia się, który swoje źródła ma na Południu*[15].

JĘZYK PARTII

Strategia narracyjna Podemos miała charakter długofalowy. Zanim powstała partia, jej przyszli założyciele zdawali sobie sprawę z siły mediów, a zwłaszcza telewizji. Iglesias doskonale znał specyfikę mediów. Prowadził debaty w programach *La Tuerka* w PúblicoTV i *Fort Apache* w HispanTV. Pełnił także funkcję tzw. *tertuliano* w programach telewizyjnych[16]. Od 2009 r. Iglesias oraz drugi współtwórca ruchu, Juan Carlos Monedero, zaczęli tworzyć własne programy telewizyjne, emitowane przez różne stacje oraz w Internecie. Iglesias został wkrótce dyrektorem programowym i kreatywnym firmy producenckiej Con Mano Izquierda.

Sztandarowa produkcja Con Mano Izquierda pt. *La Tuerka* miała od początku charakter polityczny, komentatorski, a zapraszani goście wywodzili się z różnych kręgów partyjnych, także prawicowych. Prowadzący szybko zdobyli dzięki niej popularność. Debaty w mediach stawały się punktem wyjścia do przemyśleń, *w celu próby zrozumienia bieżących wydarzeń z perspektywy leninowskiej, by być gotowym, gdy nadejdzie pora na działanie*, jak określał to Pablo Iglesias Turrión w marcu 2013 r.[17] Jak twierdził, *ludzie nie głosują na kogoś dlatego, że identyfikują się z głoszoną przez niego ideologią, z jego kulturą czy wartościami, ale dlatego, że się z nim zgadzają* (30 lipca 2012 r.)[18]. Sam wygląd i zachowanie Iglesiasa wzmacniały jego autentyczność: *Lekko przygarbiony, w zwykłej koszuli z podwiniętymi rękawami; nigdy w garniturze* [...]. *Antypolityk* par excellence. [...] *Wykształcony (oprócz politologii skończył m.in. prawo), oczytany, zawsze opanowany i rzeczowy; mówi jasno, nigdy nie traci rezonu ani nie daje się zakrzyczeć. Ma charyzmę i dar przekonywania. Istny koszmar dla adwersarzy politycznych*[19]. Strategia ta miała dla liderów Podemos dalsze konsekwencje.

LA TUERKA – KLUCZ DO SUKCESU

Od samego początku założyciele partii Podemos starali się nie tylko przygotować podłoże teoretyczne tego radykalnie lewicowego ruchu, ale również przykładali wagę

[15] B. Seguín, *Latynoamerykańskie korzenie...*

[16] W Hiszpanii to specyficzna forma dziennikarstwa, pozwalająca na prezentowanie własnych opinii politycznych, opowiadanie się po określonej stronie sporu politycznego. Tertulie polityczne stały się popularne w radiu i zostały przeniesione na grunt telewizji. Są charakterystyczne dla systemów medialnych spolaryzowanego pluralizmu, gdzie występuje wysoki stopień paralelizmu politycznego.

[17] R. Lambert, *Podemos – partia, która wstrząsa Hiszpanią*, „Le Monde Diplomatique", edycja polska, 2015, nr 2 (108), [online] http://monde-diplomatique.pl/LMD108, 1 IX 2015.

[18] R. Lambert, *Podemos – partia...*

[19] M. Grzyb, *Pablo Iglesias...*

do komunikacji politycznej, ze szczególnym naciskiem na media audiowizualne. Sam Iglesias twierdził, że środkiem o największej sile nacisku na ludzi jest współcześnie telewizja. Ma ona większy wpływ aniżeli edukacja, rodzina czy Kościół[20]. Należy zaznaczyć, że Iglesias interesował się w swoich badaniach naukowych relacjami polityki z kinem, teatrem, telewizją i muzyką. W książce pt. *Maquiavelo frente a la gran pantalla. Cine y política* przedstawia m.in. analizy dotyczące siły kina w kreowaniu rzeczywistości. Szczególne zainteresowanie Iglesiasa budziło wykorzystanie środków audiowizualnych w sytuacjach konfliktów politycznych czy przemocy zbrojnej. Jak pisze Torreblanca, Iglesias już jako wykładowca w trakcie zajęć często posługiwał się materiałami filmowymi, popularnymi serialami, aby tłumaczyć studentom zawiłości teorii polityki (np. włączał *Grę o tron*, tłumacząc Webera, Gramsciego, Schmitta, Lenina czy Machiavellego, lub serial *24 godziny*, wywołując debatę na temat metod walki państwa z terroryzmem)[21]. Iglesias, adresując swoje wykłady do młodych ludzi, którzy urodzili się w połowie lat 80. XX w., wiedział, że nie może korzystać z tradycyjnych środków, zadając im do przeczytania po prostu tekst. Jego zainteresowania badawcze nad środkami audiowizualnymi spowodowały, że poprzez film chciał wywołać debatę polityczną, dążył również do wykorzystania tych środków w walce o władzę.

Iglesias wychodził z założenia, że ludzie zapamiętują tylko te nazwiska i te osoby, które zobaczyli w telewizji, zaś w przypadku polityków przypominają sobie tylko te kwestie, które ci wygłosili w telewizji. *Nikt przecież nie czyta tego, co politycy piszą*[22]. Iglesias uważał także, że ważną rolę w komunikacji politycznej odgrywa muzyka, która trafia szczególnie do ludzi młodych. W swoich programach często promował młodych wykonawców, zwłaszcza raperów, którzy mieli być głosem młodego pokolenia. Na szczególną uwagę zasługuje znajomość Iglesiasa z Negą, raperem-komunistą[23].

Momentem, który można by uznać za początek nowego ruchu, było powstanie wspólnoty La Promotora, grupy wykładowców, którzy uznali, że muszą realizować swoje zainteresowania polityczne poza uniwersytetem. Pierwszym takim doświadczeniem była próba stworzenia własnego programu publicystycznego na wzór *59 segundos*, który emitowany był w publicznej TVE. W maju 2009 r. zorganizowano debatę pod tytułem „Lewica na lewo od PSOE". Wzięli w niej udział członkowie Izquierda Anticapitalista, Iniciativa Internacionalista, Izquierda Unida, el Bloque Nacionalista Galego oraz wspólnota Patio Maravillas, a także dziennikarze, komentatorzy i wykładowcy. Na debacie obecny był również szef lokalnej telewizji madryckiej Tele K, Paco Peréz, który zaproponował wówczas Iglesiasowi stworzenie podobnego formatu dla Tele K[24].

---

20 P. Iglesias Turrión, *Disputar la democracia. Política para tiempos de crisis*, Madrid 2014, s. 48.

21 J.I. Torreblanca, *Asaltar los cielos...*, s. 97.

22 *Tamże*, s. 99.

23 R. Romero Laullón, P. Iglesias Turrión, *Conversación entre Pablo Iglesias y Nega LCDM. ¡Abajo el régimen!*, Barcelona 2013, *Más madera. A dos voces*, 103.

24 J.I. Torreblanca, *Asaltar los cielos...*, s. 101.

La Tuerka[25] powstała ostatecznie rok później, w listopadzie 2010 r., i na antenie pojawiała się raz w tygodniu, w Tele K, lokalnej telewizji[26] w dzielnicy Madrytu Vallecas. Szefem programu był od początku Iglesias, ale obok niego zaczęły pojawiać się inne ważne dla późniejszej partii nazwiska: Íñigo Errejón, Juan Carlos Monedero czy Ariel Jerez.

Na samym początku program nadawały różne mniejsze naziemne stacje lokalne, stowarzyszone w Asociación de las Televisiones Locales de Comunidad de Madrid. Część z tych kanałów nie mogła uzyskać w swojej okolicy legalnej częstotliwości na nadawanie, wobec czego przestawała istnieć. Pierwszym, który zaczął emitować *La Tuerka*, był Tele K Vallecas, później Canal 33 Madrid Provincia Madrid. Pierwsza emisja *La Tuerka* nastąpiła 18 listopada 2010 r. Z powodu problemów z licencją dla Tele K i Canal 33 oba kanały zaczęły emitować wspólne pasma, m.in. *La Tuerka*. W 2012 r. główny twórca programu i prezenter Pablo Iglesias Turrión zaczął współpracować z dziennikiem internetowym „Público" oraz wystąpił jako publicysta i komentator w programie *La sexta columna*, w którym analizował m.in. pierwszy rok rządów premiera Rajoya (*Rajoy año I: La realidad era esto*). We wrześniu 2012 r. Pablo Iglesias zaczął produkować dla HispanTV (irańskiej telewizji informacyjnej dla Ameryki Łacińskiej) program *Fort Apache*. Program ten (również moderowany przez Iglesiasa) jest podobny w swoim formacie do *La Tuerka*, ale z wyraźnymi zasadami dla uczestników[27]. José Ignacio Torreblanca stwierdził, że *Fort Apache* jest takim *La Tuerka pero con pasta*[28], co oznacza, że jest nieco ugładzoną wersją programu pierwotnego. Profil programu *Fort Apache* jest jednak lewicowy, podobnie jak *La Tuerka*, z wyraźną dominacją prowadzącego i gospodarza programu Pablo Iglesiasa. Obecnie *La Tuerka* emitowana jest w kanale PublicoTV w Internecie, od poniedziałku do piątku około godziny 22.00.

Na samym początku *La Tuerka* produkowana była mało profesjonalnie, program był często improwizacją, z niewielkim budżetem. Pierwotnie był jedynie amatorską inicjatywą grupy osób związanych z kierunkiem nauk politycznych i socjologii na Uniwersytecie Complutense w Madrycie. Z jednej strony było to stowarzyszenie studentów Contrapoder[29], a z drugiej naukowcy, zebrani w grupie La Promotora. Pierwsze programy skupiały się na kilku tematach, przyjmowały formę typowych tertulii, a gośćmi byli

[25] *La Tuerka* (hiszp. nakrętka) to satyryczny program w telewizji argentyńskiej w latach 1965-1974 i 1982.

[26] System medialny Hiszpanii charakteryzuje się popularnością mediów lokalnych i regionalnych, które sumarycznie mają większą publikę aniżeli media ogólnokrajowe.

[27] Zawsze sześć osób, które siedzą po lewej i prawej stronie prowadzącego, mają określony czas na wypowiedź (1 minutę), każdy prezentuje własne opinie na dany temat, w podsumowaniu także każdy ma przyznany czas na wypowiedź. *Fort Apache* jest mniej dynamiczny niż *La Tuerka*, mniej także w nim improwizacji w dyskusji. Uczestnicy respektują zasady, nie kłócą się tak zaciekle, jak bywało to w historii *La Tuerka*.

[28] J.I. Torreblanca, *Asaltar los cielos...*, s. 105.

[29] Stowarzyszenie powstałe w 2006 r. z inicjatywy studentów UCM, o charakterze lewicowym, antykapitalistycznym i międzynarodowym. To CP zaproponowało zaproszenie na konferencję na UCM Evo Moralesa.

dziennikarze, ale przede wszystkim aktywiści i lokalni politycy. Tematy wprowadzano materiałami filmowymi z komentarzem. Były to bardzo żywe dyskusje, a goście często ostro wymieniali ze sobą opinie w trakcie programu, przekrzykując się wzajemnie. Na końcu pojawiały się krótkie felietony satyryczne.

W grudniu 2010 r. zespół *La Tuerka* zdecydował się przeorganizować zasady na bardziej profesjonalne. Postanowiono również udostępniać kolejne odcinki programu na YouTubie. Wtedy także powstała inicjatywa, którą nazwano Con Mano Izquierda (hiszp. „z lewej strony"). Na początku miało to być stowarzyszenie kulturalne, w praktyce jednak rozwinęła się firma, która stała się machiną produkcyjną projektów audiowizualnych Pablo Iglesiasa[30].

Debaty w *La Tuerka* przez lata stawały się coraz bardziej popularne z dwóch podstawowych powodów: dotyczyły tematów najbardziej aktualnych, a ponadto prowadzone były w prostym, zrozumiałym języku, który trafiał do ludzi. Sam Iglesias twierdził, że *„La Tuerka" narodził się z frustracji i znudzenia wydarzeniami akademickimi i nie służył do stworzenia ram* [ograniczeń][31]. Uważa się, że sukces programu zbudowano na tym, że potrafił on dostarczyć ludziom argumentów, które mogli swobodnie powtarzać (*argumentos Tuerca*)[32] ze zrozumieniem. *La Tuerka* niejako przetłumaczył akademicki język lewicy na język zwykłych ludzi.

Jednakże inicjatorzy programu zamienili się z czasem w przedsiębiorców, którzy musieli zmierzyć się z podstawowymi problemami produkcji telewizyjnej. Na dodatek zaczęli pracować w innym środowisku niż dotychczasowe, komfortowe środowisko akademickie, gdzie byli znani i nie mieli nad sobą szczególnej kontroli[33]. Późniejsi liderzy Podemos przyjęli, że tworzą program telewizyjny, który nie jest produkcją rozrywkową, ale narzędziem politycznej zmiany (*broń polityczna partyzanckiej telewizji*)[34]. Sam Iglesias przyznał potem, że wszystko, co mówił, jak mówił, jak się pokazywał w mediach, było wynikiem wielu godzin przemyśleń i rozmów ze swoimi towarzyszami, którzy zastanawiali się, jak przenieść jego idee na teren zupełnie odmienny od środowiska akademickiego.

La Tuerka miała niejasny i chwiejny system finansowania, pojawiały się oskarżenia o dotacje ze strony rządu Wenezueli, a Iglesias uznał, że dobrym sposobem na zdobycie funduszy będzie *crowdfunding* i bezpośrednie wpłaty od widzów. Problemy finansowe

---

30 J.I. Torreblanca, *Asaltar los cielos...*, s. 102.

31 P. Iglesias Turrión, *Qué debe decir la Izquierda*, [online] https://www.youtube.com/watch?v=nfK2Bl4NjGM&feature=plcp, 17 IX 2015.

32 *Tamże*.

33 Kiedy 30 IV 2015 r. Juan Carlos Monedero odszedł z Podemos, Pablo Iglesias uznał, że jak każdy intelektualista, Monedero mógł czuć się skrępowany strukturami partyjnymi (*Es intelectual que necesita volar*). *Monedero abandona la dirección de Podemos tras lanzar críticas contra la formación*, Noticias, Radiotelevisión Española, 30 IV 2015, [online] http://www.rtve.es/noticias/20150430/juan-carlos-monedero-dimite-abandona-direccion-podemos/1136993.shtml, 17 IX 2015.

34 L. Torres, *La Tuerka (2). El arma política de una guerill televisiva*, „La Marea" 2014, 15 X, [online] http://www.lamarea.com/2014/10/15/la-tuerka-2-el-arma-politica-de-una-guerrilla-televisiva, 17 IX 2015.

zmusiły założycieli *La Tuerka* do porzucenia myśli o własnym naziemnym kanale telewizyjnym na rzecz współpracy z bardziej stabilnymi mediami, jak Canal 33, który miał lepszą ofertę programową niż dotychczasowy nadawca Tele K. Program *La Tuerka* od 2012 r. został więc przeniesiony na antenę Canal 33. Juan Carlos Monedero założył w październiku 2013 r. stowarzyszenie pod nazwą Caja de Resistencia Motiva 2 Producciones S.L., które miało finansować program[35].

Początkowo emitowano go raz w tygodniu w kanale Tele K, od listopada 2010 do czerwca 2011 r., a następnie od września 2011 do czerwca 2012 r. We wrześniu 2012 r. program przeniesiono ze względu na problemy Tele K z nadawaniem do Canal 33, gdzie był emitowany do 2014 r. z wakacyjnymi przerwami. Piąty sezon rozpoczął się 30 września 2014 r., a głównym nadawcą programu stała się w końcu internetowa telewizja PublicoTV. Także jesienią 2014 r. wprowadzono zmiany w ramówce. *La Tuerka* można było oglądać aż w siedmiu odsłonach:

- *La Tuerka News* – serwis informacyjny w każdą środę, prowadzony przez młodych prezenterów w bardzo luźny, ironiczny sposób, w formie gagów, z satyrycznym komentarzem;
- *La Tuerka Actualidad* – program publicystyczny w formie tertulii z zaproszonymi gośćmi, ekspertami, naukowcami, politykami i dziennikarzami;
- *La Klau* (główne hasło: „Wszystko jest możliwe") – rozmowy o polityce katalońskiej, w języku katalońskim, z naciskiem na sprawy separatyzmu i nacjonalizmu oraz samostanowienia katalońskiego, przegląd głównych problemów społeczno-politycznych Katalonii przy udziale zaproszonych gości;
- *En Clave Tuerka* („W komentarzu Tuerka") – program publicystyczny w formie tertulii z udziałem akademików, ekspertów, dziennikarzy prowadzony przez Juana Carlosa Monederę, goście w studiu rozmawiają na określony przez prowadzącego temat główny, w każdy czwartek;
- *El Tornillo* („Imadło") – satyryczny, ironiczny, feministyczny program, *espacio feminista en la Tuerka* („przestrzeń feministyczna w *La Tuerka*"), w formie krótkiego felietonu głównej prowadzącej;
- *La Tuerka DF* (*Distrito Federal*) – program interwencyjny emitowany w każdy piątek, tematyka społeczna, w formie rozmów z ekspertami i krótkich reportaży, rozmowy odbywały się w sali uniwersyteckiej, miały wyraźny charakter filozoficzny – np. krótkie rozważania Monedero;
- *Otra vuelta de la Tuerka* – program w formie rozmowy Pablo Iglesiasa z jednym gościem, twarzą w twarz, emitowany w niedzielę[36].

[35] Po sukcesie w wyborach do Parlamentu Europejskiego Iglesias obiecał przeznaczać swoje uposażenie eurodeputowanego na rzecz produkcji telewizyjnych *La Tuerka*. Inni wybrani z ramienia tej partii zadeklarowali, że będą przekazywać swoje uposażenie na cele partii (1935 euro). I. Foriza, *Pablo Iglesias donará el 75% de su salario al programa online La Tuerka*, „El País" 2014, 2 VII, [online] http://politica.elpais.com/politica/2014/07/02/actualidad/1404317865_222591.html, 2 IX 2015.

[36] W 2017 r. zmieniono ofertę *La Tureka*. Pojawiły się nowe programy jak *Tuerka News* czy *Videoblog de Monedero*.

W kwietniu 2013 r. Pablo Iglesias został zaproszony jako gość do programu *El gato al agua* („Kot w wodzie"). Po emisji programu zaproponowano mu stałą współpracę w innych tertuliach politycznych, nadawanych w stacjach komercyjnych o szerokim zasięgu, również ogólnokrajowym, m.in. *El gato al agua*, *El escabel al gato* (13 TV), *La Sexta Noche* (La Sexta), *Las mañanas de Cuatro*, *Te vas a entear* (Cuatro), *La noche en 24 horas* (24 horas).

La Tuerka miała od samego początku ważną cechę, która wyróżniała ten program na tle innych dużych telewizji w systemie medialnym Hiszpanii – oferowała możliwość przedstawiania poglądów bardzo wyrazistych. Iglesias krytykował kanały komercyjne i publiczne za sprzyjanie prawicy, był jednak świadomy, że powinien przedostać się do innych nadawców, aby poprzez wyróżniający się język i poglądy zawstydzić i zdemaskować ekstremistyczną prawicę hiszpańską. Pokazać, że teraz media zaczęły posługiwać się eufemizmami w stosunku do poglądów faszystowskich (śmiałe, przełomowe, politycznie niepoprawne). Iglesias uważał, że prawica hiszpańska, podobnie jak amerykańscy republikanie, nauczyła się „być telewizyjna". Lewica hiszpańska natomiast jeszcze nie pojęła, że polityka jest swoistą wojną kulturalną, w której wygrywa ten, kto tworzy znaczenia[37].

Programowi *La Tuerka* udało się zrównoważyć tę sytuację, kreując własny język, własną symbolikę i demaskując ukryte znaczenia, którymi posługiwały się dotychczas inne środki przekazu. Na dodatek program stał się trampoliną do kariery jego głównego twórcy[38]. Iglesias zaczął być zapraszany do innych kanałów telewizyjnych, reprezentujących media głównego nurtu (przede wszystkim La Sexta i Cuatro). Tam miał okazję pokazać się jako nieugięty dyskutant w towarzystwie takich sław hiszpańskiego dziennikarstwa, jak szef prawicowego dziennika „La Razón" Francisco Marhuenda czy dziennikarzy z centrowego „El Mundo" Alfonso Roja i Eduardo Indy[39].

WNIOSKI

Analiza działalności medialnej środowiska politycznego związanego z obecną partią Podemos wskazuje, że partia nie powstała dopiero w styczniu 2014 r., a jej sukces nie został wykreowany w ciągu czterech miesięcy, tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Podemos to swoisty format telewizyjny, w którym komentowano rzeczywistość, niejako wyprzedzając idee ruchu politycznego, który się później narodził. Podemos powstała najpierw jako telewizja, która założyła partię polityczną. Jak stwierdził Pablo Iglesias: *Telewizja jest dla polityki tym, czym proch dla wojny*[40]. To porównanie,

[37] J.I. Torreblanca, *Asaltar los cielos...*, s. 106.

[38] Należy zaznaczyć, że w koncepcji Daniela C. Hallina i Paolo Manciniego jest to typowy mechanizm występujący w relacjach elit politycznych i medialnych modelu spolaryzowanego pluralizmu, tj. politycy rozpoczynają kariery dzięki działalności dziennikarskiej i publicystycznej, która przynosi im korzyści w postaci rozpoznawalności i możliwości oddziaływania na opinię publiczną.

[39] J.I. Torreblanca, *Asaltar los cielos...*, s. 107.

[40] *Tamże*.

według José Ignacia Torreblanca, ma pewien sens. Zanim powstał proch, wojny toczyły się w oparciu o strategie, które miały na celu długotrwałą okupację fortyfikacji przeciwnika. Kiedy wprowadzono do działań wojennych proch, fortyfikacje stały się bezużyteczne. Podobną diagnozę postawił Pablo Iglesias, zanim przystąpił do walki politycznej. Jego prochem był przekaz telewizyjny, zmultiplikowany przez sieć i portale społecznościowe, którymi założyciele Podemos chętnie się posługiwali w komunikacji z członkami partii w tzw. *circulos*. Ich działania miały za zadanie rozsadzić współczesny hiszpański rynek mediów, który opierał się na oligopolu wielkich przedsiębiorstw medialnych. Zjawisko mediatyzacji polityki, w rozumieniu Heppa, Hjarvarda i Lundby'ego, wskazuje na symbiozę Podemos z rynkiem medialnym. Lider nie był jedynie partyjnym działaczem, ale jednocześnie komentatorem, dziennikarzem i redaktorem przekazywanych treści politycznych. Ta dwutorowość działań Iglesiasa wzmocniła siłę jego przekazu politycznego.

Należy zaznaczyć, że specyfika działania Podemos wynika z faktu, że jest to ruch wyrastający z korzeni lewicowych. Tradycyjna lewica działała w oparciu o inicjatywy oddolne i horyzontalne, grupując interesy różnych grup społecznych, przedkładając formy kontaktów bezpośrednich nad struktury partyjne. Podemos, wyrastając z tego ruchu, zaczęła korzystać z mediów i sieci społecznych, zastępując dawne strategie nowymi mediami, które umożliwiały komunikację bezpośrednią ze zwolennikami ruchu. Dzięki wykorzystaniu nowych mediów udało się Podemos zaatakować system i stworzyć własne znaczenia, o których mówił wcześniej Iglesias, zwłaszcza w momencie, gdy sam rząd osłabił swoją legitymizację w czasach kryzysu. Jak podkreślił Iglesias w jednym ze swoich komentarzy na blogu w dzienniku „Público", *występowanie w telewizji jest sprawą bardzo prostą i nie jest żadną zasługą*[41]. Odkrycie telewizji przez liderów Podemos nie jest przypadkowe. Zarówno elementy teoretyczne ruchu lewicowego, jak i nabyte doświadczenia zostały w tym przypadku opracowane i przetworzone w skuteczne narzędzie polityczne. Podemos na długo utkwiła w umysłach widzów, którzy gościli Iglesiasa w swoich domach dzięki ekranom telewizorów czy później komputerów. Choć przyszłość polityczna Pablo Iglesiasa nie jest jeszcze wiadoma, sukces partii Podemos nie powinien być określany jako jednostkowy fenomen, ponieważ z analizy wypowiedzi samego lidera wynika, że nie było tutaj miejsca na przypadek.

BIBLIOGRAFIA

Brudzińska K., *Wybory w Hiszpanii – drugiej Grecji nie będzie*, „Biuletyn PISM" 2015, nr 50 (1287), [online] http://www.pism.pl/files/?id_plik=19849.

Czajkowska K., *Ruch Oburzonych – zjednoczeni dla globalnej zmiany*, [w:] *Komunikowanie masowe i polityka medialna w epoce globalizacji i cyfryzacji – aspekty międzynarodowe*, red. J. Adamowski, A. Jaskiernia, Warszawa 2013, *Media Polskie*, t. 19.

[41] P. Iglesias Turrión, *Por qué voy a los medios*, „Público" 2013, 21 XI, [online] http://blogs.publico.es/pablo-iglesias/669/por-que-voy-a-los-medios, 17 IX 2015.

Elecciones municipales y forales, [online] http://www.eitb.eus/es/elecciones/municipales-forales-2015.

Foriza I., *Pablo Iglesias donará el 75% de su salario al programa online La Tuerka*, „El País" 2014, 2 VII, [online] http://politica.elpais.com/politica/2014/07/02/actualidad/1404317865_222591.html.

Górnicka W., *Od pop-polityki do e-populizmu? Projekt i działanie najnowszych ruchów kontestacyjnych na przykładzie partii Podemos w Hiszpanii*, „Annales UMCS. Sectio K: Politologia" 2015, Vol. 22, nr 2, [online] https://doi.org/10.1515/curie-2015-0039.

Grzyb M., *Pablo Iglesias. Nowa twarz hiszpańskiej polityki*, „Kultura Liberalna" 2014, Vol. 27, nr 287, [online] http://kulturaliberalna.pl/2014/07/11/pablo-iglesias-podemos-nowa-twarz-hiszpanskiej-polityki.

Hallin D.C., Mancini P., *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, przeł. M. Lorek, Kraków 2007, *Media*.

Hepp A., Hjarvard S., Lundby K., *Mediatization. Theorizing the Interplay between Media, Culture and Society*, „Media, Culture and Society" 2015, Vol. 37, nr 2, [online] https://doi.org/10.1177/0163443715573835.

Hjarvard S., *Mediatization and Cultural and Social Change. An Institutional Perspective*, [w:] *Mediatization of Communication*, red. K. Lundby, Berlin 2014, *Handbooks of Communication Science*, 21.

Iglesias Turrión P., *Disputar la democracia. Política para tiempos de crisis*, Madrid 2014.

Iglesias Turrión P., *Por qué voy a los medios*, „Público" 2013, 21 XI, [online] http://blogs.publico.es/pablo-iglesias/669/por-que-voy-a-los-medios.

Iglesias Turrión P., *Qué debe decir la Izquierda*, [online] https://www.youtube.com/watch?v=nfK2Bl4NjGM&feature=plcp.

Kasińska-Metryka A., *Nowe siły hiszpańskiej lewicy – od ideologii do populizmu*, „Przegląd Narodowościowy" 2016, nr 5.

Lambert R., *Podemos – partia, która wstrząsa Hiszpanią*, „Le Monde Diplomatique", edycja polska, 2015, nr 2 (108), [online] http://monde-diplomatique.pl/LMD108.

Lazaro F., *Pablo Iglesias ayudó a la red de apoyo a los presos de ETA*, „El Mundo" 2014, 30 VI, [online] http://www.elmundo.es/espana/2014/06/30/53b06a85e2704e2e3a8b4579.html.

Pisarek W., *O mediach i języku*, Kraków 2006, *Dziennikarstwo i Świat Mediów*.

Monedero abandona la dirección de Podemos tras lanzar críticas contra la formación, Noticias, Radiotelevisión Española, 30 IV 2015, [online] http://www.rtve.es/noticias/20150430/juan-carlos-monedero-dimite-abandona-direccion-podemos/1136993.shtml.

Seguín B., *Latynoamerykańskie korzenie Podemos*, przeł. A. Traczyk, „Global.Lab" 2015, 13 V, [online] http://globallab.org.pl/2015/05/13/becquer-seguin-latynoamerykanskie-korzenie-podemos/#ftn1.

Torreblanca I.J., *Asaltar los cielos. Podemos o la política despues de la crisis*, Barcelona 2015.

Torres L., *La Tuerka (2). El arma política de una guerill televisiva*, „La Marea" 2014, 15 X, [online] http://www.lamarea.com/2014/10/15/la-tuerka-2-el-arma-politica-de-una-guerrilla-televisiva.

Dr Dagmara GŁUSZEK-SZAFRANIEC – adiunkt w Zakładzie Komunikowania Międzynarodowego i Systemów Medialnych, Uniwersytet Śląski w Katowicach. Autorka publikacji m.in. z zakresu systemów medialnych, analizy obrazów medialnych konfliktu ukraińskiego, współautorka książek *Ewolucja ustroju polityczno-terytorialnego Hiszpanii (1975-2010). Przypadek Kraju Basków, Katalonii i Galicji* oraz *Medialna abdykacja. Od ustąpienia Benedykta XVI do wyboru papieża Franciszka*. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół regionalnych mediów w Hiszpanii.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.20

Anna KAGANIEC-KAMIEŃSKA
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
a.kaganiec-kamienska@uj.edu.pl

RASA CZARNA A TOŻSAMOŚĆ KUBAŃSKA

ABSTRACT **Afro-Cubans in the shaping of the Cuban identity**
Many historians point to an important role of race in the shaping of the Cuban identity and culture. Taking as a starting point the view that national identity is dynamic and negotiable, i.e. influenced by the elite's 'national project' and negotiated from below, the article focuses on the role of Afro-Cubans in the formation of Cuban identity until 1959, especially on the period 1898-1940. This article looks at the concept of *lo cubano* as understood by the Cuban elites as well as the way in which Afro-Cubans actively negotiated their place in the Cuban society.

Key words: Cuba, race, Afro-Cubans, national identity

Słowa kluczowe: Kuba, rasa, Afrokubańczycy, tożsamość narodowa

Los cubanos son conocidos por ser blancos nacidos en Cuba, descendientes principalmente de españoles.

Rafael Montalvo, *Discurso* (1884)

En Cuba no hay temor a la guerra de razas. Hombre es más que blanco, más que mulato, más que negro. Cubano es más que blanco, más que mulato, más que negro.

José Martí, *Mi Raza* (1893)

WPROWADZENIE

Kuba dzieli z pozostałymi hiszpańskojęzycznymi wyspami karaibskimi cechy wspólne, a wśród nich wspólną historię kolonialną. Równocześnie jednak Karaiby hiszpańskie pod wieloma względami – historycznymi, politycznymi, kulturowymi – stanowią odrębne i różniące się od siebie wyspy. Odmiennie potoczyły się ich losy na drodze ku niepodległości, inaczej rozwijała się ich historia najnowsza. Różnie ukształtowały się także kwestie rasowe.

Peter A. Roberts zauważył, że pojęcie kubańskości powstało w oparciu o miejsce, rasę i język[1]. Rasa, istotnie, zajmuje niezwykle ważne miejsce w długim procesie formowania tożsamości i kultury kubańskiej, na co zwróciło uwagę wielu historyków. Przykładowo Alejandro de la Fuente odnotował, że po zwycięstwie nad Hiszpanią w 1898 r. rasa *była i pozostała kluczowa dla procesu tworzenia narodu*[2]. Z kolei Aline Helg stwierdziła, że *do lat 20. XX w. (i później) rasa była bardzo ważnym konstruktem społecznym wyrażającym hierarchię kubańskiego społeczeństwa*[3]. Rasa nie straciła na znaczeniu również po rewolucji w 1959 r., chociaż pomijana była w oficjalnym dyskursie.

Głównym celem niniejszego artykułu jest ukazanie miejsca rasy czarnej w procesie kształtowania się tożsamości kubańskiej do roku 1959. Rasa czarna rozumiana jest jako konstrukt społeczny oparty przede wszystkim na kolorze skóry.

Szczególny nacisk położono na okres 1898-1940. Przyjęte ramy czasowe mają charakter umowny. Ich początek wyznacza wyzwolenie się Kuby spod kolonialnych rządów Hiszpanii[4]. Następujący po 1898 r. proces kształtowania kultury i tożsamości

[1] P.A. Roberts, *The Roots of Caribbean Identity. Language, Race and Ecology*, Cambridge 2008, s. 323.

[2] A. de la Fuente, *A Nation for All. Race, Inequality, and Politics in Twentieth Century Cuba*, Chapel Hill 2001, s. 23, *Envisioning Cuba Ser.*

[3] A. Helg, *Our Rightful Share. The Afro-Cuban Struggle for Equality, 1886-1912*, Chapel Hill–London 1995, s. 12-13.

[4] Droga Kuby do niepodległości wiodła przez kilka powstań (wojna dziesięcioletnia, 1868-1878; mała wojna – La Guerra Chiquita, 1879-1880; wojna o niepodległość, 1895-1898, zakończona amerykańską interwencją) oraz amerykańską okupację (1898-1902). Obowiązująca do 1934 r. poprawka Platta z 1902 r. zapewniała USA praktyczną możliwość interwencji w sprawy Kuby w określonych wypadkach.

kubańskiej nie zawsze przebiegał w oderwaniu od politycznych i ideologicznych wpływów zagranicznych, głównie Stanów Zjednoczonych. De la Fuente zauważa w tym kontekście, że na Kubie *niektóre z najbardziej znaczących czynników „wewnętrznych" (*domestic*) miały w rzeczywistości charakter zagraniczny*[5]. Rok 1940 wyznaczający koniec wskazanych ram czasowych jest datą publikacji klasycznej dziś książki *Contrapunteo cubano del tabaco y el azucar* autorstwa wybitnego kubańskiego antropologa Fernando Ortiza. Książka ta jest kubańskim manifestem ideologii „demokracji rasowej"[6], która przedefiniowała dotychczasowe spojrzenie na tożsamości narodowe i kulturowe. Koncepcja ta zaakceptowała i zrehabilitowała wkład grup nieeuropejskich w rozwój tożsamości i kultury społeczeństw regionu. Do pierwszej dekady XX w. w regionie Ameryki Łacińskiej dominowała bowiem koncepcja ulepszania społeczeństwa, co próbowano osiągnąć m.in. poprzez „wybielającą" społeczeństwo europejską imigrację oraz eliminację lub inkorporację Indian. Intelektualiści latynoamerykańscy zrewidowali jednak swoje poglądy na temat rasy wraz ze zmianą sposobu postrzegania Stanów Zjednoczonych i Europy, jak dotąd uznawanych za wzory do naśladowania[7]. W Peru i Meksyku, a więc w krajach o dużej populacji Indian, wyłonił się wówczas szeroki nurt znany jako indygenizm (*indigenismo*), który ostatecznie miał jednak na celu asymilację Indian poprzez ich edukację i integrację[8]. Z kolei przewartościowanie metysażu znalazło swoje odzwierciedlenie w koncepcji „rasy kosmicznej" Meksykanina José Vasconcelosa (1925) czy wspomnianej „demokracji rasowej" Brazylijczyka Gilberto Freyre'a (1933, 1936)[9].

Publikacja *Contrapunteo cubano* zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ w książce tej Fernando Ortiz po raz pierwszy użył terminu „transkulturacja" (*transculturación*) w odniesieniu do interakcji i „transmutacji" kultur na Kubie – kultur rodzimych, kultury hiszpańskich kolonizatorów, kultur niewolników afrykańskich oraz imigrantów przybywających w różnym okresie i natężeniu z Europy czy Azji. Autor zaproponował, aby „transkulturacja" w dyskursie socjologicznym zastąpiła amerykańską

[5] A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 10. De la Fuente zwraca uwagę na to, że szczególnie w okresie I republiki (1902-1933) Amerykanie kontrolowali produkcję cukru i stanowili ważną siłę polityczną.

[6] G.R. Andrews, *Afro-Latin America, 1800-2000*, Oxford–New York 2004, s. 166.

[7] H.J. Wiarda, *The Soul of Latin America. The Cultural and Political Tradition*, New Haven–London 2001, s. 198-203; J. Larrain, *Identity and Modernity in Latin America*, Malden, Mass. 2000, s. 81-86. Nancy P. Appelbaum, Anne S. Macpherson i Karin Alejandra Rosemblatt wskazują na cztery okresy w rozwoju dyskursu elit na temat rasy: (1) początek XIX w. (grupy kolorowe wyłączone poza nawias); (2) koniec XIX w. (duże znaczenie „białej cywilizacji" i wybielanie społeczeństw regionu); (3) rewizja dotychczasowego stanowiska (uznanie metysażu); (4) po II wojnie światowej (rewizja „demokracji rasowej"). Szerzej zob. N.P. Appelbaum, A.S. Macpherson, K.A. Rosemblatt, *Introduction. Racial Nations*, [w:] *Race and Nation in Modern Latin America*, red. też, New York 2003, s. 3-9. Szerzej na temat rasy w Ameryce Łacińskiej zob. P. Wade, *Race and Ethnicity in Latin America*, New York 1997.

[8] Szerzej zob. A. Posern-Zieliński, *Między indygenizmem a indianizmem. Andyjscy Indianie na drodze do etnorozwoju*, Poznań 2005, *Etnologia i Antropologia Kulturowa – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*, nr 22.

[9] G. Freyre, *Casa Grande e Senzala*, 1933 (pol. *Panowie i niewolnicy*); *Sobrados e Mucambos*, 1936.

koncepcję „akulturacji", ponieważ, jego zdaniem, termin ten lepiej oddawał procesy, jakie prowadziły do wytworzenia się kultury kubańskiej, a w szerszej perspektywie kultur amerykańskich w ogóle[10]. Ortiz zajmował się jednak miejscem i rolą czarnych niewolników na Kubie również we wcześniejszych pracach. W tym kontekście warto przywołać *Hampa afro-cubana. Los negros esclavos* z 1916 r., w której analizował historię i realia niewolnictwa na wyspie, pochodzenie i charakterystykę niewolników, jak również ich zwyczaje i tradycje[11]. Data publikacji *Contrapunteo cubano* jest pewnym symbolicznym wyrazem zmian zachodzących na Kubie, bowiem, używając terminu Robina D. Moora, „nacjonalizacja" korzeni afrykańskich następowała tutaj stopniowo w latach poprzedzających wydanie tej książki. Słowem, do lat 40. XX w. z rasowo „białej" Kuba stała się „metyska".

Punktem wyjścia rozważań nad miejscem rasy w formowaniu tożsamości kubańskiej jest założenie, że tożsamość zbiorową (w tym przednarodową i narodową) należy postrzegać jako kategorię dynamiczną (konstruowaną i rekonstruowaną). W jej formowaniu uczestniczą pozostające we wzajemnej relacji zarówno czynniki i procesy kierowane odgórnie, jak i oddziałujące oddolnie[12]. Z jednej strony mamy zatem do czynienia z pewną wizją, swoistym ideologicznym projektem narodu i tożsamości narodowej według elit rządzących. Projekt ten budowany jest na bazie pewnych wybranych elementów i często w opozycji do innej zbiorowości. Z drugiej strony wyzwanie takiej „odgórnej" wizji rzucają jednostki i grupy, które reagując na zmieniające się konteksty społeczne, kulturowe i polityczne, na swój sposób ją „negocjują".

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jaką rolę w wizji „kubańskości" (*lo cubano*)[13] propagowanej przez władzę polityczną odgrywała grupa o afrykańskich korzeniach oraz w jaki sposób wizja ta była oddolnie „negocjowana"[14].

---

[10] F. Ortiz, *Contrapunteo cubano del tabaco y el azucar*, Caracas 1978, s. 93. Na marginesie warto wspomnieć, że zainteresowanie procesami akulturacji grupy o afrykańskich korzeniach przejawiano wówczas również w Stanach Zjednoczonych. W 1941 r. Melville J. Herskovits, uczeń Franza Boasa, opublikował książkę *The Myth of the Negro Past*. Herskovits uważał, że możliwa była asymilacja czarnych do społeczeństwa USA przy równoczesnym zachowaniu przez nich afrykańskiego dziedzictwa. Ponadto, jego zdaniem, biała i czarna kultura miały na siebie wpływ (czarni znajdowali się pod wpływem kultury białych Amerykanów, a ich kultura miała wpływ na kulturę grupy białej). M.J. Herskovits, *The Myth of the Negro Past*, New York–London 1941, [online] https://archive.org/details/mythofthenegropa033515mbp, 26 III 2017; J. Gershenhorn, *Melville J. Herskovits and the Racial Politics of Knowledge*, Lincoln–London 2004, s. 93-94. W samych Stanach Zjednoczonych kwestia rasy pozostawała bardzo ważnym tematem. Zob. np. *Race and Ethnicity in America. A Concise History*, red. R.H. Bayor, New York 2003.

[11] F. Ortiz, *Hampa afro-cubana. Los negros esclavos; estudio sociológico y de derecho público*, Havana 1916, [online] https://archive.org/details/hampaafrocubanal00ortiuoft, 25 III 2017.

[12] Por. „tożsamość konstruowana" oraz „model opinii publicznej" w: Z. Bokszański, *Tożsamości zbiorowe*, Warszawa 2005, s. 122-135. Por. też rozumienie tożsamości u socjologa Jorge Larraina. J. Larrain, *Identity and Modernity in Latin America*, s. 34-38.

[13] W niniejszym artykule używany jest termin *lo cubano*, jakkolwiek w literaturze przedmiotu w różnych kontekstach pojawiają się także *cubanidad* oraz *cubanía*.

[14] Por. na temat kształtowania się stosunków rasowych na Kubie: A.P. Maingot, *Race, Color, and Class in the Caribbean*, [w:] *Americas. New Interpretative Essays*, red. A. Stepan, New York 1992, s. 224.

Ważnymi pojęciami w tym kontekście są metysaż (*mestizaje*, zjawisko mieszania się ras i kultur, w przypadku metysażu kulturowego) oraz kreolizm (*criollismo*, nadający szczególne znaczenie miejscu urodzenia). Zagadnienie metysażu stanowi w Ameryce Łacińskiej jeden z kluczowych tematów, chętnie i szeroko podejmowanych przez latynoamerykańskich intelektualistów. W XIX w. *mestizaje* pojawiał się jako metafora powiązana z poszukiwaniem amerykańskości (*lo americano*) – w opozycji do tego, co europejskie i anglo-amerykańskie. Z kolei od lat 20. do 60. XX w., a więc w okresie konsolidacji narodowej i modernizacji, koncepcja metysażu uwypuklała tożsamość kulturową *lo cubano*, *lo mexicano* etc.[15]

Pojęcie *criollo* (Kreol)[16] oznaczało w szerszym znaczeniu wszystkich urodzonych na Kubie, bez względu na rasę, zaś w węższym znaczeniu odnosiło się do urodzonych na wyspie dzieci Europejczyków i dzieci Afrykańczyków[17]. Tak jak miejsce urodzenia odróżniało białych Kreolów od *penisulares* (pochodzących z Hiszpanii), tak dla czarnoskórych bycie Kreolem odróżniało ich od *bozales* (niewolników przywożonych na wyspę z Afryki). W XIX w. *criollismo* jako ideologia symbolizowało na hiszpańskich Karaibach niepodległość, niezależność od Hiszpanii. Kreolizm, jak zauważa Roberts, powstał w oparciu o kilka elementów, m.in.: element rodzimy (w odróżnieniu od obcego – zarówno *penisular*, jak i *bozal*) i element rasy mulackiej. I chociaż miał – przynajmniej w zapewnieniach – odnosić się do wszystkich ras, w rzeczywistości, jak pisze Roberts, *był raczej białym ruchem intelektualnym niż spontaniczną ekspresją narodowej czy regionalnej powszechnej tożsamości politycznej*[18].

KUBA PRZED 1898 R. KONTEKST HISTORYCZNY. NARODZINY *LO CUBANO*

Proces formowania kubańskiej tożsamości narodowej przed 1959 r. można analizować w trzech okresach: kolonialnym (do 1898 r.), dominacji wizji „białej" oraz Kuby „metyskiej".

W połowie XVIII w. Kuba nie była ani szczególnie gęsto zaludniona, ani zagospodarowana. Mieszkało tutaj wówczas mniej niż 200 tys. osób, w tym 50 tys. niewolników[19]. Do tego czasu wyspa przyjęła zatem stosunkowo niewielką liczbę niewolników[20]. Do zmiany tego stanu rzeczy przyczyniła się trwająca niemal rok okupacja

[15] L. Martinez-Echazabal, *Mestizaje and the Discourse of National/Cultural Identity in Latin America 1845-1959*, „Latin American Perspectives" 1998, Vol. 25, nr 3, s. 21.

[16] Na temat samego pojęcia i ewolucji jego znaczenia w Ameryce Hiszpańskiej zob. np. P.A. Roberts, *The Roots of Caribbean Identity...*, *passim*.

[17] *Tamże*, s. 318.

[18] *Tamże*, s. 338-339.

[19] T. Łepkowski, *Archipelagu dzieje niełatwe. Obrazy z przeszłości Antyli XV-XX w.*, Warszawa 1964, s. 213, *Biblioteka Wiedzy Historycznej. Historia Powszechna*; *Dzieje Ameryki Łacińskiej*, t. 1, red. T. Łepkowski, Warszawa 1977, s. 59; G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 17-19.

[20] Szerzej na temat składu grupy hiszpańskich kolonizatorów i późniejszych imigrantów zob. J. Guanche,

wyspy przez Brytyjczyków, która równocześnie uświadomiła Hiszpanom drzemiący w niej potencjał (zarówno jako portu, jak i terenów rolniczych). Opuszczając Hawanę w 1763 r., Brytyjczycy podpisali z przejmującymi władzę Hiszpanami kontrakt na przywiezienie na wyspę 10 tys. niewolników. W kolejnych latach ich liczba znacząco wzrosła[21]. Po całkowitym zniesieniu przez Koronę ograniczeń na handel niewolnikami do swoich kolonii w 1789 r. – odnotowano olbrzymi import siły roboczej z Afryki. O ile w latach 1764-1790 na wyspę przywożono około 2 tys. niewolników rocznie, o tyle w okresie 1790-1810 liczba ta wzrosła do ponad 7 tys.[22] Było to związane z rozwojem gospodarki plantacyjnej na wyspie, do czego przyczyniły się m.in. przemiany zachodzące na niehiszpańskich Karaibach i zachwianie ich pozycji jako wiodących producentów cukru. Po rewolucji na Haiti (1791-1804) Kuba *de facto* przejęła rolę największego wytwórcy cukru[23]. W 1817 r., pod naciskiem Wielkiej Brytanii, która zniosła handel niewolnikami w roku 1807, Hiszpania zobowiązała się zlikwidować ten proceder do 1820 r. Jednak trwał on nielegalnie w zasadzie do lat 70. XIX w.[24] Jak podaje Ada Ferrer, w latach 1816-1867 przywieziono tam niemal 600 tys. osób, czyli więcej niż kiedykolwiek sprowadzono do USA (523 tys.)[25]. W czasie walk niepodległościowych na kontynencie południowo- i środkowoamerykańskim Kuba pozostała lojalna względem Hiszpanii i najdłużej, bo do 1886 r., utrzymała system niewolniczy. Tymczasem w koloniach brytyjskich abolicja weszła w życie 1 sierpnia 1834 r. (przy czym dorosłych niewolników objęto przejściowym okresem półwolności – ostatecznie uzyskali oni wolność cztery lata później), zaś niewolnictwo w koloniach francuskich zniesiono w 1848 r.[26]

Czarni niewolnicy znacząco zmienili rasową strukturę Kuby. Około 1800 r. osoby o korzeniach afrykańskich stanowiły 54% populacji liczącej wówczas 600 tys. osób (35% niewolnicy i 19% wolni)[27]. Co prawda *Cedula* z 1815 r. zezwoliła na osadnictwo osób spoza półwyspu hiszpańskiego, jednak nie wywarli oni wówczas zasadniczego wpływu na rasową strukturę społeczeństwa. Warto podkreślić stosunkowo

Componentes étnicos de la nación cubana, Warszawa 2004, s. 23-32, *Dokumenty Robocze – Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Latynoamerykańskich*, 40.

21 T. Łepkowski, *Archipelagu dzieje niełatwe...*, s. 213-214.

22 G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 17-19.

23 Przemysł cukrowy był największym (ok. 43%), choć nie jedynym, sektorem zatrudnienia niewolników. R.L. López Valdés, *Pardos y Morenos esclavos y libres en Cuba y sus instituciones en el Caribe Hispánico*, San Juan 2007, s. 45-56, 63-69, 84, *Biblioteca del Centro*.

24 T. Łepkowski, *Archipelagu dzieje niełatwe...*, s. 214; G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 57.

25 A. Ferrer, *Insurgent Cuba. Race, Nation, and Revolution, 1868-1898*, Jamaica 1999, s. 2. Por. G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 69. Szerzej na temat pochodzenia etnicznego niewolników na Kubie zob. np. J. Guanche, *Identificación de los componentes étnicos en Cuba. Contribución a su studio en los siglos XX y XXI*, „Revista del CESLA" 2005, nr 7, s. 237-251; tenże, *Componentes étnicos...*, s. 33-51; na temat obecności niewolników w Ameryce Łacińskiej zob. też B. Lisocka-Jaegermann, *Czarne Afryki*, [w:] *Dzieje kultury latynoamerykańskiej*, red. M.F. Gawrycki, Warszawa 2009.

26 T. Łepkowski, *Archipelagu dzieje niełatwe...*, s. 193, 201-204.

27 Zob. G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 41 (Tabela 1.1).

wysoki odsetek wyzwoleńców (w Portoryko był on nawet większy niż na Kubie i około 1800 r. wynosił aż 40% populacji wyspy). Tłumaczy się to ogólnie większym wymieszaniem rasowym populacji oraz mniejszym znaczeniem niewolników w okresie przedplantacyjnym. I tak, w 1786 r. na brytyjskim Barbadosie wyzwoleńcy stanowili jedynie 1% całej populacji, a niewolnicy aż 78,5%. Na Jamajce w 1775 r. proporcje te wynosiły odpowiednio 2% i 89%, na francuskiej Martynice – 5,4% i 86%, a na Saint-Domingue (które wkrótce potem wywalczyło niepodległość jako Haiti) – 5% i 88%[28]. Na tle innych gospodarek plantacyjnych Karaiby hiszpańskie wypadały zatem pod tym względem korzystnie[29].

Paradoksalnie społeczeństwo oparte na gospodarce plantacyjnej i pracy niewolniczej stworzyło pewne możliwości awansu społecznego dla wolnych czarnych i Mulatów. Niewolnicy mogli uzyskać wolność z rąk właściciela (*manumisión*) – np. na mocy testamentu. Panowie uwalniali również swoje nieślubne dzieci. Niewolnikom przysługiwało ponadto prawo do samodzielnego wykupienia się z niewoli. Jak wynika z danych Moreno Fraginalisa, od XVII w. do początku XVIII w. w ponad 80% przypadków niewolnicy uzyskali wolność poprzez samodzielne wykupienie (*coartación*). Już w XVIII w. istniała zatem grupa wolnych czarnych i mulackich rzemieślników (malarze, rzeźbiarze, muzycy etc.). Jak podaje Rafael López Valdés, w 1862 r. 21% populacji Hawany stanowili wolni czarnoskórzy (*morenos*) i Mulaci (*pardos*). Jeśli natomiast przyjrzeć się proporcjom w obrębie grupy, można stwierdzić, że aż 60% czarnych i Mulatów w Hawanie i Santiago de Cuba cieszyło się wolnością[30]. Wyzwoleńcy kolorowi musieli jednak stawić czoła różnym ograniczeniom.

RAZA DE COLOR

Jak zauważa Aline Helg, na Kubie wykształcił się unikalny system rasowy, lokujący się pomiędzy wielostopniowym systemem funkcjonującym w innych rejonach Ameryki hiszpańskiej a dychotomicznym systemem istniejącym w USA. Helg argumentuje, że o specyfice tej świadczy powstanie kategorii rasowej *raza de color* (lub *clase de color)*, która nie rozróżniała Mulatów i czarnych. W tym aspekcie system kubański podobny był do amerykańskiego. Różniło go jednak to, że na Kubie czarnych i Mulatów oddzielały od białych „widoczne" korzenie afrykańskie, nie zaś – jak w wypadku Stanów Zjednoczonych – zasada jednej kropli krwi (*one drop rule*). Koncepcja *raza de color* prawdopodobnie wyłoniła się na skutek spisku La Escalera (1844), którego stłumienie prowadziło ostatecznie do ograniczenia praw wolnych ludzi kolorowych, przez co ich

[28] G. Heuman, *The Social Structure of the Slave Societies in the Caribbean*, [w:] *General History of the Caribbean*, t. 3, red. F.W. Knight, London–Basingstoke 1997, s. 144; por. *Dzieje Ameryki Łacińskiej*, t. 1, s. 59.

[29] Por. dane dla Ameryki kontynentalnej: G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 41 (Tabela 1.1), 44-47.

[30] R.L. López Valdés, *Pardos y Morenos esclavos...*, s. 58-59, 82.

pozycja stała się podobna do czarnych[31]. Po 1844 r. sytuacja czarnych wyzwoleńców znacznie się pogorszyła (konfiskaty majątków, zdziesiątkowanie), jednak czarna klasa średnia i klasa średnia wyższa zdołały się odbudować. Mimo niskiego statusu społecznego czarni wyzwoleńcy radzili sobie dobrze pod względem awansu ekonomicznego[32], co budziło opór białych dążących do utrzymania ich w pozycji podrzędnej. Nie chcieli oni dopuścić, by *w podrzędnej i zdegradowanej klasie* obudziła się idea równości[33].

MIĘDZYRASOWE ZWIĄZKI MAŁŻEŃSKIE

Obawa przed afrykanizacją wyspy prowadziła do poczynienia jeszcze innych dotkliwych kroków. Verena Martinez-Alier w swojej książce *Marriage, Class and Colour in Nineteenth-Century Cuba*, w której szczegółowo analizuje i opisuje kolejne losy i zawirowania wokół praw do zawierania międzyrasowych związków małżeńskich, zauważyła, że od 1864 r. do połowy lat 70. XIX w. nie wydano ani jednej oficjalnej zgody na zawarcie związku mieszanego rasowo[34]. Tłumaczono to zawieszeniem w tym względzie uprawnień odpowiednich organów władzy na terytoriach zamorskich do czasu wyjaśnienia niejasnych kwestii. Jednak nierzadko sami kolorowi mieli obiekcje co do wybranek i wybranków serca swoich dzieci[35]. Głównym celem był postęp – zarówno wybielenie rasowe (poślubienie jaśniejszego), jak i status prawny wybranka (poprzez „oddalenie się" od niewolnictwa). Wpływ miały też jednak reputacja i walory ekonomiczne (np. posiadanie domów, niewolników).

Można zatem powiedzieć, że ludność o korzeniach afrykańskich przyjęła i zinternalizowała dyskryminującą ideologię białych. Jednym słowem, uwierzyła, że sposobem na poprawienie swojej pozycji było rozjaśnienie koloru skóry (*adelantar la raza*).

LO CUBANO

Jak zauważa Roberts, koncepcja kubańskości (*lo cubano*), odmiennej od hiszpańskości (zmiana z *criollo* na *cubano*), wyodrębniła się na początku XIX w. Narodziła się

31 A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 3-4, 15.

32 Zob. np. V. Martinez-Alier, *Class and Colour in Nineteenth-Century Cuba. A Study of Racial Attitudes and Sexual Values in a Slave Society*, Ann Arbor 1989, s. 98-99.

33 Cyt. za: G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 109.

34 V. Martinez-Alier, *Class and Colour...*, s. 32, 39. Ostatecznie w 1881 r. wydano dekret zezwalający na związki międzyrasowe. *Tamże*, s. 40.

35 Martinez-Alier podaje, że wśród kolorowych istniało co najmniej dziewięć różnych typów ludzi wolnych. Szerzej zob. V. Martinez-Alier, *Class and Colour...*, s. 91-98. Autorka pokazuje, jak blisko powiązane były ze sobą kolor (*legal colour and real colour* – mogące się różnić) oraz klasa. Chińczycy, przykładowo, mimo swojego „białego" koloru (legalnie) mogli zostać odrzuceni jako kandydaci na męża przez matki ciemnoskórych kobiet. Świadczy to, że biel nie była jedynym kryterium wyboru – w tych przypadkach chodziło raczej o wykonywaną pracę i związany z nią status ekonomiczny. Zob. *tamże*, s. 79.

zatem idea Kubańczyka jako – używając słów intelektualisty José Antonio Saco – *potomka Hiszpanów, urodzonego i wychowanego na Kubie, katolika mówiącego po hiszpańsku*[36]. Wśród przekonań przywiezionych na ten teren przez kolonizatorów te dotyczące różnic rasowych zajmowały kluczową pozycję (idea „czystości rasowej")[37]. Co więcej, według oficjalnego dyskursu kolonialnego Kubańczycy nie mogli być narodem ze względu na dużą grupę czarnych oraz społeczne i ekonomiczne znaczenie niewolnictwa[38]. Kiedy zatem w połowie XIX w. Saco popierał mieszanie się ras (związki białych mężczyzn z kolorowymi kobietami, ale nie odwrotnie), nie wspierał on idei *color Cubano*, *color mestizo/Cuba mestiza* czy „transkulturacji", jak to zrobią później Jose Martí[39] (1891, 1893), Nicolas Guillén (1930) czy Fernando Ortiz (1940). W tym okresie liczebnie dominowała grupa czarnoskóra, a Saco wpisywał się w dominujący wówczas dyskurs (*racialized discourse*) uznający wyższość rasową i kulturową świata zachodniego i promujący „ulepszenie" populacji poprzez jej wybielenie[40]. O tym, jak wyraźne były granice między grupami, świadczy m.in. to, że również biali podlegali swoistej „hierarchizacji". Według hierarchii, jaką w 1840 r. przedstawił David Turnbull, brytyjski konsul na wyspie i działacz na rzecz zniesienia niewolnictwa, większość białych Kreoli plasowała się poniżej urodzonych poza Kubą mieszkańców wyspy, co znacząco podkreśla istniejącą wówczas opozycję między *penisular* a *criollo*[41].

W odróżnieniu od Indianina *siboney*[42] oraz rolnika *guajiro*[43] postać czarnej osoby (*Negro*) kojarzyła się negatywnie i nie była uważana za *cubano*, choć z racji urodzenia w Nowym Świecie była przecież *criollo*[44]. Czarnoskórzy postrzegani byli jako zagrożenie (również pod względem językowym)[45]. Strach przed tym, żeby Kuba nie podzieliła losu Haiti, potęgowały dodatkowo oskarżenia o kolejne spiski (m.in. 1812, 1825, 1835 i 1844)[46]. Obawy przed powtórzeniem się scenariusza haitańskiego były obecne także zarówno w czasie walk rozpoczętych w 1868 r., jak i podczas La Guerra Chiquita (1879-1880). Niektórzy Kubańczycy rozważali aneksję wyspy przez USA jako

[36] P.A. Roberts, *The Roots of Caribbean Identity...*, s. 321-323.

[37] A.P. Maingot, *Race, Color, and Class...*, s. 224.

[38] A. Ferrer, *Insurgent Cuba...*, s. 8.

[39] „Mi raza" (1891); „Nuestra America" (1893). L. Martinez-Echazabal, *Mestizaje*, s. 30.

[40] L. Martinez-Echazabal, *Mestizaje*, s. 28-30.

[41] Zob. P.A. Roberts, *The Roots of Caribbean Identity...*, s. 322.

[42] Rodzimy mieszkaniec Karaibów, celowo wydobyty w XIX w. z mroków historii i zrekonstruowany dla celów literackich i politycznych. Roberts określa *ciboneyismo* jako niezbyt dobrą, ale popularną w XIX w. literaturę. P.A. Roberts, *The Roots of Caribbean Identity...*, s. 325-330, 340.

[43] Na Kubie wieśniak, rolnik; syn *campesino*.

[44] Szerzej na temat *siboney* oraz *guajiro* zob. P.A. Roberts, *The Roots of Caribbean Identity...*, s. 325-339.

[45] Szerzej zob. *tamże*, *passim*.

[46] G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 107. Na temat innych kroków poczynionych przez Koronę na Kubie w celu ograniczenia kontaktu wolnych czarnych z niewolnikami oraz z wolnymi czarnymi z innych krajów zob. *tamże*, s. 108.

najkorzystniejszą opcję. Wspominał o tym w swoich pismach z 1869 r. Manuel Céspedes, który zainicjował powstanie z 1868 r., darowując swoim niewolnikom wolność (on sam zresztą był wcześniej związany z ruchem „aneksjonistycznym")[47]. Strach przed czarnoskórymi okazał się zatem większy niż obawa przed USA. Z kolei w czasie La Guerra Chiquita, jak podaje Ferrer, oficerowie kolonialni manipulowali informacjami, by pokazać, że był to „ruch czarnych". Przykładowo, listy pojmanych powstańców zawierały tylko nazwiska osób czarnoskórych[48].

KUBAŃCZYK WEDŁUG ELIT POLITYCZNYCH. PIERWSZE DEKADY

Po 1898 r. Kuba znalazła się pod okupacją amerykańską, w czasie której faworyzowano białych, a Afrokubańczyków marginalizowano i dyskryminowano[49]. W 1900 r. władze amerykańskie ograniczyły czynne prawo wyborcze do osób piśmiennych, posiadających określony majątek lub walczących w Armii Wyzwolenia, co *de facto* odbierało prawo głosu pewnej grupie osób o afrykańskich korzeniach[50]. W tym czasie nie wprowadzono także żadnych zmian w obowiązującym jak dotąd hiszpańskim kodeksie karnym (faworyzującym białych), a stanowiska publiczne powierzono białym, konserwatywnym Kubańczykom[51]. Taka wizja narodu wykluczającego pewne sektory społeczeństwa odpowiadała również niektórym Kubańczykom.

Co ciekawe, spis powszechny przeprowadzony na Kubie w 1899 r. pod okupacją amerykańską (a więc przez Amerykanów i „dla Amerykanów")[52] ukazał Kubę jako stosunkowo białą w porównaniu z wcześniejszymi danymi. Jedną trzecią mieszkańców sklasyfikowano jako Mulatów i Murzynów. Interesujące jest to, że kategoria „biały" została podzielona na *native-born whites* oraz *foreign-born whites* (np. Hiszpanie). Jak zaznacza Mara Loveman, prawdopodobnie odzwierciedlało to sceptycyzm amerykańskich urzędników co do „bieli" skóry osób „białych" urodzonych na Kubie[53]. Ilustruje to fakt, że Amerykanie zaliczyli do ludności niebiałej Chińczyków, klasyfikowanych wcześniej przez Hiszpanów jako „białych". Ponadto podczas gdy na Kubie wagę przykładano do koloru skóry danej osoby, w USA rasę czarną określano na podstawie jej korzeni (podejście biologiczne, genealogiczne). Przykładowo, w 1924 r. w amerykańskim stanie Wirginia przyjęto Act to Preserve Racial Integrity, zgodnie

47 A. Ferrer, *Insurgent Cuba...*, s. 53-54, 197; T. Łepkowski, *Archipelagu dzieje niełatwe...*, s. 247.

48 A. Ferrer, *Insurgent Cuba...*, s. 8.

49 Szerzej zob. np. A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 39-45.

50 Szerzej zob. *tamże*, s. 56-58.

51 Szerzej zob. A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 91-101.

52 Spis miał określić liczbę i rodzaj potencjalnych wyborców (według nowego prawa wyborczego). M. Loveman, *National Colors. Racial Classification and the State in Latin America*, New York 2014, s. 143.

53 *Tamże*, s. 148, 185. Zob. np. *Report on the Census of Cuba 1899*, Table VI, University Libraries Digital Collections, np. s. 129, 194, [online] http://library.sc.edu/digital/collections/cubancensus.html, 20 XII 2015.

z którym osoby o jakiejkolwiek domieszce krwi murzyńskiej uznawane były za czarne (zasada „jednej kropli krwi")[54].

MIT RÓWNOŚCI RASOWEJ

W czasie 30 lat wspólnej walki wszystkich grup rasowych o niepodległość Kuby ukształtowała się „nacjonalistyczna ideologia rewolucyjna", wedle której wszyscy Kubańczycy mieli być równymi członkami narodu[55]. Jednak, jak pokazuje Alejandro de la Fuente, ideologia nacjonalistyczna miała różne interpretacje, a co za tym idzie różne grupy mogły powoływać się na ten sam dyskurs José Martíego[56] i *w radykalnie odmienny sposób wyjaśniać związek między narodem a rasą*[57]. Sam José Martí idealistycznie podkreślał jedność oraz równość czarnych i białych względem siebie. Koncepcja ta zderzyła się z dotychczasowymi argumentami hiszpańskich władz kolonialnych, według których Kubańczycy nie mogli być narodem m.in. ze względu na liczbę czarnych niewolników[58]. W 1894 r. Martí wyjaśniał także, że *czarny Kubańczyk nie dąży do wolności* [...] *sprawiedliwości politycznej i niepodległości jako człowiek czarnoskóry, ale jako Kubańczyk*[59]. Inne ważne słowa wypowiedział Antonio Maceo, czarnoskóry generał i powstaniec, stwierdzając, że *nie ma białych ani czarnych, ale są Kubańczycy*. Słowa Martíego, iż niewolnicy zostali uwolnieni przez swoich właścicieli podczas wojny o niepodległość, były później paradoksalnie wykorzystywane na potwierdzenie tezy, że problem rasowy na Kubie został rozwiązany w czasie walk o niepodległość.

Konserwatywna interpretacja ideologii nacjonalistycznej wyznawana przez główne partie polityczne głosiła braterstwo ras. Według tej interpretacji równość ras została już osiągnięta, jednak jedynie biali mogli zagwarantować stabilność i postęp. Popierali zatem imigrację z Europy[60]. Zgodnie z mitem równości rasowej[61] kubańscy niewolnicy zostali zatem uwolnieni przez swoich panów w czasie wojny dziesięcioletniej, co wyeliminowało obowiązek rekompensaty za wcześniejsze złe traktowanie. Skoro równość rasową osiągnięto już w szeregach armii kubańskiej walczącej z Hiszpanią, to funkcjonowała ona w republice kubańskiej. Mit ten zaprzeczał istnieniu dyskryminacji rasowej, zaś istniejące nierówności tłumaczono gorszymi umiejętnościami czarnych.

[54] Na temat różnic w postrzeganiu rasy w USA i w Ameryce Łacińskiej zob. C. E. Rodríguez, *Changing Race. Latinos, the Census, and the History of Ethnicity in the United States*, New York 2000, s. 106-125.

[55] A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 23.

[56] Szerzej na temat José Martíego zob. np. T. Fernández Robaina, *Cuba. Personalidades en el debate racial*, La Habana 2007, s. 78-84, *Etnología (Havana, Cuba)*.

[57] A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 25.

[58] A. Ferrer, *Insurgent Cuba...*, s. 7-8.

[59] Cyt. za: A. Ferrer, *Rethinking Race and Nation in Cuba*, [w:] *Cuba, the Elusive Nation. Interpretations of National Identity*, red. D.J. Fernández, M. Betancourt Cámara, Gainesville 2000, s. 66.

[60] A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 25-26, 34.

[61] A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 45, 105-106; R.D. Moore, *Nationalizing Blackness. Afrocubanismo and Artistic Revolution in Havana, 1920-1940*, Pittsburgh 1997, s. 28.

Afrokubańczycy, którzy nadal podnosili kwestię dyskryminacji rasowej, byli wręcz stygmatyzowani jako rasiści – skoro bowiem dyskryminacja nie istniała, protesty te skierowane były przeciw białym i godziły w narodowe braterstwo[62].

Z kolei zgodnie z ludową interpretacją ideologii nacjonalistycznej (*popular interpretation*) głoszoną przez afrokubańskich intelektualistów nadal należało podejmować działania na polu społecznym i politycznym na rzecz równości ras. Sprzeciwiali się oni także przemilczaniu tej kwestii, gdyż jak podkreśla de la Fuente, postrzegali oni równość ras jako cel, nie zaś osiągnięcie. Jednak nie wszyscy afrokubańscy intelektualiści z klasy średniej godzili się z tą radykalną wizją, uważając, że Afrokubańczycy powinni zapracować na swoje miejsce w społeczeństwie poprzez edukację i samodoskonalenie[63].

WYBIELANIE. MIGRACJA Z EUROPY[64]

W okresie poprzedzającym uniezależnienie się Kuby od Hiszpanii rozwijająca się wyspa przyciągnęła wielu Hiszpanów[65]. W latach 1847-1874 do pracy sprowadzono też znaczącą liczbę około 125 tys. robotników kontraktowych z Chin. W efekcie w roku 1877 osoby o chińskich korzeniach stanowiły 3% populacji wyspy[66].

Po 1898 r. działania zarówno w sferze polityki imigracyjnej, jak i polityki wewnętrznej dobitnie wyrażały stanowisko władz w kwestiach rasowych.

Na przełomie XIX i XX w. rozpowszechnione były idee darwinizmu społecznego, eugenika oraz rasizm naukowy, w Stanach Zjednoczonych obowiązywały dodatkowo tzw. prawa Jima Crowa. W Ameryce Łacińskiej, jak zauważa Howard J. Wiarda, *w XIX w. i na początku XX w. kryteria rasowe stały się nawet ważniejsze niż w okresie kolonialnym, zaś w toku swej historii Ameryka Łacińska przyjęła i wchłonęła większość teorii rasowych Europy i Ameryki Północnej*[67]. Elity podjęły się zatem trudnego zadania przekształcenia społeczeństw z „zacofanych" w „cywilizowane". A sposobem na jego realizację miało być wybielenie społeczeństw przez wspieranie imigracji z Europy.

Polityka imigracyjna Kuby faworyzowała przyjazd całych rodzin, nie zaś pojedynczych robotników kontraktowych, wracających zwykle do Hiszpanii po zakończeniu zbiorów. Chodziło bowiem nie tyle o wybielenie społeczeństwa poprzez związki międzyrasowe, co o obecność białych rodzin i ich wkład w zmianę demografii wyspy[68]. Podejście

62 A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 16. Szerzej zob. *tamże*, s. 105-106.

63 A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 25-26, 34.

64 Zob. *tamże*, s. 45-53, 100-105.

65 J.C. Moya, *Spanish Emigration to Cuba and Argentina*, [w:] *Mass Migration to Modern Latin America*, red. S.L. Baily, E.J. Míguez, Wilmington 2003, s. 16-17, *Jaguar Books on Latin America Series*, 24.

66 N. Sánchez-Albornoz, *Population of Latin America, 1850-1930*, [w:] *Europa, Asia y Africa en América Latina y el Caribe*, red. B. Leander, Paris–Mexico 1989, s. 127; zob. też J. Guanche, *Componentes étnicos...*, s. 53-61.

67 H.J. Wiarda, *The Soul of Latin America...*, s. 199. Szerzej zob. *tamże*, s. 198-203; zob. też L. Martinez-Echazabal, *Mestizaje...*, s. 24-30.

68 A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 7.

to pokazuje, że przez wielu niewolnicy i wyzwoleńcy nie byli traktowani jako pełnoprawna część społeczności kubańskiej. Jak zauważa Fernández Robaina, *Ci pierwsi byli zwykłymi narzędziami pracy, a ci drudzy istotami marginalizowanymi we wszystkich przestrzeniach publicznych, pracy i wypoczynku zajętych przez Hiszpanów i białych Kubańczyków*[69].

Szacuje się, że w latach 1902-1931 odnotowano przyjazd niemal 800 tys. Hiszpanów[70]. Ogólnie jednak efekt wysiłków mających na celu kolonizację Europejczykami nie był do końca zadowalający. W przeciwieństwie do zakładanej migracji całych rodzin przybyszami byli głównie samotni mężczyźni, którzy przyjeżdżali tylko na czas zbiorów trzciny cukrowej[71]. Duża grupa zasiliła także miasta. Poza Hiszpanami na Kubę w tym okresie przybyli też inni Europejczycy, a wśród nich Anglicy (ok. 20 tys.) i Francuzi (ok. 6 tys.). W latach 20. XX w. napłynęła też fala z Europy Środkowej i Południowej (Włosi – ok. 6,5 tys., Polacy – ok. 8,5 tys., Rosjanie – ok. 4 tys.), co w dużym stopniu było wynikiem wprowadzenia przez Stany Zjednoczone systemu kwotowego w 1921 i 1924 r. Wielu migrantów dostrzegło wówczas w Kubie atrakcyjny kraj tranzytowy, z którego docelowo mieli udać się do Stanów Zjednoczonych[72]. Ponieważ ważnym czynnikiem kształtującym politykę imigracyjną wyspy było zapotrzebowanie na pracowników na plantacjach trzciny cukrowej, pod naciskiem producentów cukru w 1913 r. zezwolono także na przyjazd robotników z Antyli (Jamajczyków oraz Haitańczyków) – w sumie około 310 tys. Nowe prawo imigracyjne z 1917 r. umożliwiło z kolei ponownie przyjazd Chińczyków (wcześniej zabroniony najpierw na mocy amerykańskich przepisów, jakim podlegała okupowana przez USA wyspa, a potem regulacji przyjętych już w niepodległej Kubie)[73].

Hiszpanie byli traktowani preferencyjnie na rynku pracy, w rezultacie czego zdominowali niektóre stanowiska (w handlu, przemyśle, jako tymczasowi pracownicy w rolnictwie przy trzcinie cukrowej)[74]. W 1929 r. redaktorzy afrokubańskiej kolumny *Ideales de una raza* gazety „Diario de la Marina" narzekali, że czarni na Kubie są uwięzieni między *obcokrajowcami w miastach i obcokrajowcami na wsi*[75]. Wzrastające z czasem niezadowolenie z obecności imigrantów na Kubie i ich konkurencyjności na rynku pracy spowodowało powstanie kilku projektów restrykcyjnych ustaw, wśród których znajdowały się prawo kwotowe i projekt zamrożenia imigracji[76]. Ostatecznie Kuba prowadziła politykę otwartych drzwi do rewolucji w 1933 r. Wówczas to rząd podjął zdecydowane

[69] T. Fernández Robaina, *Identidad afrocubana, cultura y nacionalidad*, Santiago de Cuba 2009, s. 38.

[70] M. Bejarano, *La inmigración a Cuba y la política migratoria de los EE.UU (1902-1933)*, „Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe" 1993, Vol. 4, nr 2, [online] http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1242/1270, 20 XII 2015.

[71] A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 101.

[72] M. Bejarano, *La inmigración a Cuba...*

[73] Zob. też A. Kaganiec-Kamieńska, *Polityka imigracyjna wybranych państw Ameryki Łacińskiej na przełomie XIX i XX w.*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny" 2012, z. 4.

[74] Zob. np. A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 116 (Tabela 3.3. „Index of Participation, Economic Sectors and Occupations, by Race and Nativity, 1899-1943"). Szerzej zob. *tamże*, s. 115-128.

[75] Cyt. za: A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 115.

[76] Zob. A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 101-102.

decyzje, nakazując repatriację bezrobotnych imigrantów oraz tych, którzy nie mieli stałego źródła utrzymania. Na mocy prawa *Ley de Naturalización de Trabajo* określono nowe warunki zatrudniania imigrantów, wprowadzając wymóg, by odtąd co najmniej 50% pracowników stanowiły osoby urodzone na Kubie[77].

Ostatecznie imigracja doprowadziła w pewnym stopniu do „wybielenia" społeczeństwa kubańskiego. O ile bowiem w 1899 r. biali stanowili 70% populacji, o tyle w 1943 r. – 74,5%. Jednak po zakończeniu polityki proimigracyjnej i w wyniku ogólnej poprawy warunków życia prowadzącej do spadku wskaźnika śmiertelności wśród czarnych i Mulatów grupa biała zaczęła stopniowo się zmniejszać, stanowiąc 66 % populacji w 1981 r.[78]

POLITYKA WEWNĘTRZNA

Przemoc i represje państwowe

Konstytucja z 1901 r. nadała czarnoskórym mężczyznom prawa wyborcze, co było wówczas ewenementem w krajach o dużej populacji o afrykańskich korzeniach[79]. Tym samym czarnoskórzy wyborcy stali się istotni zarówno dla Partii Liberalnej, jak i Konserwatywnej. Problematyczne w „równym pod względem rasowym" społeczeństwie było uformowanie się w 1908 r. Partido Independiente de Color (PIC), zrzeszającej osoby o korzeniach afrykańskich i mającej zapewnić Afrokubańczykom większy dostęp do urzędów publicznych. Jedyny wówczas afrokubański senator Martín Morúa Delgado – wyznający pogląd, że Afrokubańczycy powinni zintegrować się ze społeczeństwem głównego nurtu, a nie tworzyć zorganizowanych grup – wniósł w 1909 r. do Kongresu poprawkę, na mocy której zabronione miało być tworzenie partii politycznej na bazie rasy[80]. Po przyjęciu poprawki na początku 1910 r., partia PIC spotkała się z represjami. Jak podaje Andrews, do jesieni 1910 r. aresztowano około jej 200 członków[81]. Niezadowolenie z delegalizacji partii doprowadziło w 1912 r. w regionie Oriente do zbrojnego protestu, określanego jako „wojna rasowa", której ofiarą padło około 5-6 tys. czarnych i Mulatów[82] – zarówno członków PIC i ich zwolenników, jak i osób niezwiązanych z partią. „Wojna rasowa" rzuciła cień na mit równości rasowej, tym bardziej że przeciwko swoim dawnym towarzyszom broni stanęło wielu białych weteranów walk o niepodległość[83]. Po 1912 r. ponownie nasiliły się napięcia na tle

[77] Dane liczbowe zob. Tabela 2, [w:] M. Bejarano, *La inmigración a Cuba...*; G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 154.

[78] G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 154-156 (Tabele 5.1 i 5.2).

[79] De la Fuente wskazuje przykładowo na USA i Brazylię, por. A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 12-13.

[80] A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 40-41, 165.

[81] G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 129.

[82] A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 225. Szerzej na temat masakry zob. *tamże*, s. 194-226.

[83] *Tamże*, s. 237.

rasowym, a nawet podjęto próby wprowadzenia segregacji w przestrzeni publicznej (np. w parkach)[84].

Do akceptacji ze strony białego społeczeństwa aktów przemocy wymierzonej w czarnych przyczyniało się stereotypowe ukazywanie czarnoskórych w ówczesnej prasie, która podsycała niepokój i traktowała ich jako zagrożenie. Czarnoskórych mężczyzn przedstawiano jako *brujos* zajmujących się czarną magią i porywających białe dziewczęta w celu wykorzystania ich do swoich obrzędów lub jako gwałcicieli białych kobiet. Z kolei czarne kobiety i *mulatas* nierzadko ukazywano jako uwodzicielskie i rozwiązłe. W tym kontekście Stany Zjednoczone pokazywane były jako obrońca białej Kuby (jak na grafice przedstawiającej Kubę jako białą kobietę z Wujkiem Samem). Na innych ilustracjach za piłkę białemu kubańskiemu żołnierzowi i amerykańskiemu *marine* służyły głowy Evaristo Estenoza i Pedro Ivonneta, przywódców protestu w Oriente. Tak jak wcześniej Kuba i USA walczyły wspólnie przeciwko Hiszpanii, tak Stany Zjednoczone pomagały teraz Kubie bronić „białą cywilizację" przed „czarnym barbarzyństwem"[85].

Czarnoskóry znaczy zacofany. Kultura afrokubańska

W wydarzenia polityczne lat 1900-1925 wpisują się także represje wobec kultury afrokubańskiej. Przyświecająca białej kubańskiej elicie idea „ucywilizowania" społeczeństwa dotyczyła bowiem również sfery kulturowej.

Mimo że kultura afrokubańska podlegała ograniczeniom już wcześniej, to jednak największe represje zaczęły na nią spadać od lat 80. XIX w. Jak zauważył Rine Leal, kiedy *czarny* [stał się] *„wolny", potencjalnie równy białemu, wówczas konieczne stało się znalezienie nowych metod dyskryminacji, które ukazałyby jego dzikość*[86]. Przykładowo, pod koniec lat 80. XIX w. niektórych miastach zabroniono uprawiania afrokubańskiego gatunku muzycznego *danzón*, chociaż wykazywał jedynie niewielkie wpływy afrykańskie. *Danzón* zaczął jednak stopniowo cieszyć się nieco większą akceptacją, a po 1898 r. (i wkroczeniu na Kubę gatunków amerykańskich, takich jak foxtrot) wzrosło jego znaczenie jako muzyki wyrosłej na własnym, kubańskim gruncie. Nie podnoszono jednak kwestii jego afrykańskich korzeni[87].

Również w niepodległej Kubie ograniczano korzystanie z afrykańskich instrumentów perkusyjnych oraz zwracano uwagę na „nieobyczajny" taniec. „Zgorszone" afrykańskimi rytmami, paradami i tańcami elity ingerowały również w obchody karnawału – znacząco go „cywilizując". Determinacja rządzących była ogromna, o czym świadczą wydane zakazy. W 1913 r. burmistrz Hawany zezwolił na udział w karnawale karnawałowych grup muzyków afrokubańskich zwanych *comparsas*, pod warunkiem że powstrzymają się od lubieżnych tańców i nie będą używać afrykańskich

[84] A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 78-80.

[85] A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 17-18, 227-248.

[86] Cyt. za: R.D. Moore, *Nationalizing Blackness...*, s. 30.

[87] *Tamże*, s. 18-30.

instrumentów[88]. Ponieważ instrumenty te próbowano zastąpić bębnami wojskowymi, wkrótce w zasadzie całkowicie uniemożliwiono udział czarnych *comparsas*. Sam prezydent Gerardo Machado (1925-1933) w 1925 r. wydał zakaz używania na ulicach w całym kraju *bębnów lub podobnych instrumentów afrykańskich* oraz kontynuowania tańców *stanowiących obrazę moralności*[89].

Niepokój kubańskiej elity budziły też kultywujące tradycyjne zwyczaje organizacje etniczne *cabildos afrocubanos*. W latach 80. XIX w. zakazano im praktykowania rytuałów, tańców, używania bębnów i parad w święta religijne, tworzenia nowych *cabildos*, nakazano im też przekształcić się w stowarzyszenia pomocowe lub kluby na wzór hiszpański[90]. Próbowano zniszczyć ich związki z afrokubańskimi religiami, takimi jak abakuá, santería, palo monte. Co więcej, podczas wojny w latach 1895-1898 około 500 członków lóż abakuá deportowano do więzień w afrykańskich posiadłościach hiszpańskich[91].

REAKCJA

Czarni i mieszani rasowo Kubańczycy odpowiadali elitom politycznym promującym białą wizję *lo cubano* na kilku polach.

Mobilizacja – przed i po 1898 r.

Występujący przeciwko Hiszpanii *gente de color* połączyli walkę narodowowyzwoleńczą z własną walką z niewolnictwem i rasizmem, pokładając w niej wielkie nadzieje i widząc ją jako szansę na poprawę ich miejsca w społeczeństwie.

Postrzeganie siebie jako członków grupy *de color* ewoluowało z negatywnego w stronę pozytywnego, czemu towarzyszyło poczucie dumy, odwaga, determinacja i wzrost aktywności. *Byli równocześnie czarnymi i Kubańczykami*, a więc byli równi białym. Właśnie to przekonanie stało się podstawą ich działań[92]. Czarny niewolnik mógł się stać obywatelem, a społeczeństwo oparte na niewolnictwie mogło przekształcić się w wolny naród. Powstańcy walczący w wojnie dziesięcioletniej oraz w wojnie o niepodległość z 1895 r. świadomie przyjęli też nazwę *mambí*. Uważa się, że termin ten powstał na Dominikanie jako (pejoratywne) określenie osób, które nie chciały się poddać rządom Hiszpanów w latach 1861-1865, a więc w czasie, gdy Hiszpanie nadal podtrzymywali niewolnictwo na Kubie i w Portoryko. Dla samych rewolucjonistów kubańskich termin ten nabrał pozytywnego znaczenia i w drugiej połowie XIX w. oznaczał rebelianta[93]. Tadeusz Łepkowski zwrócił uwagę, że armia

[88] Szerzej na temat *comparsas* w karnawale kubańskim zob. *tamże*, s. 62-86.

[89] *Tamże*, s. 71-72, 229-232.

[90] R.L. López Valdés, *Pardos y Morenos esclavos...*, s. 238-244.

[91] G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 122.

[92] A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 13-14.

[93] P.A. Roberts, *The Roots of Caribbean Identity...*, s. 336-339, 449. Co ciekawe, w latach 80. XIX w.

wyzwoleńcza *mambíses* odegrała ważną rolę w wykształcaniu tożsamości narodowej: *W jej szeregach zlewały się w jednolitą całość koleżeństwa, solidarności i braterstwa broni różne kondycje społeczne i rozmaite kolory skóry. Była to armia ludowa, była to armia kubańska*[94].

Ogłoszona przez rząd rebeliancki podczas wojny dziesięcioletniej „równość ras" oraz zniesienie praw kastowych[95] dodatkowo zachęcały czarnoskórych do przyłączenia się do walki. Czarnoskórzy niewolnicy stali się *Cubanos negros* oraz *ciudadanos de color*. W 1886 r. zniesiono niewolnictwo, zaś wielu szeregowych żołnierzy za swoje męstwo i bohaterstwo zdobyło stopnie oficerskie poruczników, kapitanów, a nawet generałów. Jak podkreśla Robaina, *mieli oni pełną świadomość znaczenia swego udziału w przyszłej wojnie*[96]. Również biali zrozumieli, że czarny Kubańczyk musi być brany pod uwagę w planach narodowowyzwoleńczych.

Ada Ferrer zwraca uwagę, że podczas wojny w latach 1895-1898 rasa była „przemilczana". *Skoro przeciwnicy niepodległości mówili o rasie – niewolnictwie, składzie rasowym wyspy, wojnie rasowej – to aby ich pokonać, działacze na rzecz niepodległości musieli odrzeć rasę z jej ideologicznego znaczenia. Musieli przemilczeć kwestię rasy*[97]. Temat rasy powstańców przemilczano zatem np. w dokumentacji powstańczej. Jak podaje autorka, lista około 40 tys. powstańców, którzy przeżyli wojnę, zawiera ich nazwiska i inne dane osobowe (w tym imiona rodziców, miejsce urodzenia, umiejętność czytania i pisania, zadania i obowiązki w oddziale powstańczym etc.), nie podaje jednak ich rasy. Również w dokumentacji szpitali powstańczych próżno szukać podobnych danych. Czarnoskórzy powstańcy walczyli jako *patrioci*.

Niestety, udział czarnych i Mulatów w walce niepodległościowej doprowadził do podziałów wśród uczestników powstania antyhiszpańskiego. W połowie lat 70. XIX w. niektórzy biali wycofali swoje poparcie dla toczonych działań. Podobnie w czasie La Guerra Chiquita wielu białych uznało motywy kierujące czarnymi powstańcami za rasistowskie, a samą wojnę za wstęp do wojny rasowej[98]. Rzeczywistość w oddziałach odzwierciedlała też poniekąd stosunki rasowe panujące na Kubie, bowiem wśród żołnierzy dominowali czarnoskórzy, zaś większość oficerów stanowili biali. Nadal też deprecjonowano zasługi czarnych[99]. Ferrer przytacza anegdotę o przyjęciu zorganizowanym w Gibara (prowincja Oriente) po zwycięstwie w 1898 r. Podczas gdy kubańscy kolorowi oficerowie zaprosili wszystkich towarzyszy broni, by wspólnie świętować

dowodzono indiańskich korzeni tego terminu, co można uznać za próbę jego nobilitacji i włączenia do „białego" świata. Jednak zdaniem wybitnego antropologa kubańskiego Fernando Ortiza ma on korzenie afrykańskie.

94 T. Łepkowski, *Archipelagu dzieje niełatwe...*, s. 252-253.

95 G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 113.

96 T. Fernández Robaina, *Identidad afrocubana...*, s. 40-41.

97 A. Ferrer, *Rethinking Race...*, s. 64.

98 *Tamże*.

99 Zob. np. wspomnienia czarnoskórego żołnierza Ricardo Batrella Oviedy: A. Ferrer, *Insurgent Cuba...*, s. 160-162; taż, *Rethinking Race...*, s. 68-72.

kubańsko-amerykańskie zwycięstwo, to następnego dnia zorganizowano dwa kolejne przyjęcia – jedno dla białych, a drugie dla Mulatów i czarnych[100].

Jak podaje Ferrer, osoby o afrykańskich korzeniach stanowiły w walkach niepodległościowych około 60% uczestników, a pod koniec okresu walk mieli stanowić około 40% oficerów[101], w tym takich, którzy zasłużyli na miano bohaterów narodowych, jak np. główny dowodzący sił rebelianckich Antonio Maceo.

Poziom organizacyjny

Organizacje społeczne i polityczne

Poza polem bitwy inną sferą działalności *Afrocubanos* były organizacje i stowarzyszenia. Pierwszą organizacją utworzoną przez czarnych Kubańczyków po zniesieniu niewolnictwa było Directorio Central de las Sociedades de Raza de Color założone w 1887 r. przez Juana Gualberto Gómeza. Grupowało ono różne organizacje i stowarzyszenia czarnej klasy średniej, a jego celem była walka przeciwko segregacji rasowej oraz o równe prawa[102]. Do 1893 r. Directorio Central udało się m.in. doprowadzić do zniesienia ograniczeń dotyczących segregacji w edukacji publicznej i usługach. Prawa te jednak bywały ignorowane przez np. instytucje takie jak hotele czy restauracje[103].

Wspomniane już Partido Independiente de Color (PIC)[104], mające zapewnić Afrokubańczykom większy dostęp do urzędów publicznych, zrzeszało zarówno byłych sympatyków Partii Liberalnej (jak Evaristo Estenoz), jak i Partii Konserwatywnej (jak Pedro Ivonnet). Powstanie PIC nie spotkało się jednak z poparciem ze strony wielu afrokubańskich intelektualistów. Przykładowo Juan Gualberto Gomez opowiadał się za tym, by Afrokubańczycy pracowali w obrębie istniejących partii politycznych, zaś Martín Morúa Delgado uważał, że jakakolwiek próba budowy organizacji politycznej czarnych stanie się impulsem do powstania podobnej inicjatywy ze strony białych, co będzie nieuchronnie generować konflikty[105]. PIC zdołała wziąć udział jedynie w wyborach w 1908 r., nie odniosła jednak sukcesu[106]. Brutalne stłumienie wspomnianej już rebelii w Oriente (1912) pokazało ciemnoskórym, że *de facto* w żadnym wypadku nie można mówić o braterstwie w społeczeństwie kubańskim, a *wolność i równość były wartościami elastycznymi, kształtowanymi zgodnie z wolą białych*[107]. Jednak sama rola Afrokubańczyków jako potencjalnych wyborców Partii Liberalnej i Konserwatywnej nadal

100 Taż, *Insurgent Cuba...*, s. 196.

101 *Tamże*, s. 3.

102 A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 35-43.

103 G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 114.

104 A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 4. Szerzej na temat powstania partii i jej programu zob. *tamże*, s. 142--159; T. Fernández Robaina, *Identidad afrocubana...*, s. 103-126.

105 A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 69-73.

106 G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 129.

107 A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 6.

pozostała ważna. Po 1912 r. Afrokubańczycy nie zdołali już stworzyć organizacji, która mogłaby odegrać rolę polityczną. Od lat 20. zaczęli natomiast angażować się w działalność związków zawodowych i organizacji lewicowych funkcjonujących ponad podziałami rasowymi[108].

Obrona kultury i tradycji afrokubańskiej. Cabildos

Afrokubańskie organizacje etniczne zwane *cabildos* powstawały na Kubie, już począwszy od XVI w.[109] Kolonizatorzy postrzegali je wówczas jako potencjalne źródło rebelii, ale ponieważ spełniały one dla ich członków funkcje rozrywkowe, równocześnie widziano w nich swoisty zawór bezpieczeństwa zapobiegający buntom. Jak podaje López Valdés, około połowy XVIII w. na Kubie funkcjonowało 21 *cabildos de nación*, a ich liczba wrosła wraz z napływem niewolników do około 50 w 1812 r.[110] Te stowarzyszenia samopomocowe stanowiły pewnego rodzaju alternatywny sposób życia. *Cabildos de nación* zrzeszające niewolników przywiezionych z Afryki były miejscem, gdzie pielęgnowano język, kulturę, muzykę, tańce i wierzenia afrykańskie (jakkolwiek ulegające modyfikacjom pod wpływem kultury hiszpańskiej i religii katolickiej). Z kolei *cabildos de criollos* zrzeszające osoby urodzone na wyspie – nadal te tradycje podtrzymywały. Skutkowało to powstaniem nowych religii afrokubańskich, takich jak santería[111].

Co istotne, jak pokazuje López Valdés, *cabildos* nie ogrywały ważnej roli w działaniach rebelianckich, jakkolwiek niektórzy ich członkowie brali w nich czynny udział. Nie miały też bezpośredniego wpływu na przenikanie elementów afrykańskich do kubańskiej kultury narodowej – ważniejsze znaczenie w tym względzie miały bowiem takie czynniki, jak liczebność i miejsce koncentracji poszczególnych grup afrykańskich oraz kultywowanie ich tradycji przez kreolskich potomków[112].

Wśród białej części społeczeństwa afrokubańska kultura i religia wzbudzały jednak strach i przekonanie, że są powiązane z magią, czarami, rytualnym jedzeniem ludzkiego mięsa (antropofagia) i przestępczością. Dodatkowo atmosferę wrogości podsyciły morderstwa w 1904 r. dwóch dziewczynek, które w przekonaniu opinii publicznej (i sądów) zostały zabite przez czarnoskórych (10-latka miała zginąć, prawdopodobnie broniąc się przed gwałtem, a 20-miesięczna dziewczynka miała paść ofiarą afrykańskich rytuałów). Niektóre gazety, jak podaje Helg, niemal zachęcały do linczów na *brujos*. W tej sytuacji oskarżenia wobec białych gazet o podżeganie do przemocy wysunęły: elitarne czarne stowarzyszenie Club Atenas, które wydało manifest poparty przez organizacje *de color* w całym kraju, oraz czarna gazeta „La Antorcha" wydawana przez członków młodej klasy średniej w Hawanie, która opublikowała specjalny suplement na ten temat. Na lincze

[108] *Tamże*, s. 246. Szerzej zob. G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 146-150.

[109] Szerzej na temat *cabildos de nación*, *cabildos criollos* oraz różnic między nimi a *cofardías* zob. R.L. López Valdés, *Pardos y Morenos esclavos...*, s. 95-286, 355-356.

[110] *Tamże*, s. 192-193, 266.

[111] *Tamże*, *passim*.

[112] *Tamże*, s. 17, 224-225, 269-271.

zareagowali również afrokubańscy weterani wojenni. Jak zauważa Helg, na kilka tygodni w lipcu 1919 r. udało się odnowić jedność w grupie afrokubańskiej[113].

Podziały wewnątrz społeczności afrokubańskiej

Zaznaczające się po uzyskaniu niepodległości w grupie afrokubańskiej podziały ze względu na klasę i kulturę utrudniały pokonanie mitu równości rasowej[114]. Chociaż większość nadal pozostawała na dole drabiny społecznej, to czarna klasa średnia często sama wyznawała ten mit, co tworzyło wyraźną przepaść między nimi a resztą grupy. Szczególnie młodzi intelektualiści i przedstawiciele wolnych zawodów, chociaż nadal byli dumni z wkładu czarnych w wojnę o niepodległość, świadomie chcieli się zasymilować ze społeczeństwem kubańskim. Krytykowali nagonkę na *brujos*, ale krytykowali także „prymitywne" formy kultury, w tym *comparsas*. Nie starali się zrozumieć wierzeń ludowych. W pewnym sensie poparli wojnę wytoczoną przeciwko kulturze afrykańskiej kojarzonej z klasą pracującą. Czarna klasa średnia chciała reprezentować kulturę „cywilizacji" – europejską. Już w 1893 r. afrokubańska gazeta „La Igualdad" w relacji z karnawału skrytykowała *comparsas*, które przywdziały stroje niewolnicze, ponieważ przypominały one czasy hańby niewolnictwa[115]. Z kolei na spotkaniach afrokubańskich klubów towarzyskich grano *danzón*, często zabraniano jednak używania bębnów lub wykonywania rumby i sonu, a jeszcze w latach 50. XX w. także mambo[116]. Czarna elita „na swój sposób" zatem negocjowała miejsce Afrokubańczyków w społeczeństwie.

„RASA KUBAŃSKA". „KUBA METYSKA". TRANSKULTURACJA

„Nacjonalizacja czerni"

Okres przedefiniowania tożsamości narodowych i kultury rozpoczął się w regionie wraz ze zmianami gospodarczymi i politycznymi oraz odejściem od „wybielania" społeczeństw. Ideologia „demokracji rasowej"[117] zaznaczyła się także na Kubie, a jej pisanym manifestem stała się wspomniana praca Fernando Ortiza *Contrapunteo cubano del tabaco y el azucar* z 1940 r.

Zmiany w postrzeganiu korzeni afrykańskich i ich wkładu w kulturę kubańską dokonywały się jednak już wcześniej. W latach 1930 i 1931 poeta Nicolas Guillén wydał

113 A. Helg, *Our Rightful Share...*, s. 17, 109-112, 238-243.

114 Tu i dalej: *tamże*, s. 243-245.

115 G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 125.

116 R.D. Moore, *Nationalizing Blackness...*, s. 39-40.

117 M.in. José Vasconcelos (*Raza cósmica*, 1925); Gilberto Freyre (*Casa-grande e senzala* [*Panowie i niewolnicy*], 1933; *Sobrados e mucambos*, 1936); Carlos Siso (*La formación del pueblo venezolano*, 1941). G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 166.

swoje „mulackie wiersze", w których rysuje się obraz Kuby jako *Cuba mestiza*[118]. Guillén wraz z Ortizem przyczynili się do stworzenia wizji Kuby jako narodu o jednej, wspólnej wszystkim jej mieszkańcom kulturze narodowej[119].

Jeszcze wcześniej, bo w latach 20. XX w., narodził się międzyrasowy ruch *afrocubanismo* (1920-1940)[120], którego członkowie poszukiwali istoty *cubanidad* (czy *lo cubano*) w korzeniach afrykańskich. Członkami tego ruchu byli m.in. pisarze i artyści sztuk wizualnych przekonani o konieczności przedefiniowania tożsamości kubańskiej. Był wśród nich np. czarnoskóry rzeźbiarz Teodoro Ramos Blanco, który w 1929 r. zdobył pierwszą nagrodę w krajowym konkursie na pomnik ku czci Mariany Grajales (matki generała Antonio Maceo) oraz złoty medal na wystawie iberoamerykańskiej *Exposición Iberoamericana* w Sewilli za rzeźbę *Niewolnik* (*El Esclavo*)[121]. Do ruchu należeli także Nicolás Guillén, jak również biali autorzy i artyści, tacy jak Emilio Ballagás, José Tallet, Alejandro García Caturla oraz Ernesto Lecuona. Kładąc nacisk na afrykańskie korzenie, *afrocubanismo* ponownie uznało jednak ważną rolę rasy.

Za prezydentury Machado (1925-1933) relacje między Afrokubańczykami a rządem poprawiły się, a sam prezydent na wiele sposobów uznał ich wkład w niepodległość kraju i kulturę. Zwiększyła się także ich liczba w administracji rządowej[122]. Mimo zmian w oficjalnym dyskursie na temat rasy i miejsca osób o afrykańskich korzeniach w konstruowaniu tożsamości i kultury narodowej rasa pozostała bardzo ważnym czynnikiem zarówno w okresie I republiki (1902-1933), jak i II republiki (1933-1958).

W rzeczywistości lat 20. i 30. XX w. elementy kulturowe o wyraźnie afrykańskich korzeniach (taniec, muzyka)[123] – do niedawna ukrywane i zabraniane – stały się *najbardziej „autentyczną" ekspresją narodowej wyjątkowości*. Tym samym zachodzące zjawiska można, za Robinem Moorem, określić jako *nacjonalizacja czerni*[124]. W 1925 r. Machado, jak podaje Andrews, wyraził swoje poparcie dla sonu i zatwierdził organizację pierwszego festiwalu tej muzyki, a nawet zaprosił jedną z grup, by zagrała na jego przyjęciu urodzinowym. Mimo obiekcji ze strony elity i klasy średniej son, podobnie jak rumba, stał się nowym symbolem kultury popularnej, w dużej mierze dzięki radiu i przemysłowi fonograficznemu (a rumba dodatkowo dzięki popularności, jaką zdobyła

[118] *Motivos de son* (1930), *Sóngoro cosongo. Poemas mulatos* (1931). Szerzej zob. np. N. Guillén, *Man-Making Words. Selected Poems of Nicolás Guillén*, przeł., red. R. Márquez, D.A. McMurray, Amherst 2003.

[119] L. Martinez-Echazabal, *Mestizaje...*, s. 38.

[120] Szerzej zob. R.D. Moore, *Nationalizing Blackness...*, s. 122-127, 132-146. Mniej więcej od lat 40. XX w. spadło zainteresowanie twórców z klasy średniej wątkami afrykańskimi. Nadal jednak utrzymało się w kulturze popularnej. *Tamże*, s. 221-223.

[121] Na temat Teodora Ramos Blanco zob. np. A.G. Alonso, *Ramos Blanco. Señales para el autorreconocimiento*, „Revolución y Cultura" 1982, nr 123, s. 10-15.

[122] Zob. A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 91-95.

[123] Na temat rozwoju afrokubańskich gatunków muzycznych i form tanecznych oraz form synkretycznych (afrohiszpańskich, jak np. contradanza i danzón) na Kubie zob. R.D. Moore, *Nationalizing Blackness...*

[124] Zob. *tamże*, zwł. s. 114-146.

w Europie i USA w latach 20. i 30.)[125]. Na fali przemian politycznych i ekonomicznych oraz popularyzacji niektórych gatunków kubańskich w Stanach Zjednoczonych i Europie od 1937 r. *comparsas* ponownie mogły uczestniczyć w obchodach karnawału, z tym że musiały się najpierw zarejestrować, paradowały pod okiem policji i prezentowały pokazy, które, jak ujął to Andrews, *byłyby bardziej atrakcyjne zarówno dla Kubańczyków, jak i turystów z USA*[126]. Karnawał w 1937 r. rzeczywiście przyciągnął wielu turystów, a miasto Hawana ufundowało nawet nagrody pieniężne dla najlepszej grupy[127].

Również religie włączające elementy afrykańskie – uznawane przecież za niebezpieczne – doczekały się zainteresowania. Próbę ukazania religii i tradycji afrykańskich jako wartościowych, a nie gorszych względem kubańskich podjął m.in. jeden z największych czarnych myślicieli tego okresu Gustavo E. Urrutia[128]. Tematem owego „folkloru" zajmowali się również Fernando Ortiz (w książce *Los Cabildos Afrocubanos*, 1921) i Rómulo Lachatañeré (w artykule *El sistema religioso de los lucumís y otras infuencias africanas en Cuba*)[129].

Sami Kubańczycy o korzeniach afrykańskich nie przyjęli używanego przez Urrutię terminu *afrocubanos* (Afrokubańczyk)[130]. Określali siebie raczej jako *cubano negro* („czarny Kubańczyk", kładąc tym samym nacisk na przynależność do narodu kubańskiego), a nie jako *negro cubano* („czarny z Kuby", co wskazywałoby przede wszystkim na przynależność do grupy rasowej). Termin *afrocubano* nie stał się sposobem samookreślenia i identyfikacji, lecz elementem dyskursu intelektualnego. Jak zauważa Fernández Robaina, pojawiał się on w artykułach czy esejach, choć i tak nie wszyscy się nim posługiwali, czego przykładem jest sam Nicolás Guillén[131].

Segregowana rzeczywistość

Zerwanie z europeizacją i wybielaniem oraz uznanie i rehabilitacja rasy czarnej na Kubie były jednak w dużym stopniu gestem. W rzeczywistości bowiem, mimo retoryki oraz uznania ich praw w Konstytucji z 1940 r., czarnoskórzy i Mulaci nadal doświadczali dyskryminacji na rynku pracy[132]. W latach 20. i 30. XX w. parali się głównie pracą fizyczną (murarstwo, praca w dokach portowych) oraz rzemieślniczą (krawcy, szewcy, piekarze). Niewielu z nich wykonywało prace urzędnicze (w administracji publicznej) czy wolne zawody (np. prawnika). Segregacja zdarzała się w parkach i na plażach. Jak pisze Moore, jeszcze w latach 50. XX w. w niektórych hotelach w kraju odmawiano

125 G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 166-167. Na temat sonu i rumby zob. R.D. Moore, *Nationalizing Blackness...*, s. 87-113, 166-190.

126 G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 168.

127 R.D. Moore, *Nationalizing Blackness...*, s. 80-86.

128 Szerzej na temat myśli Urrutii zob. T. Fernández Robaina, *Cuba. Personalidades...*, s. 43-47.

129 Tenże, *Identidad afrocubana...*, s. 43.

130 Na temat terminu *afrocubano* i jego użycia przez Ortiza i Urrutię zob. *tamże*, s. 73-84.

131 *Tamże*, s. 43-44.

132 Szerzej zob. T. Fernández Robaina, *Cuba. Personalidades...*, s. 127-133.

pokoju osobom ciemnoskórym, chociaż w późniejszym okresie mogli być w nich zatrudniani jako muzycy, co nie zdarzało się niemal nigdy w latach 20. i 30. Podobnie wiele najlepszych klubów i kabaretów nie wpuszczało (i nie zatrudniało) czarnoskórych, w najlepszych teatrach nie zatrudniano ciemnoskórych muzyków, a ciemnoskóra publiczność siedziała zazwyczaj na galeriach (ze względów ekonomicznych). To samo dotyczyło klubów towarzyskich, jak np. Havana Yacht Club, który miał podobno odmówić członkostwa samemu prezydentowi Batiście ze względu na jako afrykańskie korzenie[133]. Również w miejscach rozrywki klasy pracującej wydzielano strefy dla czarnych i białych. Segregacja nie obowiązywała w zasadzie jedynie w małych kabaretach i klubach, lokalnych teatrach, burdelach czy „akademiach tańca" praktycznie funkcjonujących również jako centra prostytucji[134].

Warto zauważyć, że ówczesna czarna elita zajmowała specyficzne położenie w społeczeństwie Kuby. Dystansując się wobec czarnej klasy niższej, czarna klasa średnia nie uzyskała jednak akceptacji ze strony białej klasy średniej, musiała więc tworzyć własne organizacje, stowarzyszenia i kluby (w tym tańca i drużyny sportowe) funkcjonujące równolegle do białych. Należały do nich choćby wspomniany już elitarny Club Atenas w Hawanie czy El Progreso w Santiago. Na styku niższej klasy średniej i wyższej klasy niższej powstawały też organizacje pomocowe, takie jak Centro de Cocheros w Hawanie[135].

Należy jednak podkreślić, że niektórzy Afrokubańczycy skorzystali z możliwości, jakie oferowało im państwo. Powszechny system edukacji publicznej i możliwości edukacyjne pozwoliły im na pewien awans społeczny i zawodowy (m.in. wolne zawody), niektóre szkoły prywatne przyjmowały jednak nadal tylko białych. O ile w 1899 r. na Kubie był, przykładowo, tylko jeden afrokubański prawnik, dziesięciu lekarzy i 102 nauczycieli, to 30 lat później było już 174 czarnoskórych prawników, 158 lekarzy i 1375 nauczycieli, a około 4% grupy czarnoskórych wykonywało zawody wymagające odpowiednich kwalifikacji. Niemniej jednak nadal byli niedoreprezentowani w tych zawodach i gorzej opłacani. Mimo że pod względem edukacji i „kultury" spełniali warunki klasy średniej, to, jak stwierdził de la Fuente, *ich kolor skóry, pochodzenie społeczne i sytuacja finansowa, jak również biały rasizm, trzymał ich niebezpiecznie blisko świata ubóstwa i pracowników fizycznych, z którego chcieli uciec*[136].

ZAKOŃCZENIE

Zarysowane procesy obrazują istniejące napięcia między tożsamością rasową a narodową na Kubie przed 1959 r. Z jednej bowiem strony nie ulega wątpliwości, że społeczność o korzeniach afrykańskich miała zasadniczy wkład w proces formowania kubańskiego

[133] R.D. Moore, *Nationalizing Blackness...*, s. 34-38; A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 158-160.

[134] R.D. Moore, *Nationalizing Blackness...*, s. 40, 98-99.

[135] G.R. Andrews, *Afro-Latin America...*, s. 126.

[136] Szerzej zob. A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 138-150, 153.

społeczeństwa, kultury i tożsamości, z drugiej zaś strony ich rzeczywista rola była przez całe dekady marginalizowana i umniejszana. Nie pozostawało to bez związku z szerszym kontekstem społeczno-politycznym w regionie, dominującymi ideologiami oraz rolą USA. Poza zagranicznymi wpływami Kuba borykała się z własnymi, silnie zakorzenionymi obawami i przekonaniami rasowymi, według których osoby o korzeniach afrykańskich powinny się znajdować w pozycji podporządkowanej.

W procesie formowania kubańskiej tożsamości i kultury zarówno odgórnie kierowane procesy i działania, jak i oddolna reakcja były pełne sprzeczności.

Biali, którzy skorzystali pod każdym względem z szerokiego zaangażowania czarnych w walkę o niepodległość, po 1898 r. wykorzystywali mit jedności rasowej, piętnując protesty i aktywizm czarnoskórych jako „rasistowskie", „niepatriotyczne" i jako zagrożenie dla jedności narodowej. Obarczano też czarnych winą za ich gorszą pozycję, bowiem w społeczeństwie równym rasowo brak awansu społecznego mógł być spowodowany jedynie brakiem osiągnięć z ich strony. Równocześnie administracja usilnie starała się przyciągnąć „cywilizowanych" imigrantów. Nacisk na imigrację białych i ograniczanie liczby przybyszów z Karaibów pokazuje, jak bardzo biała skóra była wpisana w ówczesną wizję „kubańskości". Konstytucja nadała czarnoskórym prawa, nie przeszkadzało to jednak nadal marginalizować ich w przestrzeni publicznej (hotele, teatry, parki czy kluby). „Nacjonalizacja" niektórych elementów kultur afrykańskich nie przeszkadzała zaś w tym, by afrokubańskie formy religijne nadal kojarzone były z zacofaniem i czarną magią. Istnieje zatem wyraźna sprzeczność między legislacją i zapewnieniami o równości a próbą wybielenia Kuby i stosowaną przez białych przemocą, zarówno fizyczną, jak i symboliczną, by użyć terminu Pierre'a Bourdieu. Stopniowa zmiana retoryki i „nacjonalizacja" afrokubańskich elementów w ograniczonym stopniu zdołały odmienić rzeczywistość, w której osoby o afrykańskich korzeniach nadal doświadczały dyskryminacji.

Z drugiej strony sama grupa afrykańska z biegiem czasu stanowić zaczęła społeczność coraz bardziej heterogeniczną. Po uzyskaniu niepodległości niektórzy wybijający się przedstawiciele grupy włączyli się do polityki głównego nurtu (jak Juan Gualberto Gómez czy Martín Morúa) i głosili pogląd, że jedynie indywidualny wysiłek i praca pomogą osiągnąć sukces[137]. Zderzyło się to z aktywnością Afrokubańczyków w organizacjach społecznych i politycznych upominających się o swoje prawa. O ile zatem niektórzy woleli rasę „przemilczeć", inni pokazywali, że ma ona kluczowe znaczenie dla członków grupy. Również pod względem praktyk kulturowych Afrokubańczycy stanowili grupę zróżnicowaną – od niewolników i byłych niewolników przywiązanych do kultury afrykańskiej po wolnych Kreoli identyfikujących się z kulturą dominującą. Awans społeczny, możliwy zresztą tylko dla niektórych, prowadził do dalszych wewnętrznych podziałów. Czarna i mulacka klasa średnia i zasymilowana elita w dużym stopniu wyznawały mit równości rasowej i dystansowały się od utożsamianej z kulturą afrykańską niższej klasy pracującej – mimo że ich pełny udział w społeczeństwie białych nie był do końca możliwy.

[137] Szerzej zob. np. A. Ferrer, *Rethinking Race...*, s. 60-76.

Rebecca Scott, która w swoich badaniach skupiła się na osobie niewolnika w okresie walk o emancypację Kuby, pokazała, że czarnoskórzy *nie byli biernymi obserwatorami upadku niewolnictwa* [...], *a raczej manewrowali i dokonywali wyborów w odpowiedzi na możliwości dostępne w społeczeństwie*[138]. Podobnie można powiedzieć, że po 1898 r. Kubańczycy o korzeniach afrykańskich aktywnie negocjowali swoje miejsce w społeczeństwie, mimo że w dużym stopniu przyswoili i zinternalizowali idee głoszone przez rządzących, co widać na przykładzie ich dążenia do wybielania przez związki małżeńskie. Z jednej strony bowiem stanęli do bezpośredniej konfrontacji z rasizmem i dyskryminacją rasową (na polu walki lub w formie czarnego aktywizmu). Z drugiej strony, świadomi ograniczeń porządku kolonialnego, jak również „białej" interpretacji „Kuby bezrasowej", wykorzystywali mimo wszystko stworzone przez system kanały awansu społecznego.

Postscriptum

Mimo ideologicznej zmiany z Kuby „białej" w Kubę „metyską", od lat 80. XIX w. spisy powszechne nieprzerwanie włączają pytanie o rasę (a dokładniej – o „kolor")[139]. Mara Loveman twierdzi, że statystyki rasowe służyły dokumentowaniu procesu wybielania i „cywilizowania"[140]. Wydaje się jednak, że może to także odzwierciedlać głęboko zakorzenioną świadomość różnic rasowych, które mimo zmiany dyskursu nadal postrzegane były jako ważne.

Po 1959 r. Kuba stała się miejscem swoistej *inżynierii społecznej*[141]. Reformy mające na celu wspomożenie i rozwój najniższych klas społecznych pomogły osobom o korzeniach afrykańskich w awansie społecznym i zawodowym. Likwidacja prywatnych szkół, klubów towarzyskich, miejsc rekreacji (plaż) oraz system szkół z internatem, jak również desegregacja (np. parków czy klubów towarzyskich) zlikwidowała dotychczasowe bariery między grupami i umożliwiła socjalizację młodego pokolenia w duchu jedności i kultury socjalistycznej[142]. Castro jednoznacznie powiązał dyskryminację rasową z dawnym systemem, a nierówności rasowe z „przywilejami klasowymi". Rozwiązanie problemów klasowych było jednocześnie rozwiązaniem problemu nierówności rasowej. Już w 1962 r. rząd twierdził, że Kuba wyeliminowała problem dyskryminacji rasowej[143]. Rasa zniknęła z oficjalnego dyskursu[144]. Przemilczane uprzedzenia jednak nie zniknęły. Jak wskazuje de la Fuente: *Chociaż rządowe programy edukacyjne i kulturał-*

[138] A.P. Maingot, *Race, Color, and Class...*, s. 223-224. Szerzej zob. R.J. Scott, *Slave Emancipation in Cuba. The Transition to Free Labor, 1860-1899*, Pittsburgh 2009, [online] http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?idno=31735055592343;view=toc;c=pittpress, 20 XII 2015.

[139] Zob. M. Loveman, *National Colors...*, s. 241 (Tabela 6.3).

[140] *Tamże*, s. 246.

[141] Zob. A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 336-337.

[142] Szerzej zob. *tamże*, s. 260-285.

[143] *Tamże*, s. 279. Szerzej zob. np. T. Fernández Robaina, *Identidad afrocubana...*, s. 11-32.

[144] T. Fernández Robaina, *Identidad afrocubana...*, s. 11-32; A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 279 i n.

ne były jawnie antyrasistowskie, to oficjalne przemilczanie rasy pozwoliło na przetrwanie i reprodukcję ideologii rasowych, które znalazły podatny grunt w przestrzeni prywatnej. Uprzedzenia zatem są przekazywane młodszym pokoleniom w zaciszu domowym (często wielopokoleniowym, ze względu na problemy mieszkaniowe)[145].

De la Fuente niezwykle trafnie stwierdził, że powiązanie dyskryminacji rasowej z postawą antyrewolucyjną spowodowało, że w obliczu problemów, z jakimi zmaga się reżim, zachowania dyskryminujące stają się bardziej akceptowane. Częściowe otwarcie gospodarki kubańskiej w latach 90. (np. legalizacja dolarów amerykańskich i umożliwienie różnych form prywatnej działalności) miało pewne konsekwencje dla poszczególnych grup rasowych[146]. Zaobserwowano także przypadki dyskryminacji. De la Fuente stawia także ważne pytanie o przyszłość relacji rasowych na wyspie, również w kontekście możliwego odzyskania wpływów przez diasporę kubańską z USA (w większości białej klasy wyższej i średniej)[147]. Pytanie to będzie coraz bardziej zyskiwało na znaczeniu, biorąc pod uwagę aktualnie nawiązywane relacje między Kubą a Stanami Zjednoczonymi oraz możliwość podróżowania Kubańczyków z USA do kraju pochodzenia. Rasa ponownie zatem staje się ważnym elementem rzeczywistości kubańskiej i istotnym czynnikiem kształtującym relacje społeczne.

BIBLIOGRAFIA

Alonso A.G., *Ramos Blanco. Señales para el autorreconociemiento*, „Revolución y Cultura" 1982, nr 123.

Andrews G.R., *Afro-Latin America, 1800-2000*, Oxford–New York 2004.

Appelbaum N.P., Macpherson A.S., Rosemblatt K.A., *Introduction. Racial Nations*, [w:] *Race and Nation in Modern Latin America*, red. też, New York 2003.

Bejarano M., *La inmigración a Cuba y la política migratoria de los EE.UU (1902-1933)*, „Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe" 1993, Vol. 4, nr 2, [online] http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1242/1270.

Bokszański Z., *Tożsamości zbiorowe*, Warszawa 2005.

Dembicz A. i in., *Słownik terminów geograficznych Ameryki Łacińskiej*, Warszawa 1979.

Dzieje Ameryki Łacińskiej, t. 1, red. T. Łepkowski, Warszawa 1977.

Dzieje Ameryki Łacińskiej, t. 3, red. R. Mroziewicz, R. Stemplowski, Warszawa 1979.

Fuente A. de la, *A Nation for All. Race, Inequality, and Politics in Twentieth Century Cuba*, Chapel Hill 2001, *Envisioning Cuba Ser.*

Fernández Robaina T., *Cuba. Personalidades en el debate racial (Conferencias y Ensayos)*, La Habana 2007, *Etnología (Havana, Cuba)*.

145 A. de la Fuente, *A Nation for All...*, s. 19, 322-323.

146 Np. dostęp do dolarów amerykańskich mają osoby posiadające rodzinę w USA (większość trafia zatem do białych Kubańczyków) oraz pracujące w sektorach powiązanych z obrotem dolara, jak np. turystyka (sektor, w którym czarni są niedoreprezentowani). *Tamże*, s. 318-319.

147 *Tamże*, s. 19, 317-329, 338.

Fernández Robaina T., *Identidad afrocubana, cultura y nacionalidad*, Santiago de Cuba 2009.
Ferrer A., *Insurgent Cuba. Race, Nation, and Revolution, 1868-1898*, Jamaica 1999.
Ferrer A., *Rethinking Race and Nation in Cuba*, [w:] *Cuba, the Elusive Nation. Interpretations of National Identity*, red. D.J. Fernández, M. Betancourt Cámara, Gainesville 2000.
Freyre G., *Panowie i niewolnicy*, Warszawa 1985, *Rodowody Cywilizacji*.
Gershenhorn J., *Melville J. Herskovits and the Racial Politics of Knowledge*, Lincoln–London 2004.
Guanche J., *Identificación de los componentes étnicos en Cuba. Contribución a su studio en los siglos XX y XXI*, „Revista del CESLA" 2005, nr 7.
Guanche J., *Componentes étnicos de la nación cubana*, Warszawa 2004, *Dokumenty Robocze – Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Latynoamerykańskich*, 40.
Guillén N., *Man-Making Words. Selected Poems of Nicolás Guillén*, przeł., red. R. Márquez, D.A. McMurray, Amherst 2003.
Helg A., *Our Rightful Share. The Afro-Cuban Struggle for Equality, 1886-1912*, Chapel Hill––London 1995.
Herskovits M.J., *The Myth of the Negro Past*, New York–London 1941, [online] https://archive.org/details/mythofthenegropa033515mbp.
Heuman G., *The Social Structure of the Slave Societies in the Caribbean*, [w:] *General History of the Caribbean*, t. 3, red. F.W. Knight, London–Basingstoke 1997.
Kaganiec-Kamieńska A., *Polityka imigracyjna wybranych państw Ameryki Łacińskiej na przełomie XIX i XX w.*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny" 2012, z. 4.
Larrain J., *Identity and Modernity in Latin America*, Malden, Mass. 2000.
Lisocka-Jaegermann B., *Czarne Afryki*, [w:] *Dzieje kultury latynoamerykańskiej*, red. M.F. Gawrycki, Warszawa 2009.
López Valdés R.L., *Pardos y Morenos esclavos y libres en Cuba y sus instituciones en el Caribe Hispánico*, San Juan 2007, *Biblioteca del Centro*.
Loveman M., *National Colors. Racial Classification and the State in Latin America*, New York 2014.
Łepkowski T., *Archipelagu dzieje niełatwe. Obrazy z przeszłości Antyli. XV-XX w.*, Warszawa 1964, *Biblioteka Wiedzy Historycznej. Historia Powszechna*.
Maingot A.P., *Race, Color, and Class in the Caribbean*, [w:] *Americas. New Interpretative Essays*, red. A. Stepan, New York 1992.
Martinez-Alier V., *Marriage, Class and Colour in Nineteenth-Century Cuba. A Study of Racial Attitudes and Sexual Values in a Slave Society*, Ann Arbor 1989.
Martinez-Echazabal L., *Mestizaje and the Discourse of National/Cultural Identity in Latin America 1845-1959*, „Latin American Perspectives" 1998, Vol. 25, nr 3.
Moore R.D., *Nationalizing Blackness. Afrocubanismo and Artistic Revolution in Havana, 1920--1940*, Pittsburgh 1997.
Moya J.C., *Spanish Emigration to Cuba and Argentina*, [w:] *Mass Migration to Modern Latin America*, red. S.L. Baily, E.J. Míguez, Wilmington 2003, *Jaguar Books on Latin America Series*, 24.
Ortiz F., *Hampa afro-cubana. Los negros esclavos; estudio sociológico y de derecho público*, Havana 1916, [online] https://archive.org/details/hampaafrocubanal00ortiuoft.

Ortiz F., *Contrapunteo cubano del tabaco y el azucar*, Caracas 1978.
Posern-Zieliński A., *Między indygenizmem a indianizmem. Andyjscy Indianie na drodze do etnorozwoju*, Poznań 2005, *Etnologia i Antropologia Kulturowa – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*, nr 22.
Race and Ethnicity in America. A Concise History, red. R.H. Bayor, New York 2003.
Roberts P.A., *The Roots of Caribbean Identity. Language, Race and Ecology*, Cambridge 2008.
Sánchez-Albornoz N., *Population of Latin America, 1850-1930*, [w:] *Europa, Asia y Africa en América Latina y el Caribe*, red. B. Leander, Paris–Mexico 1989.
Sánchez Alonso B., *The Other Europeans. Immigration into Latin America and the International Labour Market (1870-1930)*, „Revista de Historia Económica" 2007, Vol. 3.
Scott R.J., *Slave Emancipation in Cuba. The Transition to Free Labor, 1860-1899*, Pittsburgh 2009, [online] http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?idno=31735055592343;view=toc;c=pittpress.
Vasconcelos J., *Rasa kosmiczna*, przeł. J. Wojcieszak, Warszawa 1993, *Idee i Ludzie*, 4.
Wade P., *Race and Ethnicity in Latin America*, New York 1997.
Wiarda H.J., *The Soul of Latin America. The Cultural and Political Tradition*, New Haven–London 2001.

Dr Anna KAGANIEC-KAMIEŃSKA – doktor nauk społecznych w zakresie socjologii. Adiunkt w Zakładzie Ameryki Łacińskiej Instytutu Amerykanistyki i Studiów Polonijnych na Uniwersytecie Jagiellońskim. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na tożsamości, relacji między językiem a tożsamością oraz na polityce językowej w Ameryce Łacińskiej. Zajmuje się także grupą latynoską w USA.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.21

Wojciech GAGATEK
Uniwersytet Warszawski
w.gagatek@uw.edu.pl

JACEK CZAPUTOWICZ, KAMIL ŁAWNICZAK, ANNA WOJCIUK, *NAUKA O STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH I STUDIA EUROPEJSKIE W POLSCE*

Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, 196 s.

Jest źle – tyle można by powiedzieć, aby w dwóch słowach streścić stan nauki o stosunkach międzynarodowych i studiów europejskich w Polsce przedstawiony w książce Jacka Czaputowicza, Kamila Ławniczaka i Anny Wojciuk. Co więcej, jest źle od bardzo dawna – 25 latom transformacji nie towarzyszyło uzyskanie przez polskich badaczy większego wpływu na naukę europejską czy światową. Do tego nie wygląda na to, aby w krótkiej perspektywie miało się w tym przedmiocie coś zmienić.

Napisanie recenzowanej książki było bardzo potrzebne. Głosy o tym, iż polska nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie (czy też generalnie nauki społeczne w Polsce) stoją na niskim poziomie, są bowiem często słyszane podczas kongresów, paneli czy seminariów naukowych (choć zdarzają się też zdania bardziej optymistyczne). Do tej pory niewiele było jednak prac oferujących dane empiryczne, które mogłyby rzucić więcej światła na to zagadnienie (poza łatwo dostępnymi wskaźnikami bibliometrycznymi dotyczącymi cytowań i *impact factor*). Recenzowana praca wypełnia tę lukę, oferując oryginalny materiał empiryczny, oparty na jakościowej i ilościowej analizie treści czasopism naukowych oraz prac doktorskich i habilitacyjnych. Na tej podstawie autorzy przeprowadzili analizę przyczyn tego stanu rzeczy i wysnuli postulaty dotyczące jego naprawienia. W szczególności interesuje ich określenie stopnia, w jakim polscy badacze stosują teorie i metody badawcze w publikowanych przez siebie pracach, jak sami postrzegają swoją dyscyplinę oraz jak wypadają pod tym względem na tle innych państw (s. 10). Książka jest wynikiem realizacji grantu badawczego z NCN. Jest to znakomita, dobrze napisana, a co najważniejsze – dająca do myślenia pozycja, która powinna stać się najważniejszym punktem odniesienia w dyskusji o stanie nauki o stosunkach międzynarodowych i studiach europejskich w Polsce. W krótkiej z natury

rzeczy recenzji nie jest możliwe dogłębne ustosunkowanie się do wszystkich przedstawionych w tej publikacji argumentów, dlatego też poniżej chciałbym syntetycznie przedstawić główne ustalenia autorów oraz zgodnie z tym, co sami postulują, pisząc o braku w Polsce jakże potrzebnego krytycznego dialogu naukowego, wskazać na kilka elementów wymagających dalszych badań.

Nauka o stosunkach międzynarodowych (dalej: SM) sięga swoimi korzeniami XIX w. W Polsce pierwsze prace w tym obszarze powstały już w okresie międzywojennym i, co bardzo ważne, do końca lat 40. XX w. *polscy badacze SM stanowili nieodłączną część europejskiej, a w pewnym sensie i amerykańskiej sieci badaczy* (s. 39). Zapaść datuje się mniej więcej od lat 50. XX w., wraz ze zmianami politycznymi w PRL, zamknięciem się (dosłownym i w przenośni) na naukę światową, w tym poprzez stosowanie jedynie słusznego marksistowskiego pojmowania stosunków międzynarodowych. Słabość nauki o stosunkach międzynarodowych, jeśli chodzi o kwestie koncepcyjne, metodologiczne i teoretyczne, zauważano już w PRL (L. Pastusiak). Natomiast studia europejskie (dalej: SE), które autorzy uznają raczej za obszar badawczy niż subdyscyplinę (nie omawiając dogłębnie tego zagadnienia), w latach 90. rozwijały się w ściśle utylitarnym kierunku, aby przygotować społeczeństwo, a zwłaszcza kadry urzędnicze i ekspertów, do członkostwa w Unii Europejskiej. Ich rozwój jako obszaru wiedzy przyspieszył wraz z otwarciem na początku pierwszej dekady XXI w. kierunku studiów o nazwie europeistyka.

Niezależnie od różnych punktów wyjściowych ocena dorobku SM i SE w recenzowanej książce jest bardzo podobna. Większość polskich badaczy nie publikuje za granicą, nie uczestnicząc tym samym w międzynarodowym obiegu naukowym. Do tej pory słyszało się, że wynika to z braku biegłej znajomości języków obcych. Autorzy wskazują, że przyczyna tkwi głębiej, a jest nią brak umiejętności prowadzenia badań naukowych, znajomości i stosowania metodologii i teorii, a nawet sposobu pisania tekstów naukowych według omawianego przez nich dominującego wzorca typowego dla badań amerykańskich i brytyjskich, opartego w dużej mierze na teoretycznie ukierunkowanych badaniach ilościowych, modelach formalnych i teorii racjonalnego wyboru. Stwierdzają, że większość polskich prac jest zupełnym przeciwieństwem powyższego standardu: są ateoretyczne, opisowe (a nie analityczne), nie zawierają żadnych rozważań metodologicznych, ujęcia analitycznego, a czasami nawet pytań badawczych. W większości są to analizy tylko jednego czy też bardzo ograniczonej liczby przypadków, a nie analizy porównawcze. Nie tylko brak w nich zastosowania metod ilościowych, ale występuje również sytuacja, którą autorzy określili jako intuicyjne stosowanie metod jakościowych, odbiegające od zasad sztuki (s. 133). Posuwają się nawet do stwierdzenia, że taki opisowy styl niewiele różni się od *stojącego na wysokim poziomie merytorycznym dziennikarstwa* (s. 134). Taki obraz wyłania się z analizy zawartości czasopism naukowych, treści artykułów, doktoratów i habilitacji z ostatnich 25 lat (choć zdarzają się oczywiście wyjątki), a także podręczników zalecanych studentom. 84% doktoratów to prace ateoretyczne, podczas gdy dla artykułów naukowych ten wskaźnik wynosi 90%. Co więcej, artykuły opublikowane w czasopismach są bardzo rzadko cytowane (pytanie, czy to samo dotyczy ich czytania), przynajmniej jeśli wziąć pod uwagę bazę Google Scholar. Jak bowiem zinterpretować fakt, że 53 artykuły, które ukazały się w latach 2007-2012

w czołowym czasopiśmie „Stosunki Międzynarodowe", były cytowane tylko 90 razy, zaś najczęściej cytowany artykuł (R. Zięby) uzyskał tylko sześć cytowań? To z kolei może po części wynikać z braku wymiany poglądów i głosów polemicznych w czasopismach. Jednakże pozwoliłem sobie sprawdzić cytowania wspomnianego profesora Ryszarda Zięby i zauważyłem, że pierwsze siedem pozycji na jego liście cytowań stanowią książki, w tym *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje, struktury, funkcjonowanie* (1998), która była cytowana 80 razy, oraz np. *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* (2007), cytowana 38 razy. Dla porównania żaden z jego artykułów w czasopismach naukowych nie uzyskał więcej niż dziewięć cytowań. Podobna struktura, jeśli chodzi o proporcje cytowań książek w stosunku do artykułów, jest charakterystyczna dla innych polskich badaczy SM: Józefa Kukułki, Romana Kuźniara, Ziemowita Jacka Pietrasia, Teresy Łoś-Nowak, Edwarda Haliżaka, Marka Pietrasia. Remigiusza Bierzanka (wymienionych w kolejności najbardziej wpływowych badaczy według respondentów ankiety TRIP, zob. poniżej), a także po części Jacka Czaputowicza, którego listę cytowań otwierają dwie pozycje książkowe, natomiast na trzecim miejscu jest anglojęzyczny artykuł. Sprawdziłem również strukturę cytowań czołowych polskich europeistów średniej i starszej generacji i sytuacja wygląda podobnie. Może więc w Polsce nie czyta się po prostu czasopism naukowych, a preferuje książki? A może należy posługiwać się innymi miernikami niż cytowania?

Niezależnie od powyższego, w perspektywie porównawczej polskie badania SM i SE są najbliższe ateoretycznemu wzorcowi SM obecnemu we Francji, gdzie metody ilościowe nie są popularne, unika się debat i polemik, zaś dąży do jak najbardziej wszechstronnego i rozbudowanego opisu możliwe maksymalnej liczby zagadnień. Natomiast w zestawieniu ze standardem anglosaskim ustalenia autorów to *de facto* radykalne i frontalne podważenie legitymizacji całego środowiska naukowego. W szczególności autorzy mają na myśli grupę badaczy stosunków międzynarodowych określoną przez nich jako „kontynuatorzy" (w domyśle: tradycji badawczej ukształtowanej w PRL, ze wszystkimi jej wadami i słabościami, w tym przede wszystkim izolacją od nauki światowej, która za patrona obrała sobie Józefa Kukułkę), zaś sami określają siebie jako „uniwersalistów", czyli grupę, która stara się dołączyć do szerokiej międzynarodowej społeczności badaczy (czego symbolem jest Ludwik Ehrlich). Oliwy do ognia dolewa fragment recenzji wydawniczej autorstwa Jana Zielonki z Uniwersytetu w Oxfordzie umieszczony na okładce, w którym stawia on hipotezę, iż *problemy polskiej nauki wynikają z kultury uniwersyteckiej w Polsce, ze swoistego typu feudalizmu, który kultywuje stare hierarchie, powiązania, obyczaje i blokuje rozwój intelektualny ludzi młodych*. Dawno nie spotkałem się z tak radykalną i dosadną krytyką własnego środowiska naukowego.

Najmocniejszą stroną książki jest oparcie zawartych w niej argumentów na danych statystycznych zebranych przez autorów. Rozważania dotyczące Polski poprzedza szczegółowa analiza historii stosunków międzynarodowych w kraju i na świecie, zaś porównywanie trendów badawczych jest możliwe w oparciu o przeprowadzony w Polsce i administrowany przez autorów projekt TRIP (Teaching, Research and International Policy). Bardzo dobrze, iż autorzy zdecydowali się na wzbogacenie kategorii analitycznych badania TRIP

o kategorie dostosowane do polskiego kontekstu. Wydaje mi się jednak, że część dotycząca stosunków międzynarodowych jest napisana nieco lepiej i bardziej dogłębnie niż ta dotycząca europeistyki. Jest tak być może dlatego, że historia tej pierwszej dyscypliny jest znacznie dłuższa oraz że autorzy dysponowali wynikami projektu TRIP, ale mimo to można było bardziej dogłębnie przedstawić narodowe modele studiów europejskich, tak samo jak autorzy uczynili w przypadku stosunków międzynarodowych.

Ale zasadnicze pytanie dotyczy zestawienia w jednej książce stosunków międzynarodowych i europeistyki (autorzy nie wyjaśniają przyczyn takiego doboru przypadków), które oczywiście mają wiele punktów wspólnych (takich jak wielodyscyplinarność), ale równocześnie sporo rozbieżności wynikających właśnie z odmiennych wkładów dyscyplinarnych. Używając języka metodologii, należałoby zadać pytanie: czy zestawienie nauki o stosunkach międzynarodowych i studiów europejskich stanowi porównawcze studium przypadku, czy też dwa przypadki analizowane oddzielnie, a niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z przypadkami skrajnie dewiacyjnymi, czy może jeszcze z inną odmianą studium przypadku? Autorzy omówili bowiem studia europejskie w zasadzie tylko z pespektywy nauk o polityce (piszą: *poziom SE w Polsce jest w głównej mierze pochodną poziomu nauki o polityce*, s. 136), natomiast w znacznie mniejszym stopniu z perspektywy podejść prawniczych, ekonomicznych czy kulturowo-socjologicznych, które przecież odgrywają bardzo istotną rolę w definiowaniu zakresu badawczego studiów europejskich. Ponadto z pewnością w naukach prawnych, a być może także w innych obszarach szeroko rozumianej europeistyki, obowiązują inne standardy, jeśli chodzi o rolę i zastosowanie teorii i metodologii, które należałoby wziąć pod uwagę przy ocenie ogólnej kondycji studiów europejskich. Z drugiej strony stosunki międzynarodowe znajdują się blisko studiów europejskich, w szczególności z uwagi na fakt, że najpopularniejszym zagadnieniem omawianym przez znawców SM w ich artykułach są studia europejskie (dotyczy tego 17,8% wszystkich artykułów, podczas gdy druga w kolejności analiza polityki zagranicznej państwa innego niż Polska obejmuje 15,7% wszystkich artykułów). Warto by było, aby autorzy doprecyzowali, co mieli na myśli, pisząc o stosowaniu, przywoływaniu czy też odnoszeniu się do teorii. Przykładowo autorzy piszą: *spośród teoretyków SM najczęściej przywoływano Samuela Huntingtona (w 5 artykułach), Immanuela Wallersteina (w 3), oraz Benjamina Barbera i Francisa Fukuyama (po 2 teksty)* (s. 101). Nie wiem jednak, co dokładnie mają na myśli: czy to, że autor artykułu bądź doktoratu wspomniał, iż jakieś teorie istnieją, ewentualnie zacytował główne ich ustalenia, czy też że zastosował daną teorię w celu wyjaśnienia problemu badawczego?

Niewielkim pocieszeniem jest fakt, iż sytuacja w innych państwach naszego regionu niewiele odbiega od tej scharakteryzowanej w Polsce. Jako remedium autorzy proponują *zwiększyć nacisk i poprawić jakość nauczania teorii i metodologii na studiach doktoranckich* (s. 138), a także podczas studiów I i II stopnia, w tym wprowadzić szkolenia z *techniki pisania artykułów naukowych według obowiązującego standardu*. Z tą propozycją należy się oczywiście w całej rozciągłości zgodzić, pytanie tylko – jak ją zrealizować. Mam nadzieję, że recenzowana książka stanie się istotnym punktem wyjściowym w tej właśnie dyskusji, zaś sposób analizy stanu SM i SE będzie modelem także dla innych dyscyplin i dziedzin nauki.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.22

Juliusz GAŁKOWSKI
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
juliusz.galkowski@gmail.com

PAWEŁ GRAD, *O POJĘCIU TRADYCJI. STUDIUM KRYTYCZNE KULTURY PAMIĘCI*

Fundacja Augusta hrabiego Cieszkowskiego, Warszawa 2017, 277 s.

Profesor Jacek Bartyzel w jednej ze swoich książek zauważył, że tradycja jest w gruncie rzeczy stanem naturalnym człowieka. Dopiero naruszenie istniejącego dotychczas porządku powoduje reakcję – i w ten sposób powstaje tradycjonalizm[1]. Z całą pewnością w takiej samej sytuacji rodzi się teoretyczny namysł nad samym pojęciem tradycji. Stał się on koniecznością, ponieważ termin „tradycja" i wszystkie jego pochodne są dziś niewyraziste i mało zrozumiałe. Zapewne przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że pewne naturalne zjawisko, traktowane niemalże aksjomatycznie, zostało w wielopokoleniowym procesie wykoślawione i zyskało złą sławę. A proces ten na swoim końcu skutkuje próbą amputacji dużej części struktury społecznej, co widzieliśmy przez prawie całe XX stulecie i widzimy do tej pory. Obecny kryzys tradycji jest skutkiem – ciągnącej się od XVII w. – rewolucji oświeceniowej, która z pełną świadomością zanegowała sens i wartość tradycji.

Warto w tym miejscu oddać głos prof. Bartyzelowi, który wskazuje, że źródłem obecnej, kryzysowej sytuacji, jest *nowożytny racjonalizm, czyli przeświadczenie, że wszystko – łącznie z dogmatami wiary – musi i powinno być poddane osądowi krytycznego, indywidualnego rozumu, co w sferze społecznej przekłada się na wyniosłą pogardę dla wszystkich tradycyjnych instytucji i form* życia*, których zróżnicowanie i skomplikowanie należy zastąpić nadanym przez rozumną władzę ładem praw wyrozumowanych, prostych i czystych*[2].

Jednakże nawet najrozumniejsze – w swym założeniu – wytwory ludzkiego umysłu nie są w stanie zastąpić ludzkiej natury. Fakt ten konstatuje Paweł Grad w swojej książce poświęconej zjawisku tradycji we współczesnym dyskursie filozoficznym.

[1] J. Bartyzel, *Nic bez Boga, nic wbrew tradycji. Kosmowizja polityczna tradycjonalizmu karlistowskiego w Hiszpanii*, Radzymin 2015, s. 57.

[2] *Tamże*, s. 55.

Warto zauważyć, że nie jest to praca poświęcona zagadnieniu tradycji w kulturze, prawie lub polityce. Autor zdecydował się na dokonanie dogłębnej i krytycznej analizy zjawiska „kultury pamięci", będącej typowym przejawem postmodernistycznego, współczesnego sposobu myślenia. Ponieważ o wartości książek analitycznych decyduje jakość diagnozy, należy się szczególnie uważnie przyjrzeć wskazywanemu przez autora problemowi. Paweł Grad zwraca uwagę na fakt, że pamięć o przeszłości i odwoływanie się do niej stały się nienaruszalnym elementem współczesnego dyskursu. Jednocześnie wskazuje na pewien, poniekąd podstawowy dla jego rozważań, element owej „kultury pamięci" (wprowadzenie tego terminu jest konieczne, wszak „tradycja" i „tradycjonalizm" zostały obłożone anatemą) – *opiera się ona na uznaniu niezbędności „tradycji" dla zachowania owoców modernizacji* (s. 9). Zatem mielibyśmy do czynienia z nowym tworem, który z właściwie rozumianą tradycją (aż ciśnie się na język tautologia „tradycyjna tradycja") nie ma nic wspólnego.

Czym zatem jest owa „kultura pamięci", nowoczesna tradycja, budowana w paradygmacie „końca historii" oraz postnowoczesnego kryzysu?

Autor bardzo trafnie wskazuje, że mamy do czynienia ze swoistym „konserwatyzmem nihilistycznym". Oczywiście jest to „termin techniczny", a nihilizm należy rozumieć jako: *pogląd, zgodnie z którym nie istnieje rzeczowe (metafizyczne) uzasadnienie istniejącego i akceptowanego porządku rzeczy; porządek ten niejako dźwiga się sam z nicości, unosi się sam ponad miejscem, które powinna zajmować jego podstawa. Brak podstawy oznacza bezzasadność, a więc niemożliwość uzasadnienia; innymi słowy – pozwalając dalej mówić temu idiomowi – oznacza on, iż nie można podać racji uznawanego porządku. Jest on nie tylko ontologicznie bezpodstawny, ale tym samym również nie-racjonalny, niemożliwy do uzasadnienia. Ten cud bezpodstawnego i nieracjonalnego istnienia możliwy jest dzięki woli, która wybiera to, co nie posiada żadnego metafizycznego ugruntowania. Dlatego też głęboko pomyślany nihilizm – potwierdzają to dzieła Schellinga, Schopenhauera i Nietschego – kończy się filozofią woli. Jej akt kompensuje to, co straciło się wskutek nihilistycznego odkrycia: rzeczywiste uzasadnienie. Wola bierze na siebie wysiłek ustanowienia stabilności systemu wbrew temu, że jest on pozbawiony podstaw i niezrozumiały* (s. 40-41).

Autor ów nihilizm zarzuca także tradycjonalizmowi „naiwnemu", który swe podstawy znajduje w świadomym wyborze pewnych działań, zachowań i poglądów tylko dlatego, że zostały one ustanowione w przeszłości. Jest to ważne wyróżnienie, ponieważ oznacza, że Grad nie widzi podstawowej różnicy pomiędzy tradycjonalizmem – reakcją na naruszenie tradycji, a „kulturą pamięci" – próbą uratowania modernistycznego dziedzictwa. I w jednym, i w drugim przypadku fakt, że coś zostało wypracowane, a słuszność tych rozwiązań nie ma dla naszych rozważań żadnego znaczenia, w przeszłości, nie jest takim uzasadnieniem. W obu przypadkach mamy do czynienia z pewnym woluntarystycznym wyborem funkcjonalności. W gruncie rzeczy nie zastanawiamy się nad tradycją, lecz słusznością pewnych zachowań lub jej brakiem. Funkcjonalność nie jest bowiem uzasadnieniem tradycji jako takiej, lecz jedynie pewnych działań, jednostkowych lub społecznych.

Próbę – zdaniem Pawła Grada nieudaną – filozoficznego i racjonalnego uzasadnienia tradycji podjął Karl Popper[3]. Krytyka popperowskiej koncepcji, jaką podejmuje autor *O pojęciu tradycji*, zasadniczo wskazuje na fakt, że racjonalne uzasadnienie tradycji ukazane w wykładzie autora *Społeczeństwa otwartego* jest oparte jedynie na pełnieniu przez nią funkcji społecznej. Bez tradycji racjonalizm nie mógłby istnieć i skutkować postępem, ponieważ stanowi ona swoisty magazyn tego, co zastane i wytworzone w rozumie ludzkim.

Jednocześnie Grad – co stanowi podstawowe zadanie jego książki – proponuje własną, oczywiście racjonalną teorię tradycji, *która nie ogranicza się do wyjaśnienia przez odwołanie do zewnętrznej wobec niej funkcji społecznej. Zamiast tego przedstawiam wyjaśnienie fenomenu tradycji jako systemu komunikacji. Zbudowanie sytuacji komunikacyjnej, która pozwala zrealizować określoną, wyróżnioną formę życia – oto wewnętrzna funkcja tradycji oraz racja jej istnienia* (s. 65).

W związku z uwagami poczynionymi przez autora należy zadać kilka istotnych pytań. Pierwszym jest rozstrzygnięcie, czy koncepcja tradycji jako systemu komunikacji daje się uzasadnić i czy stanowi rzeczywiście racjonalne uzasadnienie zjawiska tradycji. Sam autor zdaje sobie sprawę z pułapki, jaką na siebie zastawił, i większa część wywodu jego pracy poświęcona jest rozważaniom na temat racjonalności oraz sporom z Husserlem, Habermasem i Agambenem. Jeżeli zaś poległ on na racjonalnym uzasadnieniu swojej koncepcji, to wartość jego wywodu gwałtownie spada, pomimo prawidłowego zdiagnozowania nieracjonalnych i nihilistycznych podstaw współczesnej „kultury pamięci".

Samą koncepcję stanowiącą podstawę książki autor ukazuje jako system komunikacji wewnątrz wspólnoty, pozwalający na odróżnienie jej członków (swoi) od osób wywodzących się spoza niej (obcy). Dzięki temu systemowi wewnętrznej komunikacji wspólnoty możliwe jest określenie właściwych przekonań (czyli doktryny) oraz właściwych praktyk (czyli dyscypliny): *Doktryna i dyscyplina służą publicznej prezentacji różnicy; prezentacja ta stwarza sytuację komunikacyjną, w której każdy użytkownik języka musi określić się wobec tej różnicy i tym samym zdefiniować swoją przynależność* (s. 78).

Definicja proponowana przez Pawła Grada różni się od koncepcji „kultury pamięci" jednym istotnym elementem. W obu przypadkach literackim zobrazowaniem definicji jest przepiękne pytanie: „skąd idziemy? dokąd zmierzamy?". Różnica polega na tym, że kultura pamięci stara się pominąć owo kluczowe słowo „idziemy", a w koncepcji komunikacyjnej jest ono konieczne. Kultura europejska wypracowała przez stulecia swoistą kulturę pędu. Przypomina ona mechanizm teleportacji, jaki możemy obejrzeć w serialu *Star Trek* i innych filmach *science fiction*. W jednym momencie jesteśmy „tutaj", a w następnym już „tam". Zapominamy, że owo „pomiędzy" to nie jedynie kwestia dystansu. To także, a może przede wszystkim, zagadnienie temporalne. Jeżeli pominiemy „pomiędzy" i „w międzyczasie", to rzeczywiście możemy określać funkcjonalną

[3] K.R. Popper, *Ku racjonalnej teorii tradycji*, [w:] tenże, *Droga do wiedzy. Domysły i refutacje*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 1999, s. 208-232, *Biblioteka Współczesnych Filozofów*.

przydatność tradycji na podstawie aktu woli. Racjonalność nie dotyczy oceny tradycji jako takiej, lecz jedynie poszczególnych działań czy poglądów (doktryny i dyscypliny), co – jak już powyżej wskazano – nie dotyczy interesującego nas tematu.

W przekonaniu Pawła Grada właśnie proces tworzenia tradycji stanowi jej *clou* i dzięki temu autor stara się mówić o racjonalnym uzasadnieniu samego zjawiska. Jednakże należy poważnie się zastanowić, czy ma w tym miejscu rację. Traktując tradycję jako proces komunikacji społecznej, zakłada istnienie świadomego nadawcy i odbiorcy komunikatu. Warunki te spełnia – zdaniem autora – fakt translacji z indywidualnych stanowisk na publiczne, czyli przyjmowane przez całość wspólnoty komunikacyjnej.

I jest to w istocie najsłabszy element wywodu Pawła Grada – trudno mówić bowiem o racjonalności procesu uwspólniania indywidualnych stanowisk. Opis jego koncepcji przypomina raczej zasadę zgodną z teorią doboru naturalnego, gdzie „wygrywają" i zostają przemienione w tradycję te werbalizacje lub zobrazowania różnicy, które najbardziej odpowiadają wspólnocie komunikacyjnej (ona bowiem – wedle autora – nie wymaga translacji) oraz umożliwiają wyznaczenie granic zrozumiałych dla obcych, czyli pozostających poza wspólnotą. Jest to proces sytuujący się poza paradygmatem racjonalności i, jak się wydaje, będący podstawowym wyznacznikiem tej koncepcji.

Gdyby zatem *O pojęciu tradycji* ograniczało się jedynie do tej próby stworzenia racjonalnego uzasadnienia tradycji, byłaby to zdecydowana porażka autora. Jednakże o wartości tej pracy stanowi dalszy ciąg rozważań, który o wiele lepiej uzasadnia zjawisko tradycji niż teza o tradycji jako procesie komunikacji społecznej. Chodzi bowiem o odniesienie do zjawiska źródłowego.

Cała kultura intelektualna Europy, ukształtowana przez Ateny i Jerozolimę, jest naznaczona poszukiwaniem źródła – αρχέ. Widzimy je we wszystkich istotnych punktach filozoficznej mapy – od Miletu po Tybingę. W dziejach można wyróżnić szereg podejść do tego zagadnienia, jednakże od kwietnia 1546 r. możemy mówić o dwóch głównych nurtach, które kształtują relację do przeszłości i tradycji – nurcie określanym przez autora jako katolicki i jako protestancki.

Nurt „protestancki", którego najwybitniejszym przedstawicielem w XX w. był Edmund Husserl, zakłada swoiste zniesienie dystansu czasowego między poznającym podmiotem a historycznym źródłem. Celem jest zapoznanie się z nim jako fenomenem w niczym niezanieczyszczonym i bezpośrednio dostępnym.

Jeśli powrót do źródła jest możliwy, to dlatego, że ono samo jest poniekąd czymś ponadhistorycznym – doświadczeniem egzystencjalnym lub idealnością sensu, czymś, co pozostaje w takiej samej relacji ontologicznej do Palestyny początków I wieku, jak do Niemiec lat trzydziestych (lub Polski roku 2016). W ten sposób powrót do źródła jest powrotem – a więc ruchem wstecz, ruchem w przeszłość – do czegoś, co może być zawsze żywo obecne (s. 15).

Różnica pomiędzy wskazanym powyżej stanowiskiem „protestanckim" a „katolickim" polega na tym, że w drugim przypadku mamy do czynienia nie z dotarciem bezpośrednim do źródła, lecz z kontaktem zapośredniczonym – poprzez powtarzanie praktyk przez owo źródło wytworzonych.

I właśnie analizy obu podejść pozwalają autorowi na przeprowadzenie – skądinąd interesującej – krytyki idealizmu fenomenologicznego. Krytyczne omówienie tej części

książki wymagałoby naprawdę długiego wywodu. I niezależnie od tego, czy zgadzamy się ze stanowiskiem autora, czy też nie, trzeba przyznać, że owa krytyka jest koherentna.

Warto zatrzymać się nad wnioskami, jakie wyciąga z owej analizy Paweł Grad. Tendencja do bezpośredniego dotarcia do źródła (tak jak do jakiegokolwiek czystego fenomenu) musi skutkować – w jego opinii – skonstruowaniem nowoczesnego podmiotu, owego idealnego „ja", które jest zdolne do wskazania w przeszłości historycznego źródła. Ów konstrukt niesie za sobą inne – zdawałaby się, że nieoczekiwane – skutki. Pozwala także na skonstruowanie swoistej „tożsamości zbiorowej", która – w przeciwieństwie do pierwotnego rozumienia wspólnoty – nie dzieli, ale łączy, stąd już prosta droga do ideowego multikulturalizmu.

Konsekwencje „katolickiego" podejścia do historii uniemożliwiają nam konstruowanie podmiotu wskazującego źródło historyczne w czystej postaci – poznajemy je poprzez wielokrotne (co może, ale nie musi być utożsamiane z wielopokoleniowym) powtarzanie pojęć i czynności. Źródło jest w ten sposób stale obecne i nie wymaga odnalezienia go na nowo. W takim ujęciu podejście to w rzeczy samej jest przejawem racjonalnego wielopokoleniowego dyskursu. I w ten sposób tradycja uzyskuje ów nadany na początku książki charakter systemu komunikacji wewnątrz wspólnoty. Jest to komunikacja nie tylko horyzontalna – w jednym pokoleniu, ale także wertykalna – w chronologicznym wielopokoleniowym dialogu.

Warto także wskazać zaprezentowane w zakończeniu książki wnioski, mające charakter, jak określa to sam autor, metapolityczny. Zdaniem Grada odrzucenie tradycji jako wewnątrzwspólnotowego systemu komunikacji, mającego na celu wykreowanie różnicy, skutkuje wytworzeniem się „kultury pamięci", która stawia sobie za jeden z najważniejszych celów wytworzenie systemu dialogu i współistnienia bez zaznaczania różnic i odrębności. Wielość i różnorodność nie oznaczają odmienności. Taka – w gruncie rzeczy paradoksalna – postawa ma za zadanie zapobieżenie przemocy poprzez sformułowanie polityki agonistycznej. Może ona przybierać zarówno lewicowy, jak i prawicowy charakter.

[...] *oba modele nie są zorientowane na realizację potencjału komunikacji racjonalnej założonego w mechanizmie jawnego wyznaczania różnicy. Wariant lewicowy dlatego, że postrzega eksplikowanie tożsamości jako ekspresję namiętności, nie zaś jako pracę racjonalizacji. Wariant prawicowy nie jest w ogóle natomiast zainteresowany prezentowaniem zewnętrznej granicy w celu innym niż definiowanie wroga. W obu przypadkach mamy do czynienia z projektami w gruncie rzeczy irracjonalnego (z punktu widzenia zewnętrza) spektaklu społecznego* (s. 261).

Książka Pawła Grada, podejmując jeden z najważniejszych (i najciekawszych) tematów spółczesnych sporów filozofii politycznej, jest jednocześnie interesująco skonstruowanym traktatem krytykującym – aby nie napisać „atakującym" – idealizm i jego metafizyczne skutki we współczesnym świecie. Widać to nie tylko w krytyce Husserla, ale też w analizie konstruowania „tożsamości zbiorowej" czy też „zbiorowego podmiotu". Wydaje się jednak, że zbyt łatwo przyszło autorowi podążanie w tym kierunku. Idealizm – zwłaszcza u późnego Husserla – trudno określić mianem nihilizmu ontologicznego. Warto w tym miejscu odwołać się do ważkiej pracy Stanisława Judyckiego,

analizującej późną (a wiec najradykalniejszą w swym idealizmie) fazę poglądów Husserla[4]. Podejście Grada do tak wielowątkowej myśli, jaką jest filozofia Husserla i jej pochodne, jest jednak zbyt uproszczone.

Z drugiej strony po lekturze książki odczuwamy wyraźny brak rozwinięcia owych metapolitycznych wniosków. Autor w sposób logiczny wskazał, jak dwa podejścia do historii i tradycji, które zdominowały i ukształtowały myśl europejską, budują współczesną myśl teoriopolityczną. I stanowi to istotną wartość jego pracy. Należałoby zatem, aby podjął te analizy w późniejszych swoich publikacjach. Erudycja i koherentność omawianego wydawnictwa dają nadzieję, że i kolejne będą interesujące oraz bogate w zaskakujące wnioski.

BIBLIOGRAFIA

Bartyzel J., *Nic bez Boga, nic wbrew tradycji. Kosmowizja polityczna tradycjonalizmu karlistowskiego w Hiszpanii*, Radzymin 2015.

Judycki S., *Intersubiektywność i czas. Przyczynek do dyskusji nad późną fazą poglądów Edmunda Husserla*, Lublin 1990, Rozprawy Wydziału Filozoficznego – Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, t. 42. *Studia z Filozofii Teoretycznej*, 6.

Popper K.R., *Ku racjonalnej teorii tradycji*, [w:] tenże, *Droga do wiedzy. Domysły i refutacje*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 1999, *Biblioteka Współczesnych Filozofów*.

[4] S. Judycki, *Intersubiektywność i czas. Przyczynek do dyskusji nad późną fazą poglądów Edmunda Husserla*, Lublin 1990, *Rozprawy Wydziału Filozoficznego – Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, t. 42. *Studia z Filozofii Teoretycznej*, 6.

DOI: https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.49.23

Przemysław SOŁGA
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
przemyslaw.solga@gmail.com

EWA J. NOWACKA, *WPROWADZENIE DO DOKTRYNY SPOŁECZNEJ BENEDYKTA XVI. PAŃSTWO I SPOŁECZEŃSTWO W POGLĄDACH FRANCISZKA*

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, 244 s.

Doktryna społeczna i polityczna to zagadnienia będące nieodłącznym elementem katolickiej nauki społecznej, której początek dał papież Leon XIII w swojej słynnej encyklice *Rerum novarum*. Katolicka nauka społeczna, choć w swoich zasadniczych założeniach pozostaje niezmienna, stale ewoluuje, gdyż rzeczywistość społeczno-polityczna świata, w którym żyjemy, bezustannie się zmienia. Tematy związane z polityką i życiem społecznym stanowiły ciągły element nauczania ostatnich papieży. Opracowanie Ewy Nowackiej stanowi niewątpliwie cenny wkład, jeśli chodzi o wnikliwe badania nauki społecznej papieża Benedykta XVI oraz jego następcy, papieża Franciszka.

Autorka recenzowanej pracy, Ewa Jolanta Nowacka, aktualnie zajmuje stanowisko profesora nadzwyczajnego w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, a jej zainteresowania badawcze oscylują m.in. wokół zagadnień związanych z samorządem terytorialnym oraz prawem ustrojowym. Z notki biograficznej zawartej w książce dowiadujemy się, że autorka prowadziła badania w zagranicznych ośrodkach naukowych (w Szwajcarii, Niemczech, USA, Wielkiej Brytanii i we Włoszech) związane z takimi kwestiami, jak decentralizacja państwa, doktryna konstytucyjna i myśl polityczna. Jednakże obiektem badań Nowackiej jest także szeroko pojęta katolicka nauka społeczna, odnosząca się zwłaszcza do zagadnień związanych z polityką państwa, przede wszystkim w myśli społecznej i politycznej papieża Benedykta XVI.

Wybór tematu pracy, który zdecydowała się poruszyć autorka w swojej książce, jest jak najbardziej trafiony, przede wszystkim dlatego, że zakończony niedawno pontyfikat Benedykta XVI pozostawił spuściznę, która nie została jeszcze skrupulatnie zbadana. Dość wspomnieć, że analizy związane z tym zagadnieniem są podejmowane nie tylko przez teologów, ale także politologów, historyków i przedstawicieli innych obszarów

nauki. Można zastanawiać się nad tym, czy trwający zaledwie od kilku lat pontyfikat ojca świętego Franciszka jest już na tyle dojrzały, że można pisać monografie traktujące o tej tematyce. Myślę, że bardziej właściwe w tym przypadku jest tworzenie pomniejszych tekstów naukowych, przede wszystkim artykułów, które rzecz jasna powstają bezustannie niemalże od początku rzeczonego pontyfikatu. W pełni uzasadnione jest poświęcenie pewnych partii książek zagadnieniu nauczania papieża Franciszka odwołującego się do polityki; tak też dzieje się w przypadku recenzowanej publikacji.

Jeśli chodzi o konstrukcję pracy, przede wszystkim należy wspomnieć o tym, że dokonano w niej podziału na dwie zasadnicze części, co jest w pełni zrozumiałe ze względu na prezentowany temat poświęcony nauczaniu dwóch różnych osób – pierwsza poświęcona została analizie nauki papieża Benedykta XVI, druga – nauce papieża Franciszka. Jednakże wspomniana pierwsza część pracy jest w zasadzie powtórzeniem tego wszystkiego, co Ewa Nowacka napisała w swojej wcześniejszej książce pt. *Wprowadzenie do doktryny społecznej Benedykta XVI*[1]. Recenzentem obydwu publikacji był Leon Miodoński, co jest o tyle zastanawiające, że jest on filozofem, nie politologiem. Profesor Miodoński, pracownik Uniwersytetu Wrocławskiego, specjalizuje się w filozofii niemieckiej i zapewne twórczość Josepha Ratzingera/Benedykta XVI nie jest mu obca.

W porównaniu z poprzednią książką recenzowana praca została wzbogacona o jeden dodatkowy rozdział: *Znaczenie analizy historii państwa rzymskiego dla rozważań o państwie Benedykta XVI*. Autorka w 2009 r. nie miała jeszcze, rzecz jasna, oglądu całego pontyfikatu ówczesnego papieża, stąd zapewne zdecydowała się uzupełnić pierwotną pracę o nowe spostrzeżenia. Wydaje się jednak, iż w tym przypadku temat został wyczerpany tylko w niewielkim stopniu, tym bardziej że wyżej wspomniany rozdział nie wnosi w zasadzie nic nowego, jeśli chodzi o omówienie nauki następcy Jana Pawła II. Moim zdaniem bardziej zasadne byłoby wznowienie uprzednio wydanej pozycji uzupełnionej o nowe wątki. Część pracy poświęcona nauce papieża Franciszka pozostawia pewien niedosyt, zważywszy na to, że pontyfikat ten może trwać jeszcze wiele lat i zainicjowanie przez biskupa Rzymu pewnych zmian doktrynalnych jest wielce prawdopodobne. Niewątpliwy prognostyk w tym zakresie stanowi fakt, iż papież Franciszek nie opublikował jeszcze żadnego oficjalnego dokumentu, w którym podejmowałby skrupulatnie tematykę społeczno-polityczną.

Wątpliwości może budzić także objętość obydwu części pracy – pierwsza jest niemal trzykrotnie dłuższa od drugiej i wcale nie ratuje tego stanu rzeczy fakt, że obydwa zagadnienia dotyczą różnych ram chronologicznych. Według mnie druga część opracowania powinna zostać rozwinięta i opublikowana jako osobna książka. Na dzień dzisiejszy, jak się wydaje, na taki krok jest jednak jeszcze za wcześnie. Ewa Nowacka niewątpliwie posiada kompetencje umożliwiające napisanie takowego opracowania, a w odniesieniu do nauki papieża Franciszka nie powiedziała ostatniego słowa. Sam pomysł na konstrukcję recenzowanej pracy uważam jednak za chybiony, także

[1] Zob. E. Nowacka, *Wprowadzenie do doktryny społecznej Benedykta XVI*, Wrocław 2009, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 3613.

ze względu na to, że nauka obydwu papieży różni się od siebie. Szkoda, że autorka nie próbuje konfrontować jednej i drugiej oraz nie stara się zaznaczać ich wspólnych punktów. Wspomina wprawdzie o tym, ze Franciszek powołuje się często na nauczanie Benedykta XVI, np. wyłożone w encyklice *Caritas in veritate* (s. 194), jednak brak tutaj konkretów.

Poważną wątpliwość może budzić także tytuł jednego z podrozdziałów: *Wolność. Równość. Braterstwo*. Niniejszy slogan to hasło sztandarowe tzw. Wielkiej Rewolucji Francuskiej, której ideały daleko odbiegały od oficjalnego nauczania Kościoła, a i ten ostatni zawsze się od niej odcinał (nie wspominając o fakcie, że osoby duchowne w czasie Rewolucji były prześladowane). W przytoczonym podrozdziale Nowacka nigdzie nie wskazuje, jakoby papież Benedykt XVI w swoim nauczaniu odwoływał się do tego hasła lub tym bardziej się nim posługiwał. Oczywiście, same pojęcia wolności, równości i braterstwa wpisują się w jego nauczanie, lecz jedynie jeśli są pojmowane w odpowiedni sposób. Posługiwanie się taką terminologią w odniesieniu do nauczania któregokolwiek z papieży jest moim zdaniem wielkim nieporozumieniem.

Zupełnie nie rozumiem też, dlaczego w części poświęconej nauce papieża Franciszka pierwszy rozdział odnosi się wciąż do nauki ojca świętego Benedykta XVI. Byłoby to dla mnie zrozumiałe, gdyby zawarto w owym rozdziale jakieś odniesienia do nauki byłego prefekta Kongregacji Nauki Wiary, umożliwiające płynne przejście do nauczania jego następcy, będącej w istocie w jakimś stopniu kontynuacją myśli Benedykta XVI. Tak jednak bynajmniej się nie stało.

Za poważny mankament pracy uważam także to, że przypisów jest w niej zdecydowanie za mało. Autorka częstokroć powołuje się na różne przemyślenia czy też konkluzje, nie podając przy tym żadnych odnośników do konkretnego źródła, które dałyby możliwość odnalezienia cytowanych słów. W pracy można się natknąć nie tylko na cytaty, ale także na całe akapity pozbawione przypisów, które wcale nie są kompilacją wniosków czy też uogólnień.

Numeracja rozdziałów w części drugiej książki powinna według mnie rozpoczynać się od początku. W tytule książki, podając imię Franciszka, autorka winna była moim zdaniem wyraźnie zaznaczyć, że chodzi o papieża Franciszka. Chciałbym zwrócić uwagę również na to, że w bibliografii nie dokonano podziału na opracowania i źródła.

Podstawa bibliograficzna, na której opiera się praca, jest pokaźna, choć nie nazbyt imponująca. Autorka skupiła się głównie na oficjalnych dokumentach wydanych przez obydwu papieży. Moim zdaniem w większym stopniu należało zanalizować pomniejsze wypowiedzi Benedykta XVI i Franciszka, takie jak homilie, w których tematyka społeczna i polityczna jest także wspominana w sposób co prawda nie zawsze bezpośredni, lecz w dużym stopniu wyczerpujący. Ewa Nowacka powołuje się na prace luźno związane z poruszoną tematyką, np. poświęcone historii ustroju, autorstwa Jana Baszkiewicza, tymczasem zmarginalizowała w zasadzie opracowania, także odnośnie do nauki obydwu papieży. Według mnie odwołanie się do tego typu prac, przychylne lub krytyczne, dowodziłoby w większym stopniu erudycji autorki.

Wstęp do opracowania jest w moim odczuciu dosyć bałamutny – jako cel swoich dociekań Nowacka wskazuje w nim *wprowadzenie do doktryny społecznej papieża*

Benedykta XVI (s. 9). O papieżu Franciszku i jego nauce społecznej wspomina na końcu omawianej partii pracy, nie wiadomo jednak, w jakim celu również jego nauczanie zostało tu uwydatnione. Czy autorka zechciała wspomnieć o nim „mimochodem", czy też miała jakiś określony cel? Nie dowiemy się tego ani ze wstępu, ani z jakiejkolwiek innej części książki.

Moim zdaniem – i jest to również przytyk odwołujący się do uwagi poświęconej mankamentom w wykorzystanych materiałach źródłowych – zbyt słabo uwydatniono wątek transcendencji, a przecież całe nauczanie papieży ukierunkowane jest na dojście do jednego wspólnego celu, jakim jest zbawienie człowieka. Odwołując się do prac ojców Kościoła, można było przy okazji w większym stopniu zwrócić uwagę na odnośniki na temat państwa i prawa, jakie można znaleźć w Biblii, przede wszystkim w Nowym Testamencie. Nauka papieży bazuje nie tylko na Tradycji, ale też – a może przede wszystkim – na tym, co zostało wedle wiary Kościoła przekazane ludziom w słowie pochodzącym od Boga. Zawarcie w pracy osobnego rozdziału poświęconego tym zagadnieniom byłoby moim zdaniem wielce wskazane. Chociaż bowiem autorka jest politologiem, to przecież poruszana przez nią tematyka wykorzystuje wiedzę z kilku innych nauk, przede wszystkim teologii. Myśli społecznej teologów nie można zaś zamykać w sztywnych klamrach terminologii odnoszącej się typowo do nauk o polityce, lecz trzeba sięgnąć głębiej, do jej transcendentnego wymiaru, na którym zasadza się cała istota tej dziedziny nauki. W tym kontekście trzeba też mieć na uwadze fakt, że teologia jest nauką wyjątkową, wymykającą się spod utartych konwencji szeroko pojętych i powszechnie akceptowanych kryteriów naukowości.

Zupełnie niepotrzebne było moim zdaniem dodanie w pracy rozdziału pt. *Znaczenie analizy historii państwa rzymskiego dla rozważań o państwie Benedykta XVI*. Fragment ten stanowi *novum* w książce Ewy Nowackiej – we wcześniejszym dziele autorki poświęconym doktrynie społecznej Benedykta XVI go nie znajdziemy. Przede wszystkim tytuł omawianego rozdziału nie licuje z jego treścią: autorka analizuje rzeczywistość społeczną oraz prawnoustrojową w państwie rzymskim, powołując się przy tym na odpowiednią literaturę przedmiotu, w której trudno jednak znaleźć jakieś pozycje autorstwa Józefa Ratzingera/Benedykta XVI. Nie bardzo zatem wiadomo, jakie znaczenie dla rozważań papieża o państwie ma analiza historii Imperium Romanum. Oczywiście niniejszy rozdział odnosi się do nauczania Benedykta XVI, wyłożonego zwłaszcza w jego dwutomowym dziele *Jezus z Nazaretu*, w którym papież wyraźnie uwydatnił znaczenie rzymskiego imperium w historii zbawienia, i do tego Nowacka również się odwołuje w swojej pracy. W opiniowanym rozdziale zabrakło jednak wyraźnego nawiązania tamtej tematyki.

Już we wstępie do pracy autorka przywołuje dziwne z mojego punktu widzenia stwierdzenia. Oto jedno z nich: *W historii Kościoła nigdy nie było jednocześnie dwóch papieży, którzy by ze sobą współpracowali i nie walczyli o władzę* (s. 10). We współczesnym Kościele katolickim nie ma dwóch papieży. Pełnoprawnym, obecnie urzędującym papieżem jest ojciec święty Franciszek. I choć Benedykt XVI posługuje się oficjalnie tytułem „emerytowanego papieża", to następcą św. Piotra jednak już nie jest. Tym samym odbiega też od prawdy stwierdzenie autorki, jakoby obydwaj tworzyli obecnie

doktrynę społeczną Kościoła. Ewa Nowacka w tym samym miejscu zauważa także, że Benedykt XVI to *teolog i filozof wpisujący się w nurt personalizmu i egzystencjonalizmu niemieckiego*. Nie wiem, skąd autorka czerpie tego typu sformułowania, lecz skoro zdobyła się na tego typu konstatację, powinna była moim zdaniem ją uzasadnić, powołując się przy tym na odpowiednią bazę źródłową i literaturę. Być może są to wywody zapożyczone od recenzenta pracy, prof. Miodońskiego. Z kolei papież Franciszek, zdaniem autorki, *wprowadza ewangelizację* [...] *w nawiązaniu do soboru*, podobnie jak Jan Paweł II, Paweł VI i Jan XXIII. Autorka nie wskazuje przy tym, o jaki sobór chodzi, a powinna użyć pełnej nazwy: Sobór Watykański II. *Ad vocem* papieża Jana XXIII należało też wspomnieć, że uczestniczył on tylko w jednej, pierwszej sesji soboru, zaś jego pontyfikat stanowił jedynie *spiritus movens* dla jego dalszego przebiegu. Trudno mówić, że „dobry papież", jak zwykło się go nazywać, nawiązywał w swoim nauczaniu do nauki Soboru Watykańskiego II, który za jego życia dopiero się rozpoczął. Zupełnie nie rozumiem też, dlaczego E. Nowacka *de facto* odmawia Benedyktowi XVI czerpania inspiracji z *Vaticanum Secundum*, co przecież miało i ma miejsce. Choć jeszcze jako kard. Ratzinger uchodził on za konserwatywnego teologa, który często krytykował zmiany zachodzące po soborze, także w liturgii, to przecież nie kwestionował samej zasadniczej nauki soboru i sam chętnie się do niej odwoływał.

In plus autorce policzyć trzeba to, że w rozdziale pierwszym, opisując naukę św. Augustyna i św. Bonawentury, wskazała zarazem ich wpływ na nauczanie Benedykta XVI. Filozofia i nauka zwłaszcza tego pierwszego były papieżowi szczególnie bliskie i chętnie do nich nawiązywał. Przejście od wywodów obydwu świętych do nauczania byłego papieża jest tutaj wyraźnie zaznaczone, jednak niestety zabieg ten nie jest konsekwentnie realizowany w całości pracy.

Wspominając o personalizmie w nauce społecznej Benedykta XVI (s. 35), można było uwzględnić kontekst historyczny tej postawy wobec zjawiska szeroko pojętego personalizmu we współczesnej polityce. Z reguły definiuje się go jako możliwość aktywnego udziału człowieka w życiu politycznym, w tym samorządowym, oraz w życiu społecznym. Coraz częściej używane w dzisiejszych czasach, zwłaszcza na Zachodzie, pojęcie społeczeństwa obywatelskiego zasadza się właśnie na gruncie personalistycznego modelu polityki. Jednak postawa Kościoła wobec tak pojętego modelu ewoluowała z czasem. Jeszcze na przełomie XIX i XX w. papiestwo było negatywnie nastawione do czynnego udziału hierarchii Kościelnej i katolików świeckich w życiu politycznym, wychodząc z założenia, że zaangażowanie w rozwój etyki i nauki społecznej jest wystarczające. Skutki takiej postawy bywały niestety niekiedy opłakane, co uwidoczniło się zwłaszcza w przypadku Niemiec, gdzie Kościół nie zdołał przeciwstawić się skutecznie zjawiskom takim jak totalitaryzm czy nazizm – tak uważa m.in. ks. prof. Czesław Bartnik[2]. Jakie było stanowisko w tej kwestii Benedykta XVI? Jego rozważania jako papieża-Niemca na temat polityki często odwoływały się do historii, także do historii ojczystego kraju. Trzeba mieć też świadomość, że tzw. Kościół posoborowy nieco inaczej

[2] S. Wójcik, *Personalistyczny model polityki*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne" 2015, Vol. 47, s. 8 , [online] http://dx.doi.org/10.15804/athena.2015.47.01.

podchodzi do kwestii relacji do państwa niż Kościół sprzed Soboru, a poczynienie odpowiednich retrospekcji w pracy odwołujących się do tej materii byłoby moim zdaniem bardzo pożyteczne.

Odnosząc się do nauki o pochodzeniu władzy od Boga (np. s. 29), również można było odwołać się do wcześniejszych papieży. Autorka słusznie zwraca uwagę na to, że Leon XIII, przywołując tę dewizę, zaznacza, że nie wchodzi tutaj w grę żadna konkretna forma rządu (s. 29). Pontyfikat tego papieża i jego nauczanie stanowiły *de facto* początek przychylnego nastawienia Kościoła wobec demokracji, które w pełni wykrystalizowało się jednak dopiero po Soborze Watykańskim II. Sama nauka o boskim pochodzeniu władzy to jednak problem dosyć zawiły, a treść książki moim zdaniem domaga się jego dookreślenia. Już św. Jan Chryzostom, doktor Kościoła, w swoich *Homiliach na list św. Pawła do Rzymian* pisał, że od Boga pochodzi władza w sensie ogólnym, nie zaś sami rządzący. Poczynienie tego typu dygresji mogłoby dać lepszy obraz i umożliwić zrozumienie katolickiej doktryny na temat władzy oraz tego, na jakich zasadach ewoluowała.

Autorka często odwołuje się do nauczania papieża Franciszka, jeśli chodzi o kwestie związane z ekonomią, przytaczając różne kontrowersyjne tezy. Pisze np., że *działalność gospodarcza powinna być podporządkowana osiągnięciu dobra wspólnego* (s. 195). Stwierdzenie to wymaga dogłębnej analizy. Przede wszystkim problematyczne jest aktualnie samo pojęcie dobra wspólnego. Jak słusznie zauważa Agata Tasak, *eksplikacja tego pojęcia wiąże się nie tylko z problemami jednoznacznego określenia zakresu pojęciowego, ale także z koniecznością uwzględnienia wielu kontekstów społeczno-politycznych, w ramach których się analizuje i konceptualizuje to pojęcie*[3]. Zasada powszechnego przeznaczenia dóbr rzecz jasna jest wpisana od dawna w katolicką naukę społeczną, jednak z drugiej strony Kościół wyraźnie naucza o własności prywatnej jako „świętej i nienaruszalnej". Nawet jeśli, zgodnie ze stwierdzeniem ks. Mariana Grabczyka, *sprawiedliwość ogólna inspiruje i kształtuję ową szczegółową*[4], to jednak Kościół, odwołując się do nauki św. Tomasza z Akwinu, wyraźnie nauczał, że własność prywatna pod względem aksjologicznym góruje nad własnością wspólną[5]. Dalej autorka, odwołując się do nauczania papieża Franciszka, przytacza słowa: *Problemów społecznych nie da się rozwiązać, przyjmując jedynie logikę rynkową. Przyczyną nierówności społecznych jest prowadzenie działalności gospodarczej – której celem jest wytwarzanie bogactw odrębnie od działania politycznego* (s. 195). I w innym miejscu: *Zadłużenie społeczne* [...] *wymaga urzeczywistnienia społecznego. Podstawowe znaczenie mają interwencyjne funkcje państwa, władzy politycznej* (s. 233). Przy tak ujętej problematyce również należało zaznaczyć, że Kościół mimo wszystko odcina się od idei tzw. państwa opiekuńczego. Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*, nazywanej „katolicką wersją liberalizmu", potępia taką formę

[3] A. Tasak, *Kategoria dobra wspólnego jako podstawa dobrego państwa w refleksji polskich środowisk katolickich*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 2014, nr 8, s. 43.

[4] M. Grabczyk SDB, *Sprawiedliwość społeczna a rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa*, „Seminare. Poszukiwania Naukowe" 2001, nr 17, s. 104.

[5] M. Łuszczyńska, *Własność, wolność, jednostka. Kościół katolicki wobec podstawowych własności liberalizmu*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie" 2009, Vol. 3, s. 83.

państwa, wskazując, że dominuje w nim *logika biurokratyczna*[6]. Niektórzy czasem złośliwie konfrontują nauczanie obydwu papieży (tj. Jana Pawła II i Franciszka), wykazując ich sprzeczności, jeśli chodzi o kwestie ekonomiczne. Wskazuje się np. na to, że Jan Paweł II chętnie nawiązywał do dzieł konserwatywnego i wolnorynkowego teologa Michaela Novaka, zaś papież Franciszek wywodzi się z ojczyzny „teologii wyzwolenia", która usiłuje pogodzić katolicką naukę społeczną z ideami marksizmu. Jednak moim zdaniem są to w większości przypadków sofizmaty, gdyż papież Franciszek odwołuje się do katolickiej nauki społecznej, biorąc pod uwagę jej ciągłość doktrynalną. Do tego również autorka mogła się odnieść, przedstawiając własne stanowisko, tym bardziej że Jan Paweł II w pracy jest często cytowany. Nie jest także prawdą, moim zdaniem, stwierdzenie Nowackiej, że *koncepcja państwa socjalnego była budowana już przez papieża Leona XIII* (s. 9). Papież z przełomu XIX i XX w., choć sprzeciwiał się wszelkiej niesprawiedliwości społecznej, to jednak dostrzegał poważne zagrożenie w uszczuplaniu własności prywatnej, która wynika z prawa naturalnego[7]. Trudno mówić o jakimkolwiek „państwie socjalnym" w nauczaniu Leona XIII, gdyż to jego pontyfikat zapoczątkował cały ciąg krytycznych wypowiedzi kolejnych papieży na temat socjalizmu[8].

Na s. 187 autorka przytacza słowa Benedykta XVI, iż *wyjście z zacofania ekonomicznego samo w sobie jest pozytywne, lecz nie rozwiązuje problematyki promocji człowieka*. Następnie podaje problemy pojawiające się w zarówno w krajach rozwiniętych ekonomicznie, jak i słabo rozwiniętych. Szkoda, że nie odwołała się w tym miejscu o nauki papieża Jana XXIII, którą zawarł w swej encyklice *Mater et magistra*. Papież wskazywał tam na następujący dylemat: kraje słabo rozwinięte są bardziej przywiązane do wartości duchowych niż kraje, które osiągnęły wysoki poziom rozwoju gospodarczego, i udzielanie pomocy tym pierwszym winno uwzględniać ten fakt[9]. W pracy można było nie tylko konfrontować wypowiedzi Benedykta XVI i Franciszka, ale odnosić je także do stanowiska innych papieży. Doktryna społeczna Kościoła, jak już wspomniano, stale ewoluuje. Przytoczona encyklika jest także jednym z tych dokumentów Kościoła, na które Nowacka powołuje się w swojej pracy i które wymienia w bibliografii.

Autorka stwierdza, że *Encyklika* Laudato si' *ma epokowe znaczenie w historii doktryn społecznych i politycznych* (s. 234). Byłbym ostrożny w ferowaniu tak odważnych sądów, zwłaszcza że owa encyklika odnosi się nie tyle do „doktryn społecznych i politycznych", co do kwestii związanych z ochroną środowiska.

Reasumując, recenzowana książka, choć pod wieloma względami pozostawia wiele do życzenia, z całą pewnością będzie stanowić cenne kompendium wiedzy o nauczaniu społecznym papieży Benedykta XVI i Franciszka. Pomimo pewnych niedociągnięć zawarte w niej informacje, przynajmniej w sposób przyczynkarski, będą w stanie

---

6 Jan Paweł II, encyklika *Centesimus annus*, nr 48.

7 M. Łuszczyńska, *Własność, wolność, jednostka...*, s. 84.

8 Więcej na ten temat zob. *Socjalizm i komunizm potępione przez papieży*, red. A. Maniecka, Sandomierz 2009, *Roma Locuta*.

9 Jan XXIII, encyklika *Mater et magistra*, [online] http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_xxiii/encykliki/mater_magistra_15051961.html, 12 X 2016.

wtajemniczyć czytelnika, zwłaszcza amatora, w meandry tej skomplikowanej i stale rozwijającej się dziedziny nauki. Profesjonalny teolog lub politolog zapewne dostrzeże i wytknie autorce wiele błędów, ale i on powinien znaleźć w książce wiele cennych wskazówek do badań. Przytoczone przeze mnie uwagi nie uwzględniają rzecz jasna wszystkich mankamentów pracy. Ewa Nowacka porusza jednak zagadnienia, które są jak dotąd opracowane słabo, dlatego jestem przekonany, że jej książka stanowić będzie przyczynek do powstawania nowych dzieł poruszających omawiany temat.

BIBLIOGRAFIA

Grabczyk SDB M., *Sprawiedliwość społeczna a rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa*, „Seminare. Poszukiwania Naukowe" 2001, nr 17.

Jan XXIII, encyklika *Mater et magistra*, [online] http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_xxiii/encykliki/mater_magistra_15051961.html.

Jan Paweł II, encyklika *Centesimus annus*.

Łuszczyńska M., *Własność, wolność, jednostka. Kościół katolicki wobec podstawowych własności liberalizmu*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie" 2009, Vol. 3.

Nowacka E., *Wprowadzenie do doktryny społecznej Benedykta XVI*, Wrocław 2009, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 3613.

Socjalizm i komunizm potępione przez papieży, red. A. Maniecka, Sandomierz 2009, Roma Locuta.

Tasak A., *Kategoria dobra wspólnego jako podstawa dobrego państwa w refleksji polskich środowisk katolickich*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 2014, nr 8.

Wójcik S., *Personalistyczny model polityki*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne" 2015, Vol. 47, [online] http://dx.doi.org/10.15804/athena.2015.47.01.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

„Politeja" jest czasopismem naukowym Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego publikującym artykuły z dziedziny szeroko pojętych nauk politycznych i kulturoznawstwa. Zapraszamy Autorów, pracowników naukowych i doktorantów z ośrodków naukowych w kraju i za granicą, do składania oryginalnych, dotąd niepublikowanych i nierozpatrywanych w tym samym czasie przez inną redakcję artykułów naukowych oraz recenzji książek. Przyjmujemy artykuły napisane zarówno w języku polskim, jak i angielskim. Ostateczna decyzja Redakcji o przyjęciu artykułu do publikacji zależy od uzyskania pozytywnego wyniku anonimowego procesu recenzyjnego. Recenzenci są wyznaczani przez Redakcję spośród specjalistów zajmujących się daną dziedziną.

Wymagania formalne:

1. Teksty w formacie Word prosimy nadsyłać na adres mailowy: politeja@uj.edu.pl.
2. Artykuł powinien być nie krótszy niż 1 arkusz wydawniczy, tj. 40.000 znaków liczonych wraz z przypisami i spacjami. Maksymalna objętość artykułu to 10.000 słów (wliczając bibliografię i przypisy).
3. Oprócz przypisów dolnych artykuł musi zawierać bibliografię wszystkich przywoływanych w tekście prac.
4. Na pierwszej stronie artykułu prosimy podać następujące dane:
   Imię i nazwisko autora
   Afiliacja
   Adres e-mail
   Adres do korespondencji
   Liczba znaków (z przypisami i spacjami)
   Tytuł
5. W tekście artykułu powinien być zawarty abstrakt w języku angielskim (do 14 wierszy) wraz z przetłumaczonym tytułem artykułu oraz biogram.
6. W przypadku recenzji książek prosimy o dołączenie biogramu.
7. Prosimy o podanie 3-5 słów kluczowych.
8. Przypisy dolne powinny być zgodne z wzorcem stosowanym w „Politei" dostępnym na stronie czasopisma (odrębny wzorzec dla artykułów w języku angielskim).
9. Autorzy otrzymują do wglądu i akceptacji korektę wydawniczą tekstów, którą w ciągu dwóch tygodni należy odesłać do wydawnictwa po wprowadzeniu własnych zmian i/lub uzupełnień.
10. Po zaakceptowaniu tekstu do druku Autorzy podpisują umowę autorską z wydawnictwem Księgarnia Akademicka wydającym „Politeję".

W Politei 49 publikują następujący autorzy:

Ina Alber
Jean Crombois
Wojciech Gagatek
Juliusz Gałkowski
Dagmara Głuszek-Szafraniec
Chris Hann
Anna Kaganiec-Kamieńska
Jacek H. Kołodziej
Paweł Krężołek
Stanisław Łojek
Maciej Miżejewski
Olga Nadskakuła-Kaczmarczyk
Joanna Nowicki
Joanna Orzechowska
Lidia Pokrzycka
Agnieszka Polończyk
Arkadiusz Radwan
Hans-Bernd Schäfer
Anna Sender
Przemysław Sołga
Joanna Sondel
Maciek Stępka
Janusz J. Węc
Marcin Zubek

ISSN 1733-6716
www.akademicka.pl