

P ●●● POLSKI
P ●●● PRZEGLĄD
● S ●● STOSUNKÓW
●●M● MIĘDZYNARODOWYCH



RADA NAUKOWA

Cezary Mik (przewodniczący), Marek Bankowicz, Jerzy Borzecki, Sandra Cavallucci, Oliver Dörr, Zaur Gasimov, Janusz Gilas, Ēriks Jēkabsons, Elżbieta Karska, Stanisław Konopacki, Marek Kornat, Zbigniew Lewicki, Włodzimierz Marciniak, Bogdan Musiał, Mariusz Muszyński, Zbigniew B. Rudnicki, Jadwiga Staniszkis, Bogumił Szmulik, Ewa Thompson, Krzysztof Warchałowski

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Redaktor Naczelny – Mariusz Muszyński
Pierwszy Zastępca Redaktora Naczelnego – Elżbieta H. Morawska
Zastępca Redaktora Naczelnego – Zbigniew B. Rudnicki
Sekretarz Redakcji – Magdalena Satora
Zastępca Sekretarza Redakcji – Natalia Kohtamäki

RECENZENCI

Tomasz Błaszczak (Kowno), Dominika Harasimiuk (Warszawa), Danuta Kabat-Rudnicka (Kraków), Marcin Kałduński (Toruń), Krzysztof Kania (Toruń), Karol Karski (Warszawa), Ewa Popławska (Warszawa), Przemysław Saganek (Warszawa), Anna Solarz (Warszawa), Andrzej Marcin Suszycki (Poczdami), Jan Szumski (Warszawa), Mariusz Wołos (Kraków)

SEKRETARZ

Daniel Kawa

PROJEKT OKŁADKI

Justyna Kopecka

© Copyright by Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Toruń 2016

ISSN 2300-1437

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową:
tel./fax 056 648 50 70, marketing@marszalek.com.pl

Wydawnictwo Adam Marszałek, ul. Lubicka 44, 87-100 Toruń
tel. 56 660 81 60, e-mail: info@marszalek.com.pl, www.marszalek.com.pl
Drukarnia nr 2, ul. Warszawska 54, 87-148 Łysomice, tel. 56 678 34 78

SPIS TREŚCI

STUDIA

SZYMON PAWŁOWSKI, <i>Konstytucyjne warunki uczestnictwa w Unii Walutowej – wybrane zagadnienia</i>	5
--	---

ARTYKUŁY

MAREK KORNAŁ, <i>Stolica Apostolska w polskiej polityce zagranicznej na uchodźstwie (wrzesień 1939 – czerwiec 1940)</i>	45
---	----

NATALIA KOHTAMÄKI, <i>Kultura organizacyjna w agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej</i>	67
---	----

MARTA OSUCHOWSKA, ALEKSANDRA SYRYT, <i>Konstytucyjne podstawy wolności religijnej w wybranych państwach Europy i Ameryki Łacińskiej</i>	89
---	----

JAN BURY, <i>Kierunki i uwarunkowania polityki zagranicznej Jemenu w latach 1990–2014</i>	107
---	-----

ANNA TIIDO, <i>The „Russian World”: the blurred notion of protecting Russians abroad</i>	131
--	-----

MATERIAŁY, RECENZJE, KOMUNIKATY

AGNIESZKA SZPAK, <i>Ocena ataku na szpital w Kunduzie w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego</i>	153
--	-----

INFORMACJE DLA AUTORÓW	167
------------------------------	-----

SZYMON PAWŁOWSKI¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

KONSTYTUCYJNE WARUNKI UCZESTNICTWA W UNII WALUTOWEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

Słowa kluczowe: EBC, NBP, unia walutowa

Keywords: ECB, National Bank of Poland, Monetary Union

1. W dyskusji o przystąpieniu Polski do strefy euro nie można zapominać, iż przyjęcie euro wiązać się musi ze zmianą Konstytucji RP². Na jej niezgod-

¹ Katedra Prawa Dyplomatycznego i Dyplomacji Publicznej, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

² Przyjętym podstawowym założeniem niniejszej publikacji jest pogląd Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz wydaje się większości doktryny, że zmiana konstytucji dla przyjęcia euro jest konieczna; tym samym odrzucone zostało stanowisko prezentowane w doktrynie, iż możliwe jest przyjęcie wspólnej waluty bez zmiany art. 227 polskiej Konstytucji na skutek „prounijnej” interpretacji, zob. prezentację tych poglądów w: S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Suwerenność państwowa a integracja walutowa w dobie kryzysu. Perspektywa dla Polski*, [w:] red. J. Oniszczyk, *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 430. Problem przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (UE) w ramach strefy euro i wobec jej kryzysu stał się przedmiotem wielu wypowiedzi w literaturze przedmiotu; zob. R. Balicki, *Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP – zagadnienia de lege ferenda*, [w:] red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, E-Wydawnictwo.

ność z Traktatami³ wskazuje w swoich opiniach Europejski Bank Centralny (EBC). W jakim kierunku zmiana polskiej Konstytucji mogłaby następować,

Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, s. 95–104; M. Balczyk, *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej – uwagi na tle wyroków polskiego i niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie aktów normatywnych stabilizujących strefę euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 151–189; op.cit., *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 10.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych związanych ze stabilizacją strefy euro z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 7, s. 37–45; J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro*, Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa 2014; J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a traktat o europejskim mechanizmie stabilności i traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 23–49; M. Muszyński, *Traktatowy projekt wspólnej waluty Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2013, nr 1, s. 90–106; J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1, s. 3–17; idem, *Wejście Polski do strefy euro a problem zmian w Konstytucji RP*, [w:] *Wyzwania w systemie bankowym w XXI wieku*, red. A. Piotrowska-Piątek, P. Ruczkowski Wydawnictwo WSEPiNM, Kielce 2009, s. 209; I. Kraś, *Przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej a niezależność Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 2, s. 87–103; A. Kustra, *„Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 31–55; M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej (druk nr 2989, Sejm VI kadencji)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 9–30; B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 60–71; P. Czarny oraz A. Nowak-Far, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP*, [w:] *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 45–60; M. Federowicz, *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – zagadnienia wybrane*, „PWSZiPiA Studia Lubelskie” 2010, t. 6; K. Wójtowicz, *Wprowadzenie*, [w:] *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 6; starszą literaturę dotyczącą przekazania kompetencji zebrał B. Opaliński, *Przekazania kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 85–100. Zob. w szczególności: A. Bałaban, *Konstytucyjna pozycja Narodowego Banku Polskiego a Unia Monetarna*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 345–361.

³ Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2.

winno zostać wnikliwie rozpatrzone w trakcie toczoney debaty. Niniejszy artykuł stanowić ma głos w tej interesującej intelektualnie, ale również istotnej ze względu na praktykę ustrojową dyskusji.

2. Prawo wspólnotowe/unijne początkowo nie regulowało zagadnień związanych z władztwem monetarnym. Dopiero wraz z zacieśnianiem się integracji państwa członkowskie podejmowały próby stworzenia mechanizmu wzajemnej stabilizacji kursów swoich walut, aby ostatecznie stworzyć unię walutową. Z kreacją unii walutowej związana była konieczność utworzenia ram instytucjonalnych dla wykonywania władztwa monetarnego na poziomie ponadnarodowym. Państwa członkowskie zdecydowały się na stworzenie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC/System), w skład którego wchodziły banki centralne wszystkich państw członkowskich, w tym Narodowy Bank Polski (NBP) oraz ponadnarodowy EBC.

Zadania postawione przed ESBC przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) wyrażone zostały przede wszystkim w dawnym art. 105 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który aktualnie uzyskał nową numerację: art. 127 TfUE. Pierwszym wymienionym zadaniem jest prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej. Zgodnie z art. 282 TfUE wspólną politykę pieniężną prowadzi Eurosystem, na który składają się EBC i krajowe banki centralne (KBC) państw, których walutą jest euro (KBC uczestniczące). W celu realizacji polityki pieniężnej Eurosystem (EBC i KBC uczestniczące) może prowadzić operacje otwartego rynku, operacje kredytowe oraz depozytowe (ang. *standing facilities*), zwane również „operacjami banku centralnego na koniec dnia” (art. 17 i 18 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego [Statut ESBC]⁴). Może także wymagać od instytucji kredytowych utrzymania rezerw obowiązkowych na swoich (EBC lub KBC uczestniczących) rachunkach (art. 19 Statutu ESBC). Wskazane w Statucie ESBC instrumenty prawne nie stanowią listy zamkniętej. Zgodnie z art. 20 Statutu „Rada Prezesów może, większością dwóch trzecich oddanych gło-

⁴ Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30; Dz.Urz. UE z 26.10.2012 r. C 326/230; nieoficjalna skonsolidowana wersja http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026pl_protocol_4.pdf (dostęp: 10.08.2016).

sów, zdecydować o zastosowaniu innych operacyjnych metod kontroli pieniężnej, jakie uzna za stosowne”.

Do zadań ESBC należy również przeprowadzanie operacji walutowych, czyli przede wszystkim dokonywanie kupna lub sprzedaży dewiz na rynku, to jest interwencji walutowych. Członcy Systemu posiadają w tym obszarze swobodę działań, która może zostać ograniczona poprzez zawartą przez Radę Unii Europejskiej (UE) umowę międzynarodową dotyczącą utworzenia systemu wymiany walut lub inną Umową Międzynarodową dotyczącą kwestii walutowych (219 TfUE). Podkreślić należy, iż procedura zawarcia umowy międzynarodowej uwzględnia uczestnictwo EBC.

Z operacjami dewizowymi blisko związane jest następane zadanie ESBC – utrzymanie i zarządzanie rezerwami walutowymi państw członkowskich, które przyjęły euro. Zagadnienie prawa własności do rezerw walutowych pozostawiono w gestii prawodawstwa narodowego. Rezerwy walutowe mogą stanowić własność banku centralnego, ale nie muszą⁵. Do posiadania rezerw walutowych jest zobowiązany zarówno EBC, w maksymalnej wysokości 338 656 541,82 euro⁶, jak i KBC państw strefy euro (KBC uczestniczące⁷). Rezerwy walutowe składają się głównie ze złota, dolara amerykań-

⁵ Szerzej o tym zagadnieniu: R. Smits, *Komentarz art. 6 Statutu ESZB*, [w:] *Europäisches Unionsrecht, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäische Union*, t. 3, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, Nomos Verlag, Baden-Baden 2015, nr 39–42, s. 127; tabelę przedstawiającą stosunki własnościowe rezerw walutowych przed utworzeniem Unii Walutowej opublikował R. Hasse, *Die Europäische Zentralbank: Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems*, Bertelsman Stiftung, Gütersloh 1989, s. 134 i n., inne stanowisko zajmuje Christian Kroppenstedt, który opowiada się za uznaniem przeniesienia własności rezerw na EBC – por. *Komentarz do art. 30 Statutu ESBC*, [w:] *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäische Gemeinschaft*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, Baden-Baden 2003, nr 8, s. 513.

⁶ Por. decyzję EBC/2013/26 z dnia 29 sierpnia 2013 r. określającą środki niezbędne do uzupełnienia całkowitej wartości kapitałowej EBC oraz korekty wiarygodności krajowych banków centralnych odpowiadających przekazanym rezerwom walutowym (Dz.U. L 16 z 21.1.2014, s. 47) oraz decyzję EBC/2014/61 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie opłacenia przez Lietuvos bankas kapitału, przekazania aktywów rezerwy walutowej oraz wniesienia wkładu na poczet rezerw kapitałowych i celowych EBC (Dz.U. L 50 z 21.2.2015 r., s. 44); przekroczenie wskazanej w art. 30 ust. 1 Statutu ESBC 50 mln górnej granicy wartości rezerw jest możliwe dzięki wykorzystaniu upoważnienia z art. 30 ust. 4 Statutu ESBC.

⁷ Por. art. 31 Statutu ESBC.

skiego, japońskiego jena oraz franka szwajcarskiego. Mogą jednak składać się z walut innych państw trzecich, niebędących członkami UE, a nawet z walut państw członkowskich, które pozostały przy swojej walucie narodowej (*a contrario* art. 30 w zw. z art. 43 Statutu ESBC).

Do obowiązków ESBC należy również popieranie należytego funkcjonowania systemów płatniczych. Wykonując swoje zadanie, EBC 4 stycznia 1999 r. wprowadził system płatniczy TARGET 2 (ang. *Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer*).

Zdaniem ESBC jest również przyczynianie się do należytego wykonywania polityki nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi. Na podstawie art. 127 ust. 6 TfUE Rada przyjęła rozporządzenie nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające EBC szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi⁸.

EBC jest także upoważniony i zobowiązany do przedstawienia opinii aktów unijnych i krajowych w dziedzinach podlegających jego kompetencji. Art. 127 ust. 4 drugi tiret TfUE wskazuje, iż konsultacji podlega „każdy projekt regulacji”. Decyzja Rady 98/415/WE w art. 1 doprecyzowuje to pojęcie, wskazując iż „projekt przepisu prawnego” oznacza wszelkie przepisy, które z chwilą, kiedy stają się prawnie wiążące i powszechnie stosowane na terytorium państwa członkowskiego, ustalają zasady odnoszące się do nieograniczonej liczby przypadków i są adresowane do nieograniczonej liczby osób fizycznych i prawnych. Z powyższej definicji wynika, iż konsultacji mają podlegać tylko akty normatywne i tylko akty prawa powszechnie obowiązującego. Twórcy Traktatów wprowadzili jedynie jedno – przedmiotowe – ograniczenie procesu konsultacji odnośnie aktów prawa powszechnie obowiązującego. Zdaniem EBC o jego opinię należy wystąpić w procedurze kreacji każdego aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, niezależnie od jego formy. Konsultacji z EBC będą zatem podlegały projekty ustaw, w tym o zmianie Konstytucji⁹.

⁸ Dz.Urz. UE L 287 z 29.10.2013 r., s. 63.

⁹ Por. praktykę litewską i łotewską – Opinion of the European Central Bank of 26 October 2005 at the request of Lietuvos bankas on a draft law amending Article 125 of the Constitution of the Republic of Lithuania (CON/2005/38); Opinion of the European Central Bank of 9 June 2006 at the request of Latvian Ministry of Finance on a draft law amending the Latvian Constitution (CON/2006/27).

Na barki EBC i KBC państw strefy euro spada również podstawowe zadanie banków centralnych – emisja pieniądza. Zgodnie z art. 128 TfUE EBC i KBC uczestniczące dokonują emisji banknotów. Emisja banknotów euro przez KBC uczestniczące dokonywana jest pod ścisłym nadzorem EBC; wyraża on na nią zgodę. Banknoty euro, również wyemitowane przez EBC, są wprowadzane do obiegu oraz z niego wycofywane zawsze przez KBC uczestniczące¹⁰. Emisja bilonu pozostaje w kompetencji państwa członkowskiego, EBC decyduje jednak o jej wielkości. Warunki techniczne bilonu, za wyjątkiem wyglądu narodowej strony monet, reguluje rozporządzenie Rady UE¹¹.

Na skutek tworzenia unii gospodarczej i walutowej władztwo monetarne zostało przeniesione na poziom ponadnarodowy, czyli na UE. W jej ramach działa ESBC, któremu to przepisy prawa pierwotnego przekazują wymienione powyżej zadania (kompetencje)¹². Zadania te co do zasady zostają przydzielone obu członom Systemu. W ten sposób do członu narodowego (ale tylko w ramach Eurosystemu) wracają kompetencje przeniesione na UE, chociaż już jako kompetencje o charakterze unijnym¹³. Zarówno podstawowy cel Systemu, jak i jego zadania wiążą zarówno jego unijny komponent – EBC, jak i krajowe banki centralne, w tym np. Bundesbank i aktualnie częściowo NBP. Banki centralne Systemu są zobowiązane je wypełniać wewnątrz Systemu. Oprócz tego KBC mogą wypełniać zadania poza Systemem, jednak pod kontrolą EBC, który może zareagować, gdyby było ono sprzeczne z celami i zadaniami Systemu¹⁴. W Systemie dominuje EBC w sferze decyzyjnej, lecz wykonawstwo zadań następuje już w dużej mierze przez działalność KBC¹⁵.

¹⁰ Art. 2. i 3 decyzji EBC z 6 grudnia 2001 r. w związku z emisją eurobanknotów (on the issue of euro banknotes) (2001/913/EC) OJ 2001 L 337, z 20.12.2001 r., s. 52 wraz z póź. zm. (decyzja ECB 2003/23; OJ 2003 L 9, s. 40).

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 975/98 des Rates vom 3.5.1998 über Stückelung und technischen Merkmale der für den Umlauf bestimmten Euro-Münzen, ABl. EG 1998 Nr. L 129/6.

¹² Kompetencje ESBC zostały wskazane w art. 127. ust. 2. TfUE jako jego zadania.

¹³ C. Seiler, *Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) als Verantwortungsverbund: Systemgebundene Aufgabenerfüllung durch eigenständige Kompetenzträger*, „Europarecht” 2004, nr 1, s. 59.

¹⁴ Zob. art. 14 ust. 4 Statutu ESBC.

¹⁵ Zob. art. 9 ust. 2 oraz art. 14 ust. 3 Statutu ESBC.

Statut ESBC powtarza treść artykułu przekazującego kompetencje ESBC (por. art. 127 TfUE i art. 3 Statutu). Dodatkowo rozwija zadania Systemu w Rozdziale IV – „Funkcje monetarne i operacja wykonywana przez ESBC”. Statut ESBC nie rozgranicza wyraźnie kompetencji pomiędzy EBC i KBC, a jedynie ustala, iż na EBC nałożono odpowiedzialność za realizację zadań Systemu. Podstawową normę kompetencyjną stanowi dla EBC art. 12 ust. 1 Statutu ESBC, którego zdanie pierwsze daje możliwość działania EBC (poprzez Radę Prezesów) w każdej dziedzinie związanej z wykonywaniem zadań powierzonych ESBC. Jednakże prawnie nie jest możliwe, aby EBC przejął wykonanie wszystkich zadań nałożonych na System. Zgodnie z art. 9 ust. 2 Statutu ESBC zadania Systemu wykonuje bądź sam EBC, bądź KBC państw uczestniczących w strefie euro¹⁶. Wszystkie operacje wskazane w Statucie ESBC (art. 17–19; 22–24 Statutu ESBC) mogą zatem zostać wykonane zarówno przez EBC, jak i KBC uczestniczący. Należy również podkreślić, iż Statut ESBC nie zawiera wyczerpującego wyliczenia operacji, jakich mogą dokonać członcy ESBC (art. 24 Statutu ESBC). Należy domniemywać, iż także w pozostałych przypadkach operacje te będą mogły być wykonywane przez oba członki. Zgodnie bowiem z wyrażoną w art. 12 ust. 1 trzecim akapicie Statutu ESBC¹⁷ zasadą decentralizacji procesu wykonywania zadań Systemu, KBC uczestniczące muszą zostać do niego włączone.

Podział wykonywania kompetencji Systemu nie jest jednak bezwarunkowy. Podkreślić należy, iż KBC państw strefy euro mogą zostać włączone w proces wykonywania zadań Systemu, tylko jeśli jest to możliwe i zasadne (zgodnie z polskim tłumaczeniem Statutu ESBC – „odpowiednie”), przy czym,

¹⁶ EBC wskazał dodatkowo na art. 9 ust. 2 Statutu ESBC jako niesamodzielną normę kompetencyjną. Przykładowo, EBC wskazał tę normę jako normę kompetencyjną uprawniającą go do wydawania wytycznych; por. wytyczne EBC z 3 lutego 2000 r. w sprawie zarządzania rezerwami dewizowymi EBC przez krajowe banki centralne i dokumentację prawną dla operacji obejmujących rezerwy dewizowe EBC (Dz.U. UE. L.00.207.24 z późn. zm.). EBC stwierdził jednocześnie, wbrew wykładni językowej art. 9 ust. 2 Statutu ESBC, iż przedmiotowy artykuł Statutu daje podstawę EBC do zlecenia KBC wykonywanie *swoich* zadań, przekazanych EBC, a nie do podziału zadań *Systemu* pomiędzy siebie a KBC, i tym samym zawęża zakres tej normy. Art. 9 ust. 2 Statutu ESBC brzmi: „EBC zapewni realizację *zadań powierzonych ESBC* na mocy art. 127 ustępy 2, 3 i 5 wspomnianego Traktatu, *bądź to przez własne działania* zgodnie z niniejszym Statutem, *bądź poprzez działania krajowych banków centralnych* zgodnie z art. 12 ust. 1 i art. 14”.

¹⁷ Zob. art. 12 ust. 1 Statutu ESBC.

czy wskazane powyżej warunki zachodzą, w pierwszej kolejności oceniają organy EBC. Ich ocena podlega kontroli „Trybunału Sprawiedliwości UE”. KBC może podnieść zarzut naruszenia prawa wspólnotowego (Statutu ESBC), jeśli EBC bezzasadnie postanowiłby nie włączać KBC w wykonywanie zadań Systemu. Ciężar dowodu spoczywałby jednak na KBC¹⁸.

W dziedzinie definiowania polityki pieniężnej banki centralne państw członkowskich eurostrefy utraciły swoje kompetencje na rzecz EBC. Rada Prezesów podejmuje decyzje i wydaje wytyczne dotyczące polityki pieniężnej. Jednakże wykonanie podjętych decyzji w ramach urzeczywistniania polityki pieniężnej spoczywa na KBC, które działają zgodnie z wydanymi przez Radę Prezesów wytycznymi i wydanymi przez Zarząd EBC poleceniami i instrukcjami. W ten sposób można wykorzystać operacyjne doświadczenia poszczególnych KBC i ich techniczną infrastrukturę. Niejasne jest rozgraniczenie kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy EBC i KBC w dziedzinie gromadzenia informacji statystycznych. Z jednej strony wydaje się, iż zgodnie z art. 5. ust. 1. Statutu odpowiedzialność ta spoczywa na EBC – „w celu realizacji zadań ESBC, EBC, wspomagany przez krajowe banki centralne, gromadzi niezbędne informacje statystyczne”. Jednakże już w ustępie drugim tegoż artykułu Statutu ESBC odpowiedzialność złożona zostaje na KBC – „Krajowe banki centralne wykonują, w miarę możliwości, zadania określone w art. 5 ustępie 1” (gromadzenie danych statystycznych). Operacje dewizowe zasadniczo wykonuje EBC lub KBC państw uczestniczących w eurostrefie w imieniu EBC i na jego zlecenie. Natomiast rezerwy walutowe administrują KBC i to zarówno swoje, jak i EBC¹⁹.

3. W związku z przygotowywanym przyjęciem euro konieczne jest zapewnienie tzw. konwergencji prawnej prawa krajowego z prawem UE (por. art. 131 TfUE). W literaturze podnosi się, iż przed przystąpieniem do strefy euro nieodzowne będzie dokonanie zmiany art. 227 ust. 1 i ust. 6 Konstytucji

¹⁸ Por. C. Zilioli, U. Niekolaus, *Komentarz do Art. 12 Statutu ESBC*, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, Nrb. 29 i–34, s. 427–428.

¹⁹ S. Pawłowski, *Europejski Bank Centralny w obliczu kryzysu zadłużenia*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014, s. 63 i n.

tucji²⁰. Na konieczność nowelizacji art. 227 Konstytucji wskazywał również raport konwergencji EBC.

W raporcie konwergencji EBC z 2004 r. oraz raporcie Komisji z 2006 r.²¹ postawiono zarzuty (podtrzymane w późniejszym okresie), że zarówno przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP²² (dalej: u.NBP), jak i art. 227 Konstytucji nadają NBP uprawnienia do kształtowania i realizacji polityki pieniężnej oraz emisji pieniądza, lecz nie uznają uprawnień EBC w tym zakresie (jeśli chodzi o emisję pieniądza, to EBC posiada prawo wyłącznie do emisji banknotów). Niezgodne z prawem UE, przede wszystkim art. 14 ust. 2 Statutu ESBC, są uregulowane w u.NBP, do której odsyła art. 227 ust. 7 Konstytucji, przesłanki odwołania prezesa NBP. Naruszać art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC ma także art. 198 Konstytucji, który poddaje prezesa NBP odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, gdyż art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC określa zamknięty katalog przesłanek odwoławczych prezesów KBC (naruszenia niezależności personalnej; Raport konwergencji Komisji z 2006 r.). Poza tym ani Konstytucja RP, ani u.NBP nie statuuje *expressis verbis* niezależności banku centralnego od rządu i innych organów/instytucji. EBC i Komisja w raportach konwergencji wskazywały także na konieczność zmiany art. 203 Konstytucji, który ustala zbyt szeroki zakres kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) nad NBP, a mianowicie zarówno w aspekcie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (naruszenie niezależności instytucjonalnej; Raport konwergencji EBC z maja 2004 r.). Jak wyjaśnił EBC, wynikające z art. 203 Konstytucji, „szerokie uprawnienia do kontroli działalności wszystkich organów administracji publicznej, w tym także Narodowego Banku Polskiego, pod kątem zgodności z prawem i skuteczności gospodarczej. [...] Polskie ustawodawstwo powinno również wyraźnie zapewnić, że do dnia wprowadzenia przez Polskę waluty euro, jakiegokolwiek kontrole przeprowadzane przez Najwyższą Izbę Kontroli muszą być prowadzone bez uszczerbku dla zadań realizowa-

²⁰ K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcza, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 1–528. Zob. także: S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, op. cit., s. 430.

²¹ <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2004pl.pdf>; http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication497_en.pdf (dostęp: 10.08.2016).

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.

nych przez Narodowy Bank Polski, a związanych z przynależnością do EBC, tym samym ochraniając jego niezależność finansową²³.

4. Waga przekazania na ponadnarodowy poziom praw zwierzchnich/(wykonywania) kompetencji w zakresie suwerenności monetarnej²⁴ stanowiło tak istotne zagadnienie konstytucyjne, że niektóre państwa członkowskie, obok ogólnych norm zezwalających na integrację w ramach UE, wprowadziły do swoich aktów konstytucyjnych szczególne normy zezwalające na przeniesienie (wykonywania):

- a) Niemcy – dodano do art. 88 *Grundgesetz* (GG) zdania drugiego, który otrzymał następujące brzmienie: „Federacja tworzy bank emisyjno-walutowy jako Bank Federalny. Jego zadania i kompetencje mogą zostać przekazane w ramach Unii Europejskiej Europejskiemu Bankowi Centralnemu, który jest niezależny i związany podstawowym celem zagwarantowania stabilności cen i zobowiązany do jego realizacji”²⁵;
- b) Francja – wprowadzono do Konstytucji Francji art. 88-2 zd. 1: „Pod warunkiem wzajemności i stosownie do postanowień przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym 7 lutego 1992 r., Francja zezwala na przekazanie kompetencji niezbędnych do ustanowienia europejskiej unii ekonomicznej i monetarnej”²⁶;

²³ Raport konwergencji EBC z 2004 r., s. 68–69; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2004pl.pdf> (dostęp: 10.08.2016).

²⁴ O pojęciach „suwerenności walutowej”, „suwerenności monetarnej”, możliwości wyrzeczenia się suwerenności i ich ograniczeniach zob. S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, op.cit., s. 424.

²⁵ Art. 88 GG: „Ihre Aufgaben und Befugnissen können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet”. Wersja polska na podstawie: *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 79.

²⁶ *Konstytucja Francji*, tłum. W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 66. Brzmienie przepisu zostało zmienione ustawą konstytucyjną z 25 marca 2003 r., a zdanie dotyczące unii gospodarczej i walutowej zostało skreślone. Wersja francuskojęzyczna: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=20030326&numTexte=1&pageDebut=05344&pageFin=05344 (dostęp: 10.08.2016). Aktualnie posiada on następujące brzmienie: „Ustawa określa reguły dotyczące europejskiego nakazu aresztowania w zastosowaniu aktów przyjętych przez instytucje Unii Europejskiej”.

- c) Grecja – art. 80 ust. 2 konstytucji o treści „Ustawa określa zasady bicia i emisji pieniądza” została uzupełniona przez deklarację wyjaśniającą: „Postanowienia ust. 2 nie stoją na przeszkodzie uczestnictwa Grecji w procedurach unii gospodarczej i walutowej, w poszerzonym kontekście integracji europejskiej, zgodnie z postanowieniami art. 28”²⁷.

Modyfikację regulacji konstytucyjnej w związku z planowanym przyjęciem jednolitej waluty euro dokonali także:

- a) Cypr – zmianie uległy, jeszcze przed akcesją do Unii Europejskiej art. 47, art. 118 i art. 119, wprowadzając zasadę niezależności personalnej i instytucjonalnej Banku Centralnego, a mianowicie zgodnie z pierwotnym brzmieniem ww. przepisów Prezydent i Wiceprezydent Republiki mogli, działając wspólnie i w tym samym czasie, odwoływać prezesa i wiceprezesa Banku Centralnego (art. 47 f, art. 118 ust. 4, ust. 5), a prezes i wiceprezes byli zobowiązani do wykonywania decyzji rządu i konsultować się z ministrem finansów w sprawach polityki finansowej (art. 119 ust. 4); omawiane regulacje zostały uchylone, a art. 118 ust. 4 określił nowy tryb odwoływania prezesa i wiceprezesa Banku Centralnego – przez Radę złożoną z trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK): jego prezesa oraz dwóch pozostałych członków (Grecja i Turcja)²⁸;
- b) Litwa – skreślono art. 125 ust. 2 w brzmieniu: „Bank Litewski ma wyłączne prawo do emisji pieniądza” oraz uzupełniono art. 125 ust. 3 („Organizację i działalność Banku Litewskiego oraz jego kompetencje określa ustawa”) w ten sposób, że status prawny prezesa Lietuvos bankas, jak również przesłanki jego odwołania musi określać ustawa; tym samym wyłączono prezesa Banku Litewskiego z kręgu osób, którym Sejm mógł wyrazić wotum nieufności (art. 75 i 83 ust. 13 Konstytucji Litwy)²⁹.

²⁷ Art. 28 stanowi podstawę uczestnictwa kraju w procesie integracji europejskiej.

²⁸ Rada co do zasady pełni funkcję organu, który jest wyłącznie uprawniony do oceny zajęcia przesłanek zwolnienia lub odejścia sędziów Sądu Najwyższego; zob. art. 153 w: *Konstytucja Republiki Cyprijskiej*, tłum. L. i P. Akritidis, wstęp P. Osiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

²⁹ Law Amending article 125 of the Constitution of the Republic of Lithuania 25 April 2006 No. X-572 Vilnius (Valstybės žinios (official gazette) No. 33-1014, 1992): „Article 1. Amendment of Article 125 of the Constitution 1. Paragraph 2 of Article 125 of the Constitution shall be repealed. 2. Paragraph 3 of Article 125 of the Constitution

Estonia, przygotowując się do przyjęcia waluty euro, pozostawiła niezmieniony § 111 Konstytucji („Wyłączne prawo emisji estońskich pieniędzy należy do Banku Estonii. Bank Estonii organizuje obrót pieniężny i zabezpiecza stabilność waluty narodowej”), lecz przyjęła ogólny akt uzupełniający Konstytucję o tzw. klauzulę integracyjną³⁰ (Ustawę o zmianie Konstytucji). Zgodnie z opinią estońskiego Sądu Państwowego z 11 maja 2006 r.³¹ na mocy § 2 ww. ustawy o zmianie Konstytucji Estonii z dnia 14 września 2003 r., stanowiącego także części Konstytucji, jej art. 111 nie będzie stosowany, gdyż jest niezgodny z prawem UE (art. 128TFUE)³².

shall become Paragraph 2 and shall be amended by inserting the words «and the legal status of the Chairman of the Board of the Bank of Lithuania as well as the grounds of dismissal» after the word «powers» and Paragraph 2 shall be worded as follows: «The procedure for the organisation and activities of the Bank of Lithuania, its powers and the legal status the Chairman of the Board of the Bank of Lithuania as well as the grounds of his dismissal shall be established by law»”.

³⁰ „The Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act passed 14 September 2003 (RT1 I 2003, 64, 429), entered into force 14 December 2003. At a referendum held on 14 September 2003 on the basis of § 162 of the Constitution of the Republic of Estonia, the people of Estonia adopted the following Act amending the Constitution: § 1. Estonia may belong to the European Union in accordance with the fundamental principles of the Constitution of the Republic of Estonia. § 2. As of Estonia’s accession to the European Union, the Constitution of the Republic of Estonia applies taking account of the rights and obligations arising from the Accession Treaty. § 3. This Act may be amended only by a referendum. § 4. This Act enters into force three months after the date of proclamation”.

³¹ Opinion of the Constitutional review Chamber of the Supreme Court 3-4-1-3-06, www.nc.ee (dostęp: 2.11.2016).

³² Por. Raport Konwergencji z 2006 r. w wersji niemieckojęzycznej: „Nach Artikel 111 der estnischen Verfassung war bislang allein die Eesti Pank zur Ausgabe der Landeswährung, Steuerung des Bargeldumlaufs und Gewährleistung der Stabilität der Landeswährung berechtigt. Diese Bestimmung war nicht mit dem EG-Vertrag und der ESZBSatzung vereinbar, da die Geldpolitik in den Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt. Durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Republik Estland aus dem Jahr 2003 sollte dieser Widerspruch zwar ausgeräumt werden, doch blieb der Wortlaut von Artikel 111 der estnischen Verfassung unverändert. Um Rechtsklarheit zu erlangen, ersuchte das estnische Parlament – wie im Konvergenzbericht 2004 der EZB empfohlen – das Oberste Gericht um eine verfassungsrechtliche Prüfung des Änderungsgesetzentwurfs. Am 11. Mai 2006 erklärte das Oberste Gericht den Artikel 111 der Verfassung für nicht anwendbar (Stellungnahme 3-4-1-3-06 vom 11. Mai 2006.) und sorgte damit für Rechtsklarheit in dieser Angelegenheit. Bei der nächsten Änderung der estnischen Verfassung sollte jedoch der Wortlaut von Artikel 111 der Verfassung mit dem EG-Vertrag in Einklang gebracht werden”.

Pomimo przyjęcia euro zmianie nie uległy postanowienia Konstytucji Słowacji (art. 56) o brzmieniu: „Narodowy Bank Słowacji jest niezależnym bankiem centralnym Republiki Słowackiej. Narodowy Bank Słowacji może, w zakresie swojej działalności wydawać, na podstawie ustawowego upoważnienia, ogólnie obowiązujące przepisy prawa. Najwyższym organem NBS jest Rada Banku (słow. *Bankova Rada*)” oraz Słowenii: „Słowenia posiada bank centralny. W swojej działalności bank ten jest niezależny i odpowiada bezpośrednio przed Zgromadzeniem Państwowym. Bank centralny tworzony jest ustawą. Gubernatora banku centralnego powołuje Zgromadzenie Państwowe” (art. 152).

Natomiast art. 29 ust. 4 pkt 4 Konstytucja Irlandii z 1 lipca 1937 r. wyraża wprost zgodę na ratyfikację Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w Maastricht 7 grudnia 1992 r., wraz z postanowieniami dotyczącymi Unii Walutowej i ESBC.

Zgodnie z art. 102 Konstytucji Portugalii: „Bank Portugalii jest narodowym bankiem centralnym, działającym na zasadach określonych w ustawie i w normach międzynarodowych, którymi związane jest Państwo Portugalskie”. Regulacja ta także nie uległa zmianie.

5. Jak wynika z powyższego, najpełniejszym rozwiązaniem konstytucyjnym jest wspomniany powyżej art. 88 GG, które określa warunki uczestnictwa Niemiec w unii walutowej. Warto w tym miejscu omówić bardziej wnikliwie uczestnictwo Bundesbanku w ESBC. 7 lutego 1992 r. przedstawiciele dwunastu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w tym również Republiki Federalnej Niemiec (RFN), podpisali tzw. traktat z Maastricht³³, który zakładał dalsze zacieśnienie integracji europejskiej. Traktat statuował UE oraz m.in. zakładał utworzenie unii walutowej, ESBC oraz EBC. Utworzenie unii walutowej i niezbędnych do jej działania instytucji zakładało przekazanie istotnych praw zwierzchnich – władztwa monetarnego na poziom ponadnarodowy. W tym stanie rzeczy ustrojodawca uznał, iż niezbędna jest nowelizacja niemieckiej Konstytucji. Co prawda, niemiecka Ustawa Zasadnicza posiadała już ogólny artykuł zezwalający na przekazanie praw suwerennych (praw zwierzchnich) organizacji między-

³³ BGBl. 1992, Teil II, s. 1253.

państwowej – art. 24. GG, lecz najwyraźniej ustrojodawca uznał ten przepis za niewystarczający. Z końcem grudnia 1992 r. art. 88. GG („Federacja tworzy bank emisyjno-walutowy jako Bank Federalny”) został uzupełniony o zdanie drugie brzmiące³⁴: „Jego zadania i kompetencje [Bundesbanku – S.P.] mogą zostać przekazane w ramach UE EBC, który jest niezależny i związany podstawowym celem zagwarantowania stabilności cen i zobowiązany do jego realizacji”³⁵.

Niemieckie normy konstytucyjne określają cechy (niezależność – art. 88. zd. 2. GG) i cele (zagwarantowanie stabilności cen – art. 88 zd. 2 GG) EBC, a tym samym kształtują jego pozycję w strukturze władzy publicznej UE. Niemiecka norma konstytucyjna wyraźnie wymienia w swojej treści EBC jako podmiot, na który zostaną przeniesione zadania Bundesbanku. Tym samym determinuje, w tym wąskim zakresie, porządek instytucjonalny Unii. Zakłada, iż nie może dojść do likwidacji tej instytucji UE bez wcześniejszej zmiany Ustawy Zasadniczej Niemiec. Z powyższego wynika, iż niemiecka norma konstytucyjna nakłada na konstytucyjne organy Niemiec, a w szczególności rząd, obowiązek zaniechania podejmowania jakichkolwiek czynności związanych ze zmianą traktatów założycielskich UE w celu zmiany niezależnej pozycji EBC lub jego celu, bez wcześniejszej zmiany art. 88. GG.

Wskazanie EBC w Ustawie Zasadniczej przez ustrojodawcę niemieckiego jest doprecyzowaniem, na jaką instytucję w porządku prawnym UE przeniesione są zadania niemieckiego Bundesbanku. Podkreślić należy, iż była to świadoma ingerencja w porządek prawny Unii. W trakcie prac nad nowelizacją Ustawy Zasadniczej odrzucono bowiem propozycję, wskazania w GG neutralnego pojęcia systemu banków centralnych, jako podmiotu, na który przenosi się kompetencje Bundesbanku lub bliżej nieokreślonego europejskiego banku centralnego³⁶. W literaturze niemieckiej podkreśla

³⁴ 38 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992.

³⁵ W oryginale zd. 2 art. 88 GG brzmi następująco: „Ihre Aufgaben und Befugnissen können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet”.

³⁶ Por. propozycja Centralnej Rady Bundesbanku: *System der Zentralbanken*; propozycja frakcji SPD: *Europäischen Zentralbanksystem*, propozycja Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu: *europäischen Zentralbank*, H. Hahn, U. Häde, *Kommentar zu art. 88*, [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. R. Dolzer, K. Vogel, W. Grasshof, Heilderberg 2004, Nrb. 302, s. 130.

się jednak, że kompetencje Bundesbanku zostały przeniesione na EBC jako część ESBC³⁷.

Od 1 stycznia 2002 r. prawem do emisji banknotów Bundesbank musiał podzielić się z EBC, przy czym EBC zajmuje w tej kooperacji pozycję dominującą. To EBC zgodnie z art. 128 TfUE ma wyłączne prawo upoważniania do emisji banknotów na terenie państw, których walutą jest euro, jednakże już same banknoty może emitować EBC i krajowy bank centralny państwa, którego walutą jest euro, czyli również Bundesbank. Dlatego należy uznać, iż nakaz normy konstytucyjnej, nadający Bundesbankowi prawo do emisji banknotów, nadal jest wypełniany i nie dochodzi do konfliktu pomiędzy Ustawą Zasadniczą a Traktatem. Natomiast jeśli chodzi o prawo do emisji monet, pozostało ono przy państwach członkowskich, z zastrzeżeniem iż konieczna jest zgody EBC na wielkości emisji (art. 128 ust. 2 TfUE).

Art. 88 zd. 2 GG uzupełnił regulację konstytucyjną określającą pozycję Niemiec w UE. Regulacja ta składa się z art. 24 ust. 1 GG oraz wprowadzonym do Ustawy Zasadniczej, wraz ze zdaniem drugim art. 88 GG, art. 23 GG. Art. 23 w ust. 1 statuuje warunki, pod jakimi RFN „współdziała w rozwoju Unii Europejskiej” oraz zezwala na przeniesienie praw zwierzchnich na UE (wymienioną w artykule 23 GG *explicite*, w przeciwieństwie do art. 24 GG, w którym użyto ogólne pojęcie „organizacji międzypaństwowej”) oraz wskazuje ścieżkę legislacyjną, którą mają w przyszłości być dokonywane zmiany Ustawy Zasadniczej związane ze zmianą lub uzupełnieniem Traktatów. Art. 23 w ust. 2–6 GG reguluje również zasady współdziałania organów państwa w wykonywaniu swoich obowiązków w związku z obecnością RFN w UE i ewentualnego pogłębienia integracji. Z drugiej strony wprowadzone do Ustawy Zasadniczej zdanie drugie art. 88. GG statuuje dodatkowe warunki przeniesienia zadań i kompetencji Bundesbanku: trwała niezależność banku, na który przenoszone są kompetencje i zadania zarówno w momencie przenoszenia, jak i po przeniesieniu oraz realizacja przez tenże bank podstawowego celu, jakim jest stabilność cen. Wskazanie tych dwóch warunków, jako koniecznych dla przeniesienia kompetencji niemieckiego banku centralnego zakłada, iż Bundesbank sam posiada również

³⁷ M. Herdegen, *Komentarz Art. 88*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. T. Maunz, G. Dürig, Beck, München 2015, Nrb. 3, s. 6–8.

powyższe cechy, tj. jest niezależny i zorientowany na utrzymanie stabilności cen.

Podsumowując, norma konstytucyjna niemieckiej Ustawy Zasadniczej uregulowała status Bundesbanku, nakazując nadanie mu niezależnej pozycji (art. 88 zd. 2 GG), przekazując mu prawo emisji banknotów (art. 88 zd. 1) oraz obowiązek do zaopatrywania gospodarki narodowej w pieniądź (art. 88 zd. 1 GG), a także obowiązek dbania o stabilność cen (art. 88 zd. 1 i 2. GG). Następnie, również w oparciu o normę konstytucyjną (art. 88 zd. 2 GG), Bundesbank przekazał istotną część swoich kompetencji EBC. Są to prawo do emisji banknotów i prawo do prowadzenia polityki pieniężnej. Bundesbank jednakże ściśle współdziała z EBC w wykonaniu przekazanych kompetencji w ramach ESBC, np. emituje pod nadzorem EBC banknoty, dokonuje operacji dewizowych w imieniu EBC związanych z rezerwą walutową przekazaną EBC, utrzymuje rezerwy walutowe swoje i EBC i administruje nimi. Stwierdzić zatem należy, że art. 88 GG pozostaje istotną klauzulą imitacyjną i ustanawia konstytucyjne warunki uczestnictwa Niemiec w unii walutowej³⁸.

6. Bundesbank utracił swoje kompetencje do samodzielnego działania w dziedzinie prowadzenia polityki pieniężnej. Działa jako część ESBC oraz Eurosystemu zgodnie z wytycznymi Rady Prezesów EBC. Pomimo takiego podporządkowania i szerokiej regulacji zagadnień bankowości centralnej na poziomie unijnym, Bundesbank nie przestaje być organem RFN³⁹. Po pierwsze, Bundesbank, oprócz wyraźnie przekazanych kompetencji, posiada kompetencje do niezależnego działania w obszarach nieprzekazanych ESBC. Jednakże zgodnie z art. 14 ust. 4 Statutu ESBC, wykonywanie niektórych funkcji poza Systemem nie może pozostawać w sprzeczności z celami i zadaniami Systemu. Po drugie, wewnętrzna organizacja Bundesbanku należy zasadniczo do materii regulacji państwa członkowskiego. Przed wszystkim wyłanianie organów Bundesbanku pozostaje całkowicie w rękach państwa członkowskiego. EBC albo inne instytucje UE nie mają na to żadnego wpływu. Jedynym wyjątkiem jest ustanowienie przez prawo unijne obowiązku utworzenia w ramach struktury organów banku centralne-

³⁸ Zob. postanowienie BVerfG z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt 2 BvR 2728/13.

³⁹ O statusie Bundesbanku w ESBC por. H. Hahn, U. Häde, op.cit., Nrb. 554, s. 240.

go instytucji prezesa Bundesbanku. Jednakże już warunki, jakie musi spełnić kandydat na prezesa Bundesbanku, są wyłączną domeną ustrojodawcy lub ustawodawcy niemieckiego. W szczególności kandydata na prezesa nie wiążą warunki stawiane przez prawo pierwotne kandydatom na członków Zarządu EBC. Tym samym nie jest wymagane, aby kandydat na prezesa Bundesbanku, patrząc z punktu widzenia prawa unijnego, posiadał obywatelstwo jednego z państw członkowskich oraz wyróżniał się autorytetem i doświadczeniem zawodowym w dziedzinie pieniądza i bankowości. Po trzecie, zgodnie z art. 271 lit. d TfUE oraz art. 35 ust. 6 Statutu ESBC, Trybunałowi Sprawiedliwości zostają przekazane spory pomiędzy Bundesbankiem a EBC. Przedmiotem tych sporów jest niewłaściwe wykonywanie przez Bundesbank obowiązków wynikających z prawa pierwotnego. Jest to rodzaj szczególnego postępowania o naruszenie Traktatu. KBC zastąpiły w tego rodzaju postępowaniu państwa członkowskie, a postępowanie sądowe nie jest rodzajem sporu pomiędzy organami UE. W końcu § 3 ustawy o Bundesbanku (BBankG) statuuje, iż, co prawda, jest on częścią ESBC, ale jako bank centralny RFN.

7. Ważną konstytucyjnie kwestią jest problem organów KBC po przyjęciu euro. O ile wzrasta rola prezesa KBC, to problematyczne staje się zagadnienie innych organów banku, a przede wszystkim w typie rad polityki pieniężnej.

Conseil de la politique monétaire istniała we Francji i składała się z prezesa i dwóch wiceprezesów Banku Francji oraz sześciu członków, powoływanych na dziewięcioletnią kadencję przez Radę Ministrów, spośród kandydatów przedstawianych przez przewodniczącego Senatu, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego oraz przewodniczącego Rady Ekonomicznej i Społecznej. Wraz z wejściem Banku Francji do Eurosystemu najważniejsze kompetencje Rady Polityki Pieniężnej zostały przejęte przez EBC, a zadaniami Rady pozostało badanie rozwoju sytuacji na rynku pieniężnym i analiza implikacji polityki pieniężnej opracowanej w ramach ESBC⁴⁰. Ze

⁴⁰ Zob. M. Olszak, M. Porzycki, *Prawne przygotowania do wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych bądź planowanych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 Traktatu*, Narodowy Bank Polski, projekt zrealizowany na potrzeby Raportu nt. pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Warszawa 2008, s. 195 i n.

względu na utratę przez RPP najważniejszych kompetencji uproszczono struktury organów Banku Francji. Radę rozwiązano w 2007 r.⁴¹

Niemiecka Ustawa Zasadnicza nie rozstrzyga, jakie organy banku centralnego musi utworzyć ustawodawca, pozostawiając mu daleko idącą swobodę w tym zakresie. Ustawodawca zdecydował się utworzyć trzy organy niemieckiego banku centralnego. Były to: Rada Banku Centralnego (*Zentralbankrat*), Dyrektoriat (*Direktorium*⁴²) i Zarządy banków centralnych landów. W skład Rady Banku Centralnego wchodził prezes i wiceprezes Bundesbanku, pozostali członkowie Dyrektoriatu oraz prezesi banków centralnych landów. Do zadań Rady należało określanie polityki pieniężnej i kredytowej Bundesbanku, a także ustalanie wytycznych, dotyczących realizacji zadań innych organów banku i administracji banku. Pełniła ona zatem funkcje naczelnego organu, wyznaczającego kierunki polityki Banku. Centralnym organem wykonawczym Bundesbanku był Dyrektoriat. Składał się on z prezesa Bundesbanku, wiceprezesa oraz maksymalnie sześciu członków⁴³. Odpowiedzialny był za wykonywanie uchwał Rady. Zarządy banków centralnych landów składały się z prezesów i wiceprezesów. Banki centralne niektórych landów uzyskały prawo do zwiększenia składu swoich Zarządów o dodatkowego członka. O ile członkowie Dyrektoriatu powoływani byli przez Prezydenta Federacji na wniosek rządu, o tyle prezesi banków centralnych landów powoływani byli przez Prezydenta Federacji na wniosek Bundesratu, złożony po zasięgnięciu opinii Rady Banku Centralnego. Kandydatem wskazanym we wniosku Bundesratu mogła być tylko osoba wskazana przez właściwy organ landu zgodnie z jego wewnętrznym prawem. Pozostali członkowie zarządów *Landeszentralbanken*

⁴¹ Nowelizacja przepisów o Banku Francji ustawą nr 2007-212 z dnia 20 lutego 2007 r. Zob. ibidem.

⁴² Zarząd EBC w niemieckiej wersji językowej nazywany jest właśnie „Dyrektorium”.

⁴³ W przedmiotowym przepisie BBankG, opisującym skład Dyrektoriatu zostało użyte pojęcie „członków”, czyli liczba mnoga. Wydaje się zatem, iż po pierwsze, Dyrektoriat nie mógł składać się tylko z prezesa i wiceprezesa Bundesbanku; po drugie, iż w skład Dyrektoriatu wejść musiało co najmniej dwóch „pozostałych członków”. Por. § 7 ust. 2 BBankG w wersji sprzed 30 kwietnia 2002 r.: „Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten dem Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank sowie bis zu sechs weiteren Mitgliedern”.

powoływani byli na wniosek Rady Banku Centralnego przez prezesa Bundesbanku (§ 5 – 8 BBankG w wersji sprzed 30 kwietnia 2002 r.).

Na skutek włączenia z dniem 1 stycznia 1999 r. Bundesbanku do ESBC nastąpiły wymuszone przez prawo wspólnotowe zmiany w organizacji Bundesbanku. Po pierwsze, prezes Bundesbanku stał się organem nielikwidowalnym. Po drugie, kadencja prezesa Bundesbanku nie mogła być krótsza niż pięć lat, co spowodowało rezygnację z regulacji BBankG, która umożliwiała powołania prezesa na okres od dwóch do ośmiu lat. To samo dotyczyło członków organów Bundesbanku. Określone zostały warunki odwołania członków organów Bundesbanku na poziomie pierwotnego prawa wspólnotowego. Po włączeniu Bundesbanku do ESBC Rada Banku Centralnego została pozbawiona swoich podstawowych kompetencji, a jej zadania skurczyły się do zadań administracyjno-koordynujących (*Geschäftspolitik*). Początkowo nie uległa jednak likwidacji. Zgodnie z wprowadzonymi do BBankG zmianami Rada Banku Centralnego miała wykonywać zadania Systemu w ramach wytycznych i zaleceń EBC⁴⁴. Dopiero siódma nowela BBankG z 30 kwietnia 2002 r. doprowadziła do głębokich zmian organizacyjnych. Zlikwidowana została Rada Banku Centralnego, a *Landeszentralbanken* zostały przekształcone w oddziały federalnego banku centralnego, a co za tym idzie zlikwidowano zarządy banków centralnych landów. Ustawodawca zrezygnował także z Dyrektoriatu, a na jego miejsce powołał Zarząd Bundesbanku. Początkowo jego liczebność wynosiła osiem osób – prezesa, wiceprezesa i sześciu członków. W 2007 r. nastąpiło kolejne „odchudzenie” organu Bundesbanku. Następnie liczebność Zarządu została dalej zmniejszona wskutek nowelizacji BBankG⁴⁵. Zgodnie z nowelą w skład Zarządu wchodzi prezes i wiceprezes oraz czterech członków (§ 7 ust. 2 BBankG). Kadencja członków zarządu wynosi osiem lat i jest indywidualna. W wyjątkowych przypadkach można powołać członka Zarządu na okres nie krótszy niż pięć lat. Członkowie Zarządu są funkcjonariuszami publicznymi.

⁴⁴ § 6 ust. 1 BBankG w wersji sprzed 30 kwietnia 2002 r., BGBl. 1992 Teil I, s. 1782, z późn. zm. BGBl 1997 Teil I, s. 3274: „Bei der Erfüllung der Aufgaben des Europäischen System der Zentralbanken handelt er (Zentralbakrat, dod. SP) in Rahmen der Leitlinien und Weisungen der Europäische Zentralbank”.

⁴⁵ 8 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutschen Bundesbank vom 16 Juli 2007, BGBl 2007 Teil I, nr 31, s. 1382.

8. Zgodnie z art. 130 TfUE organy EBC i KBC są niezależne w wykonywaniu swoich zadań. Nie przyjmują ani nie zwracają się o instrukcje do instytucji unijnych oraz państw członkowskich, a także do innych organów. W doktrynie trwa spór czy pod pojęciem „inne organy/instytucje”, w rozumieniu art. 130 TfUE, należy rozumieć również krajowe (narodowe) banki centralne lub ich organy. Jak wyjaśnia się w literaturze: „zgodnie ze stanowiskiem subsumującym krajowe banki centralne pod pojęciem «inne instytucje», Zarząd EBC, Rada Prezesów EBC, czy też Rada Ogólna EBC nie mogłyby sięgać po instrukcje żadnego z KBC. Nawet gdyby wszystkie KBC uchwały tak samo brzmiącą instrukcję postępowania, organy decyzyjne EBC nie mogłyby być nią prawnie związane. Konstrukcja niezależności od KBC rozciągałaby się także na członków organów decyzyjnych EBC. O ile w literaturze nie podnoszono problemu związania członków Zarządu EBC instrukcjami KBC (wydaje się, iż takiej możliwości nie ma), o tyle spór doktryny ogniskuje się głównie na prawdopodobnym scenariuszu związania prezesa krajowego banku centralnego instrukcją odnośnie jego postępowania w Radzie Prezesów EBC (a w szczególności głosowania) wydaną przez organ macierzystego banku centralnego, w skład którego wchodzi prezes KBC lub który nadzoruje jego działalność. Z jednej strony wskazuje się, iż prezesi krajowych banków centralnych z racji uczestnictwa w Radzie Prezesów – organie decyzyjnym EBC – nie mogą podlegać wytycznym innych organów macierzystego banku centralnego, gdyż w przeciwnym razie ograniczałoby to niezależność organu decyzyjnego EBC, a prezesi krajowych banków centralnych reprezentowaliby w Radzie Prezesów interesy banków centralnych. Przeciwno tak szeroko rozumianej zasadzie niezależności podnosi się argument, iż po pierwsze, zasada niezależności działa na zewnątrz Systemu, a nie w stosunku do jego wewnętrznych powiązań. Ponadto należy zająć stanowisko, iż proces decyzyjny Rady Prezesów EBC może być poprzedzony pracami analitycznymi i ustaleniami w organach KBC⁴⁶. Te poprzedzające decyzje Rady Prezesów EBC są natomiast czynnościami regulowanymi przez prawo krajowe.

⁴⁶ S. Pawłowski, op. cit., s. 111.

9. Istotnym problemem (konstytucyjnym), który musi zostać rozwiązany w trakcie procesu uzyskiwania konwergencji prawnej, jest kwestia zabezpieczenia niezależności instytucjonalnej i personalnej NBP. Zagadnienie to łączy się ściśle z możliwością odwołania organów banku centralnego. Zarówno Statut ESBC, jak i Konstytucja RP przewidują możliwość odwołania prezesów krajowych banków centralnych/prezesa NBP.

Zgodnie z art. 14. ust 2. pierwszy akapit Statutu ESBC „Statuty krajowych banków centralnych przewidują w szczególności, że kadencja prezesa krajowego banku centralnego nie będzie krótsza niż pięć lat”. Zgodnie z tym samym artykułem Statutu ESBC, który realizuje wraz z art. 130 TfUE zasadę niezależności banku centralnego, prezesi krajowych banków centralnych mogą zostać odwołani tylko w przypadkach wskazanych w tym przepisie. Prezes może zostać odwołany, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Proces odwołania podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości, który akt odwołania może uznać za nieważny (art. 264 TfUE).

Konstytucja RP przewiduje przedterminowe skrócenie kadencji organów NBP (art. 227 ust. 7 Konstytucji). Wydaje się, iż chodzi tutaj o wszystkie jego organy. Żaden z organów NBP nie może na mocy ustawy stać się organem nieodwołalnym⁴⁷. Problemem, który może powstać na styku regulacji unijnej i konstytucyjnej, jest kwestia przesłanek odwoławczych, a nie samej możliwości odwołania członka organów banku centralnego.

Statut ESBC nie determinuje ani faz postępowania odwoławczego prezesa KBC, ani nie wskazuje organów, które takiego odwołania miałyby dokonać. Nie robi tego także polska Konstytucja, upoważniając ustawodawcę zwykłego do uregulowania szczegółowych zasad odwołania organów NBP. Ustawa o NBP upoważnia, a raczej zobowiązuje Sejm do odwołania prezesa NBP w sytuacji spełnienia przesłanki odwoławczej. Wskazanie Sejmu jako podmiotu odwołującego należy uznać z całą pewnością za rozwiąza-

⁴⁷ Wyraźny konstytucyjny nakaz uregulowania zasad odwołania organów jest raczej wyjątkową konstrukcją. Oprócz zastosowania do organów NBP Konstytucja RP nakazuje uregulowanie zasad odwołania w ustawie jedynie do organów samorządu terytorialnego (por. 169 ust. 3). Odnośnie Krajowej Rady Sądownictwa – art. 187 ust. 4, Trybunału Konstytucyjnego – 197, Trybunału Stanu – 201, NIK – 207, Rzecznika Praw Obywatelskich – 208 ust. 2, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – 215.

nie mieszczące się w ramach konstytucyjnie wyznaczonej swobody regulacyjnej parlamentu; natomiast ze względu na treść art. 227 ust. 3 Konstytucji przyjęty mechanizm jest zgodny z logiką ustrojową. Jednakże zgodnie z wykładnią językową art. 227 ust. 7 Konstytucji ustawodawca mógłby wskazać inny podmiot, na którego nałożono by obowiązek odwołania prezesa NBP, np. Prezydenta RP. Pamiętać trzeba, że swoboda regulacyjna ustawodawcy we wskazaniu podmiotu odwołującego Prezesa NBP podlega ocenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady niezależności NBP (jego organów) wyrażonej w art. 227 ust. 1 Konstytucji, a także w art. 130 TfUE. O ile wydaje się, iż w jej ramach mieści się rozwiązanie polegające na wskazaniu Prezydenta RP jako organu odwołującego, to w przypadku wskazaniu Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów można mieć wątpliwości, gdyż mogłoby to wpłynąć na niezależność prezesa NBP. Należy bowiem, zgodnie ze standardem konstytucyjnym i unijnym, postulować daleko idącą wstrzeźliwość w relacjach pomiędzy członkami rządu a Prezesem NBP.

Z konstytucyjnej zasady niezależności banku centralnego uregulowanej zarówno w polskiej Konstytucji, jak i pierwotnym prawie unijnym wynika konieczność takiego uregulowania zasad odwołania, aby mogło ono nastąpić tylko po wypełnieniu przesłanek obiektywnych, a nie na skutek negatywnej oceny politycznej działań banku lub jego prezesa. Wobec powyższego ustawodawca zwykły zobowiązał Sejm do odwołania prezesa NBP tylko w przypadkach wskazanych w ustawie. Natomiast dyrektywa wynikająca ze Statutu ESBC statuuje, iż prezes KBC (tutaj NBP) może zostać odwołany wyłącznie, gdy, jak wskazano powyżej, nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Regulacja ustawowa winna poruszać się tylko w zakresie wyznaczonym tymi dwiema przesłankami. Natomiast u.NBP wskazuje, iż sytuacjami umożliwiającymi odwołanie są: zaprzestanie wypełniania obowiązków na skutek długotrwałej choroby, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa oraz orzeczenie przez Trybunał Stanu zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa oraz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 9 ust. 5 u.NBP). Przesłanką odwoławczą znajdującą się poza u.NBP było niezłożenie w terminie oświad-

czenia lustracyjnego przez prezesa NBP po wejściu w życie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 –1990 oraz treści tych dokumentów⁴⁸. Wśród przesłanek odwoławczych nie została wymieniona przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, poprzez zrzeczenie się obywatelstwa (art. 34 ust. 2 Konstytucji). Zauważyć należy, że prawo pierwotne Unii Europejskiej wskazuje bardziej ogólne przesłanki odwołania niż u.NBP.

Pierwsza z przesłanek odwołania ma podłoże zdrowotne – niewypełniania swoich obowiązków na skutek długotrwałej choroby. Sformułowanie ustawy nie jest zbyt szczęśliwe. Bezspornie przesłanka odwoławcza jest związana z wystąpieniem choroby, a nie z innymi powodami absencji w pracy, np. ciężką, urlopem macierzyńskim lub wychowawczym, służbą wojskową, a także porwaniem lub zaginięciem. Pojęcie choroby należałoby interpretować szeroko, tak aby w jego treści znalazły się zarówno problemy zdrowotne wywołane czynnikami chorobotwórczymi, jak i spowodowane urazami. Podobnie jak w przypadku uruchomienia procedury uznania trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, również stwierdzenie choroby prezesa NBP musi opierać się wyłącznie na przesłankach medycznych⁴⁹.

Choroba musi być długotrwała. u.NBP nie precyzuje jak należy rozumieć to pojęcie. Z braku regulacji w u.NBP, aby uzyskać pewną wskazówkę do rekonstrukcji pojęcia „długotrwała choroba”, zasadne wydaje się sięgnięcie do przepisów prawa pracy regulujących okres niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby. Zgodnie z art. 70 § 3 w zw. z art. 53 § 1 lit. a i b

⁴⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1388 z późn. zm. Oświadczenie lustracyjne składają tylko osoby urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972 r.; art. 57 ustawy wprowadza sankcję niezłożenia oświadczenia, lecz przepis ten miał charakter dostosowawczy i nie znajduje już zastosowania; niezłożenie oświadczenia od kandydata na prezesa NBP prezydentowi może prowadzić jedynie do odmowy wysunięcia takiego kandydata lub negatywną reakcją Sejmu na kandydata Prezydenta RP.

⁴⁹ Zob. próbę odwołania prezesa NBP Leszka Balcerowicza przez posłów Klubu Parlamentarnego Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej przy wykorzystaniu przesłanki odwoławczej „długotrwałej choroby”. Objawami choroby miało być trwanie przy błędnej, zdaniem posłów Samoobrony, polityce pieniężnej. Takie rozumienie „zdrowotnej” przesłanki odwoławczej jest oczywiście próbą obejścia zakazu odwoływania prezesa NBP ze względu na krytyczną, polityczną ocenę jego działalności. Por. opinię Andrzeja Szymta w: P. Sarnecki, *W sprawie statutu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 122.

kodeksu pracy okres niezdolności do pracy na skutek choroby, uprawniający do rozwiązania stosunku pracy, wynosi odpowiednio: a) dłużej niż trzy miesiące – gdy pracownik był zatrudniony krócej niż sześć miesięcy; b) dłużej niż łączny okres pobierania z tego tytułu wynagrodzenia i zasiłku – gdy pracownik był zatrudniony co najmniej sześć miesięcy lub jeżeli niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową – czyli około sześciu miesięcy lub w przypadku zachorowania na gruźlicę – około dziewięciu. Traktując przepisy prawa pracy tylko jako pewną wskazówkę interpretacyjną, należałoby opowiedzieć się za sześciomiesięcznym okresem choroby, aby uznać ją za długotrwałą w rozumieniu art. 9 ust. 5 pkt 1 u.NBP. Brak podstaw, aby uznać ustawowe sformułowanie „długotrwała choroba” za tożsame ze znanym w medycynie pojęciem „choroba przewlekła”. Istotne jest, aby na skutek długotrwałej choroby prezes NBP nie wypełniał swoich obowiązków (np. ze względu na długotrwałe pozostawanie w śpiączce lub odosobnienie ze względu na chorobę zakaźną, pobyt w szpitalu). Zgodnie z wykładnią językową, krótkotrwała choroba powodująca, iż prezes nie wypełnia swoich obowiązków (np. krótki pobyt w szpitalu), nie stanowi przesłanki odwoławczej. Jednakże, przy zastosowaniu wyłącznie wykładni językowej, przedmiotowy przepis można by rozumieć w ten sposób, że przesłanka odwoławcza zostałaby spełniona, gdyby prezes NBP, nawet jeśli krótkotrwałe, nie wypełnia swoich obowiązków wskutek długotrwałej choroby. Zgodnie z powyższą wykładnią Sejm mógłby wykorzystać krótkotrwałą niedyspozycję schorowanego prezesa, który jednakże, co do zasady, wykonywał swoje zadania. Taka interpretacja jest niedopuszczalna ze względu na konstytucyjną zasadę niezależności NBP. Należy stanąć na stanowisku, iż prezes NBP może zostać odwołany tylko wtedy, jeśli długotrwałe – przez okres minimum sześciu miesięcy – nie wypełnia swoich obowiązków na skutek choroby. Trzeba także postulować zmianę przedmiotowego przepisu w ten sposób, aby odwołanie Prezesa NBP było możliwe tylko w sytuacji trwałej niezdolności do wypełniania swoich obowiązków ze względu na stan zdrowia. Wówczas decydujące znaczenie miałyby czy wobec zaprzestania przez prezesa NBP pełnienia swoich obowiązków z przyczyn zdrowotnych można uznać za wysoce prawdopodobny jego powrót do wykonywania obowiązków w rozsądnym terminie. Jeśli nie, niezdolność miałaby charakter trwały.

Drugą ustawową przesłanką odwoławczą jest skazanie za popełnione przestępstwo prawomocnym wyrokiem sądu. Wydaje się, iż pod pojęciem sądu należy rozumieć również Trybunał Stanu, działający jako sąd karny. Prezes NBP nie odpowiada za przestępstwa przed Trybunałem Stanu (por. art. 198. Konstytucji RP), jednakże Trybunał Stanu jest władny orzekać co do przestępstw popełnionych przez członków Rady Ministrów w związku z zajmowanym stanowiskiem nawet wówczas, gdy nie pełnią oni już swojej funkcji. Tym samym możliwy jest stan faktyczny, w którym byłby członek Rady Ministrów, a aktualny prezes NBP⁵⁰, zostaje oskarżony przed Trybunałem Stanu i skazany za popełnienie przestępstwa w związku ze sprawowaną w przeszłości funkcją ministra czy premiera. Nielogiczne i niefunkcjonalne byłoby zatem wyłączenie skazującego wyroku Trybunału Stanu, który działał w tym przypadku jak sąd karny, spośród przesłanek odwołania. Podkreślić należy, iż dopiero skazanie prezesa NBP stanowi przesłankę odwoławczą. Tym samym nie stanowi takiej przesłanki znalezienie się prezesa „w kręgu podejrzeń”, postawienie zarzutów prezesowi NBP i uzyskanie przez niego procesowego statusu oskarżonego ani nawet zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. To ostatnie jest w przypadku prezesa NBP o tyle łatwiejsze niż w stosunku do innych osób pełniących funkcje organów państwowych, że nie posiada on immunitetu formalnego⁵¹.

Trzecią przesłanką odwoławczą jest stwierdzenie przez sąd złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Zgodnie z art. 21e ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁵² prawomocne orzeczenie sądu, stwierdzające fakt złożenia przez prezesa NBP niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, jest obligatoryjną przesłanką pozbawienia urzędu osoby pełniącej funkcję prezesa. Wówczas prezydent jest zobowiązany do wystąpienia do Sejmu o jego odwołanie, a Sejm do przyjęcia uchwały odwołującej. Podkreślić należy, iż niezłożenie w terminie oświadczenia lustracyjnego powoduje także konieczność odwołania prezesa NBP, lecz jego kadencja wygasa nie w dniu

⁵⁰ Trzykrotnym ministrem finansów, a następnie prezesem NBP był Balcerowicz.

⁵¹ *De lege ferenda* należałoby ten stan zmienić.

⁵² Dz.U. z 2006 r., nr 218, poz. 1592 z późn. zm.

odwołania, lecz z mocy prawa z dniem, w którym upłynął termin złożenia oświadczenia (art. 57 ustawy „lustracyjnej”). Jest to wyjątek od zasady konstytucyjności aktu odwołania.

W związku z powyższym należałoby zwrócić uwagę jeszcze na dwie kwestie. Po pierwsze, EBC zgłaszał od początku zastrzeżenia wobec tej przesłanki. Jak wyjaśnił EBC: „Zgodnie z projektem ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa osoby pełniące lub ubiegające się o pełnienie niektórych funkcji publicznych będą zobowiązane do przedłożenia zaświadczenia dotyczącego ewentualnej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990. Wymóg ten dotyczy między innymi prezesa i członków innych organów Narodowego Banku Polskiego. Wymóg powyższy nie jest, jako taki, niezgodny z postanowieniami Statutu dotyczącymi niezależności personalnej. Jednakże sankcje przewidywane za naruszenie tego wymogu nie są zgodne z postanowieniami Statutu, ponieważ obejmują one odwołanie osoby dopuszczającej się naruszenia z zajmowanego stanowiska. Zgodnie z art. 56 ust. 4 w związku z art. 56 ust. 1–3, art. 4 ust. 4 i 5 oraz art. 5 ust. 6 pkt 5 projektu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, prezes może zostać odwołany w przypadku, gdy nie zwróci się o wydanie lub też nie przedstawi odpowiedniego zaświadczenia bądź też w przypadku, gdy nie podejmie odpowiednich środków, aby zapewnić przedstawienie wskazanych zaświadczeń przez innych członków Zarządu Narodowego Banku Polskiego. W sytuacji jednak, gdyby prezes dobrowolnie współpracował z właściwymi władzami w tym zakresie, zastosowanie wskazanej podstawy odwołania byłoby niezgodne z art. 14.2 Statutu”⁵³. Po drugie, zwrócić trzeba uwagę, że konstytucyjność art. 9 ust. 5 pkt 2a u.NBP wprowadzającego nową przesłankę odwołania badał TK w postępowaniu zakończonym wyrokiem z dnia 11 maja 2007 r. (syg. akt K 2/07) i uznał ją za zgodną z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. TK wskazał w uzasadnieniu do wyroku⁵⁴, że: „Z inną sytuacją mamy do czynienia w wypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez osoby pełniące funkcje: Rzecznika Praw Obywatelskich, człon-

⁵³ Raport konwergencji EBC 2006, s. 76; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200612pl.pdf> (dostęp: 2.11.2016).

⁵⁴ Pkt III, 18.3.

ka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, prezesa Narodowego Banku Polskiego. Osoby pełniące te funkcje o szczególnie ważnym dla państwa znaczeniu są powoływane i odwoływane przez wskazane w Konstytucji lub ustawach organy państwa i nie podlegają, ze zrozumiałych względów, sądownictwu dyscyplinarnemu. Dlatego też uwagi o konieczności niuansowania odpowiedzialności z uwzględnieniem zasady proporcjonalności w tych wypadkach są nieaktualne. Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się w analizowanych tu uregulowaniach niekonstytucyjnych elementów”. Należy jednak podkreślić, iż TK nie badał zgodności przedmiotowego przepisu z zasadą niezależności banku centralnego wyrażoną w art. 227 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 130 TfUE i 14 ust 2 Statutu ESBC. Jednakże TK jest zobowiązany do oceny legalności drogi ustawodawczej z urzędu (dochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego). Zgodnie z wyrokiem TK o sygn. akt Kp 4/08 zasięgnięcie opinii EBC stanowi prawny obowiązek władz krajowych. Obowiązek ten⁵⁵ jest zakotwiczony w art. 127 ust. 4 TfUE (dawny art. 105 ust. 4 TWE) oraz decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. 98/415/WE w sprawie konsultacji EBC udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych⁵⁶. Dalej sąd konstytucyjny wyjaśnił: „Na tle rozpoznawanej sprawy może pojawić się przede wszystkim wątpliwość, czy obowiązek przekazania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi opinii Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej projektu ustawy stanowi element trybu stanowienia ustaw. (...) W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ten stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej, wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej”. Skoro zatem zasięgnięcie opinii EBC stanowi element drogi ustawodawczej, to zaniechanie spełnienia tego obowiązku winno prowadzić do uznania ustawy za niekonstytucyjną, nawet wówczas, gdy podmiot inicjujący postępowanie przez TK takiego zarzutu nie postawi. Natomiast w przypadku ustawy o ujawnianiu infor-

⁵⁵ O notyfikacji unijnej zob. szerzej: Z. Cieślak, *Skutki prawne procedur notyfikacyjnych z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 29 i n.; P. Radziejewicz, *Kontrola obowiązku notyfikowania ustawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 55 i n.

⁵⁶ Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998 r., s. 446–447.

macji o dokumentach o taką opinię władze krajowe nie wystąpiły. Pomimo to sąd konstytucyjny przeszedł nad tą wadliwością do porządku i przystąpił do badania materialnego art. 9 ust. 5 pkt 2a u.NBP, aby uznać ten przepis za zgodny z art. 2 Konstytucji. Należy ponadto odnotować wypowiedź trybunalską, zgodnie z którą notyfikacja nie stanowi naruszenia konstytucyjnego procesu ustawodawczego⁵⁷. W stanie faktycznym rozpatrywanym w orzeczeniu o sygn. akt P 65/14 źródłem obowiązku notyfikacji był przepis aktu unijnego prawa wtórnego, a nie bezpośredni obowiązek traktatowy. Tym należy wyjaśnić różnice w wypowiedziach sądu konstytucyjnego w ww. wyrokach.

Ostatnią przesłankę odwoławczą stanowi orzeczenie przez Trybunału Stanu wobec prezesa NBP zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Taki zakaz nie musi wiązać się z popełnieniem deliktu konstytucyjnego w związku z zajmowanym stanowiskiem prezesa NBP lub w zakresie jego urzędowania. Może także zostać wydany ze względu na naruszenie Konstytucji lub ustawy przez osobę będącą aktualnie prezesem NBP, która pełniła w przeszłości inne funkcje państwowe podlegające odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, np. prezesa NIK, członka Rady Ministrów czy członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Bez wątplenia ustawowa przesłanka „zdrowotna” (długotrwała choroba uniemożliwiająca wykonywanie obowiązków) stanowi przesłankę odwołania prezesa NBP wskazaną w Statucie ESBC „utruty warunków do wypełniania swoich funkcji”. Należy podkreślić, iż określona w Statucie ESBC utrata warunków do wypełnienia swoich funkcji nastąpi wówczas, gdy prezes NBP nie będzie zdolny wypełniać obowiązków w ramach ESBC (np. uczestniczyć w posiedzeniach organów EBC, gdyż z przyczyn zdrowotnych może odbywać dłuższych podróży), lecz będzie nadal w stanie wypełniać pozostałe obowiązki. Wówczas „zdrowotna” przesłanka odwoławcza, wskazana w ustawie o NBP, zostanie spełniona, ponieważ do zadań prezesa NBP należą także obowiązki związane z uczestnictwem NBP w ESBC. Natomiast skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo oraz skazanie prawomocnym wyrokiem Trybunału Stanu na utratę pełnienia funkcji

⁵⁷ O obowiązku notyfikacji, jako elemencie konstytucyjnej drogi ustawodawczej, zob. także wyrok TK z dn. 28 maja 2015 r. o sygn. akt P 65/14.

w organach państwa wypełnia przesłankę „poważnego uchybienia”, o której mowa w Statucie ESBC. Pojęcie „poważnego uchybienia”, tak jak w przypadku członków Zarządu EBC, obejmuje naruszenie prawa karnego i inne naruszenie prawa, w tym w związku z zajmowanym stanowiskiem. Tym samym zarówno popełnienie przestępstwa, jak i popełnienie deliktu konstytucyjnego stanowić będzie zasadniczo „poważne uchybienie”. Wątpliwości zgodności polskiej ustawy ze Statutem ESBC mogą pojawić się przy ostatniej przesłance, czyli przesłance „lustracyjnej”. Wydaje się, iż także ta przesłanka mieści się w granicach *serious misconduct*, gdyż kłamstwo w oświadczeniu lustracyjnym jest poważnym naruszeniem polskiego prawa i zasad moralnych, co dyskwalifikuje daną osobę do pełnienia tej funkcji. Jednakże powyższe wątpliwości mogą zostać dopiero rozstrzygnięte przez wyrok Trybunału Sprawiedliwości, który dokonałby właściwej wykładni pojęcia „poważne uchybienie”. Poważniejsze wątpliwości budzi przesłanka odwoławcza, związana z niezłożeniem oświadczenia lustracyjnego przez prezesa NBP. Wydaje się, iż tutaj polska ustawa idzie zbyt daleko i w tym miejscu jest niezgodna z art. 14 ust. 2 Statutu ESBC. Warto zauważyć, że EBC nalega na ścisłe dostosowanie (dosłowne przejście sformułowań) warunków odwołania prezesów KBC do przesłanek wskazanych w art. 14 ust. 2 Statutu ESBC⁵⁸.

Jeśli zostały wypełnione ustawowe przesłanki, Sejm musi odwołać prezesa NBP⁵⁹. Taka kompetencja pierwszej izby parlamentu wynika zarówno z u.NBP (art. 9 ust. 1 w zw. z ust. 5), jak i regulaminu Sejmu⁶⁰ (art. 27 ust. 2, art. 30 ust. 2 pkt 2, art. 169 ust. 1 pkt 2). Postępowanie odwoławcze inicjuje Prezydent RP (art. 9 ust. 1). Określenie podmiotu inicjującego procedurę odwołania znajduje się w zakresie swobody ustawodawcy, a konstytucyjne granice tej swobody są szersze niż w przypadku ustalenia podmiotu odwołującego. Tym samym akceptowanymi mechanizmami byłoby wskazanie wewnętrznego organu Sejmu, Senat lub nawet Rady Ministrów jako podmiotu inicjującego. W obecnym stanie prawnym nikt inny oprócz prezydenta nie może zainicjować postępowania odwoławczego. W sytu-

⁵⁸ Zob. opinie EBC wskazane w: M. Olszak, M. Porzycki, op. cit., s. 190.

⁵⁹ O obligatoryjnej kompetencji Sejmu do odwołania prezesa NBP patrz: P. Sarnacki, op.cit., s. 113.

⁶⁰ Tj. M.P. z 2012 r., poz. 32.

acji zaistnienia przesłanek odwoławczych prezydent jest zobowiązany bez zbędnej zwłoki wystąpić z wnioskiem⁶¹, który dla swej ważności wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 9 ust. 1 u.NBP w zw. z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP), tym samym premier jest również włączany w procedurę odwołania.

Nie jest jasne, jak regulamin Sejmu reguluje dalsze elementy procedury odwoławczej. Rozstrzyga on wyraźnie kwestię zwrócenia się do komisji o opinię. W art. 30 ust. 5 regulaminu Sejmu stanowi się wprost, iż „wniośki w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26–29 (art. 27 statuuje prawo Sejmu do powołania Prezesa NBP) albo odwołania z tych stanowisk Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania”. Tym samym obligatoryjnym elementem procedury odwoławczej jest skierowanie wniosku prezydenta do Komisji Finansów Publicznych w celu uzyskania opinii. Regulamin Sejmu nie określa natomiast, w jakim terminie prezes NBP musi zostać odwołany, od kiedy liczyć ewentualny termin (od dnia wystąpienia przesłanki czy od dnia złożenia wniosku) i nie określa wyraźnie większości sejmowej zdolnej odwołać prezesa NBP. Odpowiedzieć na powyższe pytania można w dwojaki sposób. Przyjąć należy, że ze względu na milczenie regulaminu Sejmu trzeba zastosować zasady ogólne przyjmowania uchwał albo analogicznie procedury powołania⁶².

Wydaje się, iż prezydent do swojego wniosku o odwołanie powinien dołączyć uzasadnienie. Należałoby również postulować, aby prezydent dołączył do wniosku odpis prawomocnego wyroku skazującego za popełnione przestępstwo lub orzeczenia Trybunału Stanu⁶³. Właściwym rozwiązaniem byłoby także dołączenie do wniosku komunikatu medycznego leka-

⁶¹ M. Sarnecki, op.cit., s. 101–106.

⁶² Praktyka przyjęła, iż członków Prezydium Sejmu, wobec braku przepisów regulujących procedurę odwołania, odwołuje się stosując przez analogię przepisy o powołaniu Marszałka Sejmu. Por. M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 40.

⁶³ Zgodnie z art. 157 k.p.k. osobom, których orzeczenie bezpośrednio dotyczy, należy na ich żądanie nieodpłatnie wydać jeden uwierzytelniony odpis każdego orzeczenia (odpis wydaje się z uzasadnieniem, jeżeli je sporządzono). Ze względu na ustawy obowiązek zainicjowania postępowania odwoławczego, którego nie wykonanie stanowiłoby delikt konstytucyjny, prezydent mieści się w definicji pojęcia „osoby, której orzeczenie bezpośrednio dotyczy”, jest zatem uprawniony, aby wystąpić o odpis orze-

rza (lekarzy), pod którego opieką znajduje się prezes NBP, stwierdzającego stan długotrwałej choroby i wykluczającego możliwość powrotu do pełnienia obowiązków ze względu na stan zdrowia.

Jeśli chodzi o termin głosowania nad odwołaniem prezesa NBP, to zgodnie z zasadą odwoływania się do reguł ogólnych, takie głosowanie powinno nastąpić bezzwłocznie, licząc od dnia złożenia wniosku. Podstawy prawnej takiego obowiązku szukać należy w wyinterpretowanej z preambuły i art. 2 Konstytucji zasady współdziałania władz. Niestety brak jest podstawy regulaminowej, która wymuszałaby rozpatrzenia prezydenckiego wniosku na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Z inicjatywą wpisania do porządku dziennego posiedzenia nowego punktu będzie musiał wystąpić Marszałek Sejmu (por. art. 173 regulaminu Sejmu). Natomiast jeśli przyjąć, iż procedurę odwoławczą przeprowadza się w oparciu o analogicznie stosowane przepisy procedury powołania, to zgodnie z art. 30 ust. 4 głosowanie nad odwołaniem nie może się odbyć szybciej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku wniosku. Art. 30 regulaminu Sejmu nie daje jednak odpowiedzi o górną granicę terminu głosowania. Żaden z podanych w art. 30 terminów nie nadaje się do analogicznego zastosowania. Natomiast na pytanie o konieczną większość potrzebną do odwołania prezesa NBP, gdyby przyjąć, że należy zastosować zasady ogólne podejmowania uchwał, to zgodnie z art. 120 Konstytucji i art. 190 zdanie drugie regulaminu Sejmu odwołanie prezesa NBP nastąpiłoby na skutek podjęcia uchwały zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tak nisko ustawiona poprzeczka dla odwołania prezesa NBP wydaje się wątpliwa wobec konstytucyjnego postulatu zachowania niezależności NBP. Natomiast, jeśli opowiedzieć się za zastosowaniem odpowiednio art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu, odwołanie nastąpiłoby większością bezzwzględną przy obecności co najmniej połowy konstytucyjnej liczby posłów. Należy podkreślić, iż przyczyny odwołania wskazane w ustawie mają charakter obiektywne i nie są związane z polityczną odpowiedzialnością prezesa NBP.

Odwołanie prezesa NBP powoduje wygaśnięcie jego kadencji. Obok upływu okresu sześcioletniego kadencja wygasa również w razie śmierci i złożenia rezygnacji. Wygaśnięcie kadencji oznacza, iż mandat preze-

czenia i go otrzymać; zob. także: art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 925 z późn. zm.).

sa NBP wygasa z mocy prawa. Pomimo tego art. 30 ust. 3 pkt 2 regulaminu Sejmu stwierdza, iż wniosek o powołanie nowego prezesa NBP składa się Marszałkowi Sejmu w terminie 21 dni od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, czyli w tym przypadku kadencji. O stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu prezesa NBP u.NBP nie wspomina. Ustawa używa tego sformułowania w przypadku śmierci pozostałych członków Rady Polityki Pieniężnej (art. 13 ust. 6 u.NBP). Należy jednak uznać, iż pojęcie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu odnosi się również do prezesa NBP. Przy takim założeniu regulamin nie wskazywałby terminu, w jakim w przypadku śmierci lub rezygnacji prezesa NBP prezydent miałby złożyć wniosek o powołanie nowego prezesa NBP⁶⁴. Z regulaminu nie wynika, kto miałby dokonać stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Praktyczny problem pojawił się w związku z rezygnacją prezes NBP Hanny Gronkiewicz-Waltz w dniu 7 grudnia 2000 r. Pani prezes złożyła pisemną rezygnację na ręce Prezydenta, informując o tym Marszałka Sejmu pismem o treści: „Szanowny Panie Marszałku! Uprzejmie informuję pana Marszałka, że pismem z 7 grudnia 2000 r., skierowanym do Prezydenta, złożyłam rezygnację ze stanowiska Prezesa Narodowego Banku Polskiego”⁶⁵. Prezydium Sejmu stanęło na stanowisku, iż po pierwsze, wobec skierowania pisma prezesa NBP do Marszałka Sejmu Gronkiewicz-Waltz złożyła rezygnację zarówno na ręce prezydenta, jak i Marszałka Sejmu, po drugie, taką rezygnację Sejm przyjmuje do wiadomości, a w związku z tym nie zachodzi potrzeba podjęcia w tej sprawie uchwały⁶⁶. Obowiązek złożenia rezygnacji prezesa NBP

⁶⁴ Takim terminem nie jest wskazany w art. 30. ust. 4 regulaminu Sejmu „termin ustalony przez Marszałka Sejmu”, gdyż ma on zastosowanie tylko w dwóch przypadkach 1) wyboru organu po raz pierwszy, jeżeli ustawa nie określiła terminów zgłaszania kandydatów; 2) kolejnych wyborów, jeżeli upływ kadencji nie wynika z aktów ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

⁶⁵ Wypowiedź Marszałka Sejmu, sprawozdanie stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu RP z dnia 21 grudnia 2000 r.

⁶⁶ Por. sprawozdanie stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu RP z dnia 21 grudnia 2000 r.: „Poseł Zbigniew Wawak: Panie Marszałku! Wysoki Sejmie! Występuję w kwestii punktu porządku obrad dotyczącego powołania prezesa Narodowego Banku Polskiego. Wysoki Sejmie! Stoimy moim zdaniem, prosiłbym pana marszałka o rozstrzygnięcie wobec pewnego problemu natury konstytucyjnej, natury fundamentalnej. Chodzi o pozycję Sejmu w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Otóż zarówno z przepisu art. 227 Konstytucji, jak i z przepisu art. 9 ustawy o Narodowym Banku Polskim wynika, że prezesa powołuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Z mojej wiedzy

na ręce prezydenta podkreślała w debacie sejmowej Jolanta Szymanek-De-
resz – Szef Kancelarii Prezydenta. Nie wykluczyła jednak istnienia takiego
obowiązku również wobec Sejmu:

„Otóż prezentuję stanowisko, że oświadczenie pani Hanny Gronkiewicz-Waltz, które zostało złożone ze skutkiem na dzień 31 grudnia br., jest oświadczeniem woli, które, przekazane panu prezydentowi w formie pisemnej, a które wcześniej dotarło do niego poprzez komunikaty prasowe, jest jak najbardziej skutecznym oświadczeniem woli umożliwiającym panu prezydentowi skorzystanie z jego prerogatywy konstytucyjnej, która upoważnia go do złożenia wniosku o przedstawienie kandydatury na nowego prezesa Narodowego Banku Polskiego. A zatem nie widzę tutaj wątpliwości, która została przedstawiona, że to oświadczenie może być nieskuteczne. Nie widzę uzasadnienia dla prezentowanej tezy, że prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie jest tym organem, przed którym złożone przez dotychczasowego prezesa Narodowego Banku Polskiego oświadczenie mogłoby być nieskuteczne. Natomiast uważam, że otwartą sprawą, nieuregulowaną w ustawie o Narodowym Banku Polskim, jest to, czy jest równoczesny obowiązek złożenia takiego oświadczenia, czyli rezygnacji, na ręce marszałka Sejmu lub przed Sejmem, czy też takiego obowiązku nie ma. (...) A zatem podkreślam prezentuję pogląd, że rezygnacja złożona wobec prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z tej racji, że przysługuje mu prerogatywa do złożenia wniosku o powołanie nowego prezesa, jest jak najbardziej skuteczna i uważam, że równie skuteczna byłaby rezygnacja złożona wobec parlamentu z tej racji, że przepisy nie przewidują takiej szczegółowej regulacji i przy

wynika, że jedną z przyczyn wygaśnięcia kadencji jest złożenie rezygnacji. Wiemy, że taka rezygnacja nastąpiła, i wiemy też, że ta rezygnacja została złożona na ręce prezydenta, a nie Sejmowi. (...) Wicemarszałek Marek Borowski: (...) Przypomnę jeszcze raz, że kadencja prezesa NBP wygasa (są cztery przypadki): po upływie okresu 6-letniego, w razie śmierci, w razie złożenia rezygnacji oraz w razie odwołania. (...) Czyli pierwsze 3 przypadki nie wymagają odwołania, a przypadki wymagające odwołania są wymienione w ust. 5. Jest to mianowicie wtedy, gdy chodzi o długotrwałą chorobę albo o wyrok sądu lub o Trybunał Stanu. Ponieważ mamy do czynienia z przypadkiem złożenia rezygnacji, w związku z czym konieczność formalnego odwoływania przez Sejm, zdaniem Prezydium, nie zachodziła. Natomiast co do chwili złożenia rezygnacji i tego wszystkiego, co pan poseł powiedział dalej, a zwłaszcza stwierdzenia, iż pani prezes nie złożyła rezygnacji na właściwe ręce, tak bym to określił, to chcę powiedzieć, że pani prezes chyba z ostrożności, jak to się mówi, procesowej, złożyła tę rezygnację zarówno na ręce prezydenta, jak i marszałka; 8 grudnia na ręce marszałka, gdzie stwierdziła, iż z dniem 31 grudnia składa rezygnację. Tak że do 31 grudnia tę funkcję sprawuje i oczywiście jest rzeczą, że prezes ewentualnie wybrany na tym posiedzeniu będzie tę funkcję sprawował od dnia 1 stycznia i to będzie w uchwale zawarte”.

zastosowaniu wykładni celowościowej taka interpretacja jest jak najbardziej dopuszczalna⁶⁷.

Precedensem konstytucyjnym było również określenie w akcie złożenia rezygnacji (7 grudnia 2000 r. – pismo skierowane do Prezydenta RP i 8 grudnia 2000 r. – pismo skierowane do Marszałka Sejmu) terminu rezygnacji (31 grudnia 2000 r.). Sejm natomiast powołał nowego prezesa NBP w dniu 22 grudnia 2000 r., czyli przed wygaśnięciem kadencji poprzednika.

10. Mając powyższe na uwadze należy podjąć próbę określenia zmiany Konstytucji, która umożliwiłaby uzyskanie konwergencji prawnej. Możliwe są rozwiązania trójkierunkowe. Po pierwsze, można wycofać się z regulacji konstytucyjnej pozycji banku centralnego. Wówczas jedyną treścią ustawy zmieniającej Konstytucję byłoby skreślenie art. 227 oraz derogacja fraz: „Prezes Narodowego Banku Polskiego”, „i założeń polityki pieniężnej” oraz „Narodowego Banku Polskiego” w odpowiednio art. 198 ust. 1, art. 203 ust. 1 i 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Takie rozwiązanie wydaje się niepożądane z punktu widzenia prawa unijnego, które wymaga gwarancji niezależności banku centralnego możliwie na najwyższym poziomie, a zatem także w ustawie zasadniczej. Jest ono również wadliwe z punktu widzenia polskiego porządku konstytucyjnego, który zakłada ochronę tożsamości konstytucyjnej. Rezygnacja z jakiegokolwiek regulacji dotyczącej banku centralnego na poziomie konstytucji uniemożliwi utrzymanie własnego banku centralnego jako elementu tożsamości konstytucyjnej (instytucji objętej programem integracji). W przypadku usunięcia regulacji konstytucyjnej dotyczącej banku centralnego w zgodzie z ustawą zasadniczą byłby także taki rozwój integracji, które zakładałby istnienie wyłącznie EBC i likwidację KBC. Jak powyżej wskazano, wydaje się to niezgodne z nakazem utrzymania tożsamości konstytucyjnej.

Po drugie, można wprowadzić minimalną regulację konstytucyjną, usuwając jedynie sprzeczne z prawem UE postanowienia Konstytucji. Wybór tego rozwiązania stanowiłby rezygnację z możliwości współkształtowania

⁶⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu RP z dnia 21 grudnia 2000 r.

przyszłego rozwoju prawa UE w obszarze bankowości centralnej albo szerszej unii walutowej.

Po trzecie, możliwe jest takie ukształtowanie przepisów polskiej Konstytucji na wzór niemiecki, które umożliwi uzyskanie konwergencji prawnej z prawem UE oraz wprowadzenie zgodnej z polskim porządkiem konstytucyjnym klauzuli limitacyjnej w obszarze bankowości centralnej i władztwa monetarnego.

Zgodnie ze stanowiskiem EBC zmiana Konstytucji związana z zapewnieniem konwergencji prawnej winna wejść w życie wraz z dniem przyjęcia euro. Natomiast materialna treść przepisów konstytucyjnych, których celem jest zapewnienie konwergencji prawnej, należy, w ramach wyznaczonych Traktatami, do ustrojodawcy. Art. 227 ust. 1 Konstytucji, wchodzący w życie z dniem przyjęcia waluty euro, mogłby uzyskać następujące brzmienie:

„Centralnym bankiem państwa jest stanowiący integralną część Eurosystemu Narodowy Bank Polski, który realizuje cele i wykonuje zadania Eurosystemu zgodnie z wytycznymi i instrukcjami Europejskiego Banku Centralnego. Narodowy Bank Polski ma prawo do emisji banknotów euro za zgodą Europejskiego Banku Centralnego oraz wyłączne prawo do emisji monet euro za uprzednią zgodą Europejskiego Banku Centralnego na wielkość ich emisji”⁶⁸.

Powyższe brzemienie propozycji przepisu podkreśla akceptację zastanego stanu prawnego i jego głównym celem jest usunięcie przeszkód prawnych w przystąpieniu do strefy euro. Regulacja ta nie posiada cech klauzuli limitacyjnej. Jedynym warunkiem konstytucyjnym uczestnictwa Polski w unii walutowej jest dalsze istnienie NBP. Brak natomiast jakiegokolwiek wzmianki o strukturze wewnętrznej banku centralnego, zarówno krajowego, jak i unijnego. Ta wynikać musiałaby z dalszych ustępów art. 227 Konstytucji. W propozycji nie wskazuje się również, jakie obiektywne cele miałyby realizować NBP, cedując te zadanie na prawo unijne („cele i zadania Eurosystemu”). Zgodnie z art. 282 TfUE: „Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne stanowią Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne Państw

⁶⁸ Por. propozycje zmian wynikające z: M. Olszak, M. Porzycki, op.cit., s. 322 i 331 i n.

Członkowskich, których walutą jest euro, tworzące Eurosystem, prowadzą politykę pieniężną Unii”. Inną propozycją mogłaby być taka regulacja:

„Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski, stanowiący integralną część Eurosystemu. Narodowy Bank Polski wykonuje swoje zadania w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych, wraz z Europejskim Bankiem Centralnym przysługuje mu prawo emisji pieniądza. Prezes Narodowego Banku Polskiego, jako organ centralnego banku państwa, uczestniczy w ustalaniu i realizacji polityki pieniężnej Unii. Narodowy Bank Polski, w ramach Eurosystemu, odpowiada za wartość waluty euro”.

Przepis ten ustala większą liczbę warunków uczestnictwa w eurostrefie, pozostając w zgodzie z prawem UE. Po pierwsze, także po wstąpieniu do strefy euro w Polsce nadal musi istnieć bank centralny, o nazwie NBP. Po drugie, polski bank centralny musi posiadać określone kompetencje, które wykonuje w ramach ESBC, wraz z EBC. Regulacja ta przesądza sporną w doktrynie kwestię charakteru działalności prezesów KBC w organach EBC. Prezes NBP, uczestnicząc w Radzie Prezesów, nie przestaje być organem polskiego organu władzy (zob. art. 12 ust. 1 Statutu ESBC). Ponadto następuje konstytucyjne związanie porządku unijnego polskim unormowaniem w ten sposób, iż nie może zostać dokonana taka zmiana Traktatów, która wyłączy prezesów KBC od kreowania polityki pieniężnej UE. Regulacja ta zatem zbliża się do konstrukcji francuskiej, która zakłada wzajemność przekazywanych i wykonywanych kompetencji. Wydaje się, iż ze względu na zmianę drugiego i trzeciego zdania art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, z których to przepisów TK wywnioskowuje zasadę niezależności instytucjonalnej i personalnej banku centralnego trzeba uzupełnić omawiane powyżej artykuły o przepis brzmiący: „Narodowym Bank Polski jest niezależny” (zob. art. 99 ust. 2 Konstytucji Szwajcarii: „Szwajcarski Bank Narodowy, jako niezależny bank centralny, prowadzi politykę pieniężną i walutową, która służy ogólnemu interesowi kraju; jest on zarządzany przy współdziałaniu i nadzorze Federacji”).

Zbliżonym do brzmienia niemieckiego przepisu konstytucyjnego określającego pozycje Bundesbanku byłoby unormowanie o następującym brzmieniu:

„Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. W ramach Unii Europejskiej można przekazać Europejskiemu Bankowi Centralnemu jego kompetencje w niektórych sprawach. Zarówno Narodowy Bank Polski, jak i Europejski Bank Centralny są niezależne i związane podstawowym celem zagwarantowania stabilności cen i zobowiązane do jego realizacji”.

Z powyższego wynika konstytucyjny nakaz uczestnictwa Polski w unii walutowej wyłącznie jako wspólnoty stabilności (cen). Określa klauzulę limitacyjną. Dalsza integracja nie może doprowadzić do likwidacji NBP; możliwe jest (pełne) przekazanie wyłącznie niektórych kompetencji NBP na organ ponadnarodowy. W ten sposób norma ustawy zasadniczej określa element tożsamości konstytucyjnej oraz tożsamości narodowej, o której mowa w art. 4 TfUE. Ponadto polski ustrojodawca wiąże również pierwotny porządek unijny w ten sposób, że stawia warunek niezależności EBC jako przesłankę uczestnictwa w Eurosystemie. W sytuacji, gdyby program integracyjny „wypadł” z konstytucyjnych torów, organy państwa, w tym TK, mogłyby nakazać podjęcie działań, mających na celu korektę programu, albo wystąpienie z unii walutowej⁶⁹.

Istotnym elementem byłoby utrzymanie prawa do informacji parlamentu, na temat działalności banku centralnego, także jako człona Eurosystemu. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie następującego przepisu, do art. 227 ustawy zasadniczej:

„Prezes NBP składa Sejmowi sprawozdania roczne z działalności Narodowego Banku Centralnego, w tym w ramach Eurosystemu”.

Kolejnym problemem konstytucyjnym związanym z wstąpieniem do strefy euro, jest kwestia dalszego istnienia RPP. Jeśli art. 227 ust. 6 Konstytucji RP miałby zostać skreślony (gdyby ustrojodawca chciał zrezygnować z RPP jako organu NBP) konieczna byłaby także zmiana w art. 103 ust. 1; art. 144 ust. 3 pkt 26, art. 227 ust. 2, ust. 5 Konstytucji. Jak wynika jednakże z powyższego wywodu, wstąpienie do strefy euro niekoniecznie musi oznaczać likwidację RPP. Możliwe zatem byłoby nadanie art. 227 ust. 6 Konstytucji nowego brzmienia:

⁶⁹ Prawo pierwotne UE nie przewiduje możliwości wystąpienia z unii walutowej, pierwszym zatem krokiem władz krajowych byłoby wypracowanie z partnerami unijnymi ścieżki wyjścia (np. poprzez odrębny Protokół).

- a) „Rada Polityki Pieniężnej stanowi organ doradczy Prezesa NBP i wspiera go w wykonywaniu jego funkcji”; albo
- b) „Rada Polityki Pieniężnej stanowi organ doradczy Prezesa NBP i wspiera go w wykonywaniu jego funkcji jako członka Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego”⁷⁰.

Wobec zmiany art. 227 ust. 6 Konstytucji konieczna będzie zmiana art. 204 Konstytucji w zakresie oceny przez NIK założeń polityki pieniężnej. Również ocena przez NIK działalności NBP, ale wyłącznie pod względem gospodarności, celowości i rzetelności, nie byłaby możliwa.

W prezydenckim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji (druk sejmowy 3598/kad.VI) proponowano nadać następujące brzmienie art. 227:

- „1. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski, który należy do Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Narodowy Bank Polski zapewnia stabilność cen oraz realizuje zadania i wykonuje kompetencje określone w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej oraz w ustawie. Narodowy Bank Polski jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych.
- 2. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność Narodowego Banku Polskiego z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w zakresie, w jakim nie dotyczy to realizowania zadań i wykonywania kompetencji określonych w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej.
- 3. Organami Narodowego Banku Polskiego są Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego.
- 4. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na 6 lat.
- 5. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.
- 6. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczególne zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa”.

Zaproponowano również odpowiednie dostosowania w art. 203 oraz 204, pozostawiając art. 198 Konstytucji bez zmian.

⁷⁰ Por. art. 284 TfUE.

Propozycja prezydencka zbliża się do regulacji Konstytucji Portugalii (wskazanie na zadania banku centralnego wynikające zarówno z prawa krajowego, jak i umów międzynarodowych⁷¹). Stanowi również klauzulę limitacyjną, wskazując wyraźnie cel NBP, którym jest nadal utrzymywanie stabilności cen, pomimo włączenie banku centralnego do Eurosystemu. Niejasne jest natomiast, dlaczego proponuje się stwierdzić w przepisie konstytucyjnym, iż NBP stanowi część ESBC. Również przed wejściem do strefy euro NBP stanowi część ESBC, a zatem nie wprowadzi się w tym przypadku żadnego *novum* normatywnego. Jeśli zatem twórcy nowelizacji zamierzali podkreślić jakościową zmianę na poziomie Konstytucji związaną z przyjęciem euro, na mocy przepisów traktatowych, to cel ten nie został osiągnięty. Wskazać należało zatem, że NBP stanowi integralną część Eurosystemu, który składa się z EBC i banków centralnych państw strefy euro. Natomiast zdanie trzecie art. 227 ust. 1 nowelizacji posiada zbyt wąski zakres adresatów. NBP musi bowiem wykazywać się niezależnością nie tylko wobec własnych (krajowych) organów państwowych, lecz również wobec instytucji unijnych oraz organów innych państw członkowskich.

11. Podsumowując, należy dalej prowadzić rozważania naukowe na temat możliwej konstrukcji zmiany Konstytucji związanej z przyjęciem euro. Jak wynika z powyższego, nie ma jednego modelu regulacji konstytucyjnej państwa strefy euro.

SZYMON PAWŁOWSKI

CONSTITUTIONAL CONDITIONS FOR PARTICIPATION
IN MONETARY UNION-SELECTED ISSUES

This article discusses the changes in the constitutional regulation of Member States concerning the monetary union. Analysis have been subjected to the ECB'S recom-

⁷¹ Art. 102 Konstytucji Portugalii: „Bank Portugalii jest narodowym bankiem centralnym, działającym na zasadach określonych w ustawie i w normach międzynarodowych, którymi związane jest Państwo Portugalskie”; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia2011.html#mozToCId265523> (dostęp: 10.08.2016).

mentation concerning the need for amendment of the Constitution, in the context of the preparation of the convergence with condition of the accede to the monetary union, and the options of the new constitutional regulation after Poland entry to the eurozone. Discussed was also the issue of NBP'S authorities in the context of the participation of the Polish Central Bank into the ESCB.

MAREK KORNAŃ¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

STOLICA APOSTOLSKA W POLSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ NA UCHODŹSTWIE (WRZESIEŃ 1939 – CZERWIEC 1940)

Słowa kluczowe: Stolica Apostolska, Polska, II wojna światowa, Pius XII

Keywords: Holy See, Poland, World War II, Pius XII

Artykuł niniejszy jest próbą spojrzenia na politykę papieża Piusa XII i Stolicy Apostolskiej wobec sprawy Polski po katastrofie jaką przyniósł naszemu narodowi Wrzesień 1939 r. *Terminus ad quem* naszych rozważań stanowi klęska Francji w czerwcu 1940 r. oraz przeniesienie rządu RP na uchodźstwie do Londynu, które otworzyło nowy rozdział jego losów. Wyłączamy z naszej analizy takie problemy jak akcja charytatywna Watykanu; problem administracji kościelnej w okupowanej Polsce czy stosunki z episkopatem polskim. Koncentrujemy natomiast uwagę na zagadnieniach polityki międzynarodowej, poszukując odpowiedzi na pytanie o miejsce kwestii polskiej w dyplomacji Watykanu.

O podejściu Stolicy Apostolskiej i papieża Piusa XII do spraw Polski podczas II wojny światowej pisano już wiele – niestety wyłącznie na podstawie

¹ Katedra Historii Stosunków Międzynarodowych, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

polskich akt archiwalnych, przede wszystkim dyplomatycznych. Ogłoszona ponad trzydzieści lat temu monografia Zofii Waszkiewiczowej pozostaje wciąż jednak jedynym całościowym studium na ten temat w polskiej historiografii². Nowszym spojrzeniem jest szkic czołowego znawcy polityki papieżstwa w XIX i XX w., ks. Zygmunta Zielińskiego zamieszczony w piątym tomie *Historii dyplomacji polskiej*³. Z publikacji ostatniego czasu przypomnieć wypada dwa moje artykuły źródłowe – zamieszczone w paryskich „Zeszytach Historycznych”⁴. Przyniosły one sporo światła do zrozumienia motywacji papieża i Sekretariatu Stanu, chociaż na pewno wymagają konfrontacji z dokumentacją drugiej strony, czyli watykańską.

Niedostępność akt archiwalnych Stolicy Apostolskiej jest poważną barierą dla badacza. Akta polskiej dyplomacji rzucają wszakże sporo światła na stosunki Polski z Watykanem. Rekonstrukcję myśli papieża i usiłowań Stolicy Apostolskiej pozwalają uzupełnić akta dyplomatyczne innych państw – zwłaszcza francuskie i brytyjskie.

Naszym celem nie jest wszakże analiza polityki watykańskiej, ale polskich działań na rzecz uzyskania poparcia Stolicy Apostolskiej dla Polski i jej sprawy po klęsce Września 1939 r. Bardzo potrzebne jest, aby o polityce Piusa XII starać się mówić i pisać *sine ira et studio*, bezwzględnie odrzucając szkalujące oskarżenia, insynuujące że był „papieżem Hitlera”, ale też nie omijając analizy jego posunięć, które z dystansu czasu nie wytrzymują krytyki.

*

Klęska militarna i opanowanie przez wrogie mocarstwa terytorium Polski wytworzyła problem prawnomiędzynarodowej ciągłości państwa⁵. Obję-

² Z. Waszkiewicz, *Polityka Watykanu wobec Polski 1939–1945*, PWN, Warszawa 1980. Autorka nie korzystała z akt Ambasady RP przy Watykanie.

³ Z. Zieliński, *Polska – Watykan w latach 1939–1945*, [w:] *Historia dyplomacji polskiej*, t. 5, red. G. Labuda, PWN, Warszawa 1999, s. 711–739.

⁴ M. Kornat, *Ambasador Kazimierz Papée – piętnaście rozmów z papieżem Piusem XII*, „Zeszyty Historyczne” 2006, z. 156 s. 124–178; idem, *Watykan i Polska (1939–1944) w świetle dokumentów*, „Zeszyty Historyczne” 2006, z. 157, s. 168–228.

⁵ Stanowisko Watykanu wobec rozbioru Rzeczypospolitej analizowałem w obszernym artykule: *Polityka Stolicy Apostolskiej w dobie kryzysu międzynarodowego 1938–1939 (w świetle polskich źródeł dyplomatycznych)*, [w:] *Kampania polska 1939 r. Polityka – społeczeństwo – kultura*, t. I: *Strategia*, red. M.P. Deszczyński, T. Pawłowski, Warszawa 2013, s. 323–371.

cie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej na uchodźstwie przez Władysława Raczkiewicza 30 września 1939 r. i powołanie rządu generała Władysława Sikorskiego zostało zakomunikowane Stolicy Apostolskiej notami Ambasady RP przy Watykanie 1 i 5 października. Papieski Sekretariat Stanu notą z 11 października potwierdził odbiór wspomnianych dokumentów „zawiadamiających o zmianie na stanowisku Prezydenta RP oraz o stworzeniu nowego rządu”⁶. Notyfikacja polska „nie napotkała na żadne zastrzeżenia natury prawnej”⁷. Ze strony papieżstwa nie było żadnych wątpliwości co do prawnopaństwowej ciągłości Polski poprzez działanie rządu na uchodźstwie. Stolica Apostolska kierowała się taką samą tezą jak cała społeczność międzynarodowa – z wyjątkiem Niemiec i ZSRR jako współników agresji i rozbioru.

Stolica Apostolska nie zdobyła się na wysłanie nuncjusza do siedziby Rządu RP w Angers. Rządowi RP i samemu gen. Sikorskiemu było to bardzo nie na rękę. Nuncjusz Filippo Cortesi, który wraz z korpusem dyplomatycznym (którego był dziekanem) przekroczył granicę Rumunii, zatrzymał się tam i nie przybył do Francji. W rozmowach z przedstawicielami Kurii Rzymskiej dyplomaci polscy wracali do tej sprawy wielokrotnie. Watykański Sekretariat Stanu powoływał się za każdym razem na potrzebę, aby nuncjusz „na razie” pozostał w Rumunii i kierował tam akcją pomocy charytatywnej na rzecz uchodźców polskim w Rumunii.

Niewątpliwie opuszczenie przez nuncjusza terytorium Rzeczypospolitej było papieżowi nie na rękę. Jego pozostanie bowiem w okupowanym kraju dawałoby Stolicy Apostolskiej informatora o sytuacji pod okupacją niemiecką albo też postawiłoby władze niemieckie przed koniecznością wydalenia nuncjusza. Jest również faktem, że msgr Cortesi sporządził nieznanym nam raport końcowy, podsumowujący swoją przerwana misję w Polsce, ale dokument ten – przechowywany w archiwach watykańskich – po dziś dzień nie został ogłoszony⁸.

⁶ Amb. Papée do MSZ, 12 października 1939 r., Instytut Polski i Muzeum Sikorskiego (Londyn) [dalej: IPMS], Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/20.

⁷ Papée do MSZ, 6 października 1939 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/20.

⁸ Watykańskie Archivio Segreto nie udostępnia historykom akt misji ostatniego nuncjusza przy rządzie II Rzeczypospolitej.

Rząd RP na uchodźstwie od początku nalegał na wysłanie nuncjusza do siedziby Prezydenta RP we Francji, powołując się na zasady prawa międzynarodowego. Nie trzeba nikomu tłumaczyć, jak bardzo istotną wymowę polityczną miałyby taki gest⁹. *Chargé d'affaires* Stanisław Janikowski nie pominał okazji by zaznaczyć wobec urzędników Sekretariatu Stanu, że „Cortesi, jako Nuncjusz, znalazłby się w trudnej sytuacji, gdyby natknął się w Polsce na próby tworzenia rządu przez Niemców”¹⁰. Rząd RP na uchodźstwie uważał, że miejsce msgra Cortesi jest przy rządzie polskim we Francji. Nie nastąpiło to jednak.

Po niełatwych targach, do siedziby rządu RP na uchodźstwie w Angers wysłany został prałat Alfredo Pacini jako *chargé d'affaires*, a nie nuncjusz. Zarazem Sekretariat Stanu prosił dyplomację polską, aby nie nadawać tej sprawie rozgłosu¹¹. Wszelka propolska manifestacja zaostrażająca stosunki z Niemcami jawiła się bardzo niecelowa. Papież chciał przede wszystkim zachować sobie możliwość mediacji między stronami konfliktu.

Przy Watykanie kontynuowała swoją działalność Ambasada RP, kierowana nadal przez Kazimierza Papée'go, która starała się pełnić rolę placówki informacyjnej zarówno Sekretariatu Stanu, jak i przede wszystkim wobec dziennika „Osservatore Romano” w zakresie spraw polskich¹². 29 października 1940 r. ambasador złożył w Sekretariacie Stanu cztery memoriały i jedno „zasadnicze”, obszerne *aide-mémoire* o położeniu okupowanej Polski w języku francuskim¹³. Memoriał zrobił w Kurii Rzymskiej duże wrażenie¹⁴. „Mimo wszystko – pisał Papée – nie bardzo widzę, aby mogło dojść do jakiejś enuncjacji”¹⁵. Rezultaty tej akcji były ograniczone, chociaż nie bez znaczenia.

⁹ Słusznie podkreśla to ks. Z. Zieliński, op.cit., s. 714–717.

¹⁰ Janikowski do MSZ, 17 października 1939 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/20.

¹¹ Amb. Papée do min. Raczyńskiego, 21 grudnia 1941 r., Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/20.

¹² Papée do MSZ, 11 października 1939 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/20.

¹³ IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/24.

¹⁴ Amb. Papée do kard. Hlonda w Lourdes, 12 listopada 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/24.

¹⁵ Ibidem.

Znamienny jest jeden z dokumentów dyplomacji francuskiej. 7 października 1939 r. ambasador francuski François Charles-Roux, relacjonując rozmowę radcy Ambasady Francuskiej przy Watykanie Jean Rivière'a z zastępcą sekretarza stanu monsignorem Giovannim Battistą Monitinim pisał, że Watykan na razie nie sformułował żadnego stanowiska w sprawie notyfikacji powstania rządu generała Sikorskiego¹⁶. Watykan – tłumaczył Montini – kieruje się stanowiskiem realistycznym i przypomniał, że „les conseils données lors de la dernière guerre par le Vatican, aux populations belges, d'obeir aux autorités allemandes d'occupation”. Ambasador francuski, w piśmie do własnego MSZ w Paryżu dał następujący komentarz do tych słów: „Ces remarques éclairaient bien la mentalité qui semble règne actuellement au Saint-Siège et que l'on peut caractériser ainsi: la résignation devant le fait accompli”¹⁷.

20 października 1939 r. Pius XII ogłosił swoją programową encyklikę *Summi Pontificatus*. Polsce poświęcił następujący fragment:

„Czyż potrzebujemy was zapewnić, że Nasze ojcowskie serce obejmuje miłością pełną współczucia wszystkie Nasze dzieci, a zwłaszcza te, które spotkała krzywda i prześladowania? (...) Krew tysięcy ludzi, nawet tych, którzy nie brali udziału w służbie wojskowej, a jednak zostali zabici, zanosi bolesną skargę zwłaszcza w Polsce, która – dla swej niezłomnej wierności dla Kościoła i dla wielkich zasług, jakie zdobyła broniąc chrześcijańskiej kultury i cywilizacji – o czym historia nigdy nie zapomni – ma słusznie jej należne prawo do ludzkiego i braterskiego współczucia całej ludzkości. Położywszy swą ufność w Bogarodzicy Dziewicy, «Wspomożycielce Wiernych», czeka ona upragnionego dnia, w którym, jak tego domagają się zasady sprawiedliwości i prawdziwie trwałego pokoju, wyłoni się wreszcie zmartwychwstała z owego jakby potopu, który się na nią zwał”¹⁸.

Słowa dotyczące Polski zasługują na uważną analizę z punktu widzenia jej sprawy¹⁹. Po pierwsze, w tekście nie ma komentarza wymieniające-

¹⁶ Archives du Ministère des Affaires Étrangères (Paryż) [dalej skrót: AMAE], serie: Europe 1918–1940, Saint-Siège, t. 329.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *Summi Pontificatus: Encyklika Papieża Piusa XII z dnia 20 października 1939 roku*, Te Deum, Warszawa 1998, s. 40.

¹⁹ Międzynarodowe echa encykliki streściła zwięźle Z. Waszkiewicz, op.cit., s. 44–47.

go sprawców nieszczęścia Polski, padły zaś słowa współczucia i deklaracja o potrzebie jej „zmartwychwstania”. Po drugie, w *Summi Pontificatus* Pius XII ustalił swoisty model dyskursu Stolicy Apostolskiej o Polsce i jej sprawie na cały okres II wojny światowej, który będzie kontynuowany w rozmaitych enuncjacjach publicznych. Po trzecie, występuje wyraźna analogia między programową encykliką Piusa XII, ubolewającego nad losem Polski, programową encykliką Benedykta XV (*Ad Beatissimi Apostolorum*), w której ów papież kierował słowa pocieszenia do narodu napadniętej i okupowanej Belgii w 1914 r. „Narody nie umierają” – dodał rok później.

Stając wobec tragedii Polski, Pius XII planował możliwie szeroko zakrojoną akcję pomocy charytatywnej, która – jak donosił w telegramie szyfrowym z 17 października 1939 r. ministrowi spraw zagranicznych Augustowi Zaleskiemu ambasador Papee – „zostanie rozszerzona do skali międzynarodowej”²⁰. Na to wszakże nie pozwolili, jak wiadomo, Niemcy.

Jeszcze pod koniec października 1939 r. Janikowski informował MSZ w Paryżu, iż Watykan „szuka formy” dla szerszej akcji charytatywnej²¹. Nie miała ona żadnych szans realizacji w obliczu barbarzyńskich metod prowadzenia wojny przez III Rzeszę. Monsignor Montini mówił ambasadorowi RP, iż chodzi o „otrzymanie pozwolenia rządu niemieckiego na tego rodzaju papieską akcję pomocy”²². Watykan zwrócił się do władz niemieckich o takie pozwolenie przez swojego nuncjusza w Berlinie Cesare Orsenigo. Montini tłumaczył 1 grudnia 1939 r. Papéemu, że „Watykan nie myśli już długo czekać i że sprawa musi być zdecydowana w najbliższym czasie”²³. Definitywnie 18 grudnia 1939 r. Sekretariat Stanu poinformuje tylko Papéego, iż nuncjusz w Berlinie Orsenigo nie dostał żadnej odpowiedzi na swoje prośby w tej sprawie żądanie pomocy dla Polski²⁴.

²⁰ W. Rojek (red.), *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne. Wrzesień – grudzień 1939*, PISM, Warszawa 2007, s. 208.

²¹ IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A.44.122/20. Raport amb. Papéego z 26 października 1939 r.

²² Papée do min. Zaleskiego, 1 grudnia 1939 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/20.

²³ Dokument nosił tytuł: *Protestation du Général Sikorski au nom du Gouvernement Polonais contre les atrocités allemandes* (IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A.44.122/20, załącznik do raportu amb. Papéego z 18 grudnia 1939 r.).

²⁴ IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A.44.122/20. Pismo Papéego do ministra Zaleskiego z 18 grudnia 1939 r.

Mimo stwarzanych przeszkód, papież starał się prowadzić na ile to możliwe akcję charytatywną na rzecz okupowanej Polski²⁵. Przy nuncjaturze przy rządzie włoskim powołane nawet zostało Biuro Pomocy Jeńcom i Uchodźcom Polskich²⁶. Stolica Apostolska subsydiowała Polski Czerwony Krzyż, wspierała także Radę Główną Opiekuńczą²⁷. Wiadomo, że prezes tej instytucji Adam Ronikier o pomoc taką prosił przez ambasadora Papéego, uzyskując z nim nieformalny tajny kontakt²⁸. Określone środki finansowe otrzymywał też z Watykanu kard. Hlond, który nimi dysponował, wspierając w ten sposób diecezje w kraju i tajne seminaria. Papież polecił mu również rozwinąć akcję pomocy charytatywnej na rzecz uchodźstwa polskiego w Europie i jeńców polskich we Francji, Rumunii i na Węgrzech²⁹.

„We wszystkich wypowiedzeniach Mgr. Montini – pisał w jednym ze swych raportów z jesieni 1939 r. ambasador Papée – uderzało bardzo silne, powiedziałyby jeszcze wzmożone nastawienie przeciw III Rzeszy, idące w parze ze szczerą chęcią zrobienia czegoś dla Polski”. I dopowiadał, że „to samo nastawienie uderzyło mnie we wszystkich rozmowach, które ostatnio przeprowadziłem z członkami Kolegium Kardynalskiego”. Życzliwe i rzeczowe wobec spraw polskich stanowisko Montiniego kontrastowało z bardzo wyważonym i chłodnym nastawieniem jego zwierzchnika kard. Maglione. Kiedy w grudniu 1939 r. ambasador Papée przedstawił kardynałowi informacje o zbrodniach niemieckich w Polsce, kardynał nie bez ironii odpowiedział, że Niemcom nie wiele można udowodnić, bo oni „potrafią wszystkim przeczyć”³⁰.

²⁵ Amb. Papée był miarodajnym świadkiem tej akcji. (raport z 6 września 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/23).

²⁶ Nota kard. Maglione do amb. Papéego z 11 stycznia 1941, IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/25.

²⁷ Czynił to Pius XII poprzez ręce arcybiskupów Sapiehy i Szeptyckiego, gdyż bezpośrednie dotacje uniemożliwiły okupacyjne władze niemieckie – B. Kroll, *Rada Główna Opiekuńcza 1939–1945*, Warszawa 1985, s. 147–148). Nie poświęca tej sprawie uwagi Adam Ronikier w swych nader interesujących *Pamiętnikach 1939–1945*, Kraków 2001.

²⁸ Papée do Zaleskiego, 9 grudnia 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/24.

²⁹ Amb. Papée do kard. Hlonda w Lourdes, 12 listopada 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/24.

³⁰ *Protestation du Général Sikorski*.

Z własnej inicjatywy Stolica Apostolska zabiegała u rządu Rzeszy Niemieckiej o powrót Prymasa kard. Augusta Hlonda do okupowanego kraju – do swojej opuszczonej we wrześniu 1939 r. diecezji. W telegramie z 4 października Janikowski informował polskie MSZ w Paryżu o tych staraniach, zaś monsignor Domenico Tardini mówił, „że są pewne szanse”³¹. „*Notabene* – jak meldował do MSZ na uchodźstwie ambasador Papée – Ks. Prymas jest usposobiony sceptycznie co do wyniku tych zabiegów”³².

I w tym wypadku niezwykle ostrożna taktyka Piusa XII wobec III Rzeszy nie dała rezultatu. Ambasador francuski Charles-Roux informował 8 października Quai d’Orsay, że Watykan będzie prosił władze niemieckie, aby kardynał Hlond mógł wrócić do swej opuszczonej we wrześniu 1939 r. diecezji, ale już 3 listopada okazało się, że Niemcy odmówiły wpuszczenia kard. Hlonda i konstatawał niepowodzenie polityki Piusa XII. 9 grudnia Tardini poinformował Charlesa-Roux o definitywnie negatywnej odpowiedzi rządu niemieckiego w sprawie prymasa Hlonda.

W tych warunkach Sekretariat Stanu rozpatrywał jeszcze inny pomysł – wysłania do Polski jakiegoś przedstawiciela kościelnego, rozważając np. „jakiegoś jezuitę hiszpańskiego”, który otrzymałby uprawnienia wizytatora kościelnego, na wzór doświadczeń I wojny światowej, kiedy w takim charakterze skierowano w maju 1918 r. do Warszawy monsignora Achille Rattiego. Nadzwyczajna misja do okupowanej Polski dałaby Stolicy Apostolskiej przede wszystkim dostęp do informacji o położeniu Kościoła pod okupacją niemiecką. Jak można było się spodziewać, ze strony Auswärtiges Amt w Berlinie nastąpiła kategoryczna odmowa wpuszczenia wysłannika Stolicy Apostolskiej³³. Nastąpiło to 17 listopada 1939 r. Koncepcja skierowania wizytatora apostolskiego do Polski upadła³⁴. Będzie ona jeszcze wznawiana w marcu 1940 r. – bezskutecznie.

Polski rząd na uchodźstwie przykładał wielką wagę do stanowiska Stolicy Apostolskiej wobec toczącej się wojny, wychodząc z założenia, że ciężar

³¹ Papée do MSZ, 4 października 1939 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A.44.122/20.

³² IPMS, sygn. A.44.122/20, Papée do Zaleskiego, 23 października 1939 r.

³³ AMAE, Europe 1918–1940, Saint-Siège, vol. 329 (telegram szyfr. Jean Rivière’a do MSZ w Paryżu z 7 listopada 1939).

³⁴ Amb. Papée do min. Zaleskiego, 17 listopada 1939 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/20.

moralny głos papieża jest sprawą wielkiej wagi i należy o jego wypowiedź w obronie Polski wytrwale zabiegać. W polskim kierownictwie politycznym na uchodźstwie uznał przemówienie papieża do pielgrzymów polskich – zebranych pod przewodnictwem kardynała-prymasa Augusta Hlonda – ogłoszone 29 września 1939 r. w Rzymie oraz encyklikę *Summi Pontificatus* z 20 października 1939 r. – za niewystarczającą³⁵. Nie przyniosła skutku francuska nota z 29 września 1939 r., w której kierujący resortem spraw zagranicznych w Paryżu premier Édouard Daladier prosił o potępienie napaści na Polskę oraz jasne przypomnienie zasad moralnych, które jednakowo obowiązują jednostki i narody³⁶.

Dyplomacja rządu polskiego na uchodźstwie podejmowała nieustające wysiłki o uzyskanie ze strony papieża nowego, idącego dalej, publicznego wystąpienia, potępiającego imiennie agresję na Polskę i dokonane na ziemiach polskich zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko narodowi polskiemu. Wysiłki dyplomacji polskiej natrafiły w tej sprawie na trudności spowodowane własną, jak się wydaje, przemyślaną motywacją papieża, aby powstrzymać się od jednoznacznego potępienia hitleryzmu i zbrodni nazi-stowskich.

Jednym z pomysłów rządu RP na uchodźstwie było usiłowanie wywarcia na papieża wpływu poprzez wywołanie głosu wyższych hierarchów Kościoła. Podjęto próbę nakłonienia do wspólnego wstąpienia w sprawach polskich do papieża ze strony kardynałów: Arthura Hinsleya (arcybiskupa Westminsteru) i Jeana Verdiera (metropolity Paryża)³⁷. W akcję mobilizacji dla Polski przywódców świata katolickiego Zachodu włączył się prymas Hlond. Pisał on listy do kardynałów: Hinsleya, Josepha-Ernesta Van Roey'a

³⁵ O znaczeniu encykliki *Summi Pontificatus* zob. uwagi Zofii Waszkiewicz, op.cit., s. 44–47. Warto wspomnieć, że 26 września 1939 r. papież przyjął na audiencji pielgrzymów niemieckich i wygłosił do nich przemówienie – jego tekst: *Actes et documents du Saint Siège relatifs à la Seconde Guerre Mondiale*, t. I: *Le Saint Siège et la guerre en Europe*, Libr. Ed. Vaticana, Città del Vaticano 1965, dok. 210, s. 313. Wojnę, która wybuchła określił papież jako „dopust Boży” (*Gottesgeissel*). Mowy do Polaków wydawnictwo – z niejasnych powodów – nie zawiera.

³⁶ Notę wręczył ambasador Charles-Roux kard. Maglione 2 października (fragmenty cytuje Z. Waszkiewicz, op.cit., s. 42–43).

³⁷ AMAE, Europe, 1918–1940, Saint-Siège, vol. 329 (telegram szyfrowy ambasadora francuskiego w Londynie Charlesa Corbina do MSZ na Quai d'Orsay z 30 października 1939 r.).

(prymasa Belgii), Manuela Gonçálvesa Cerejeiry (patriarchy Lizbony), Isidora Goma y Tomas (prymasa Hiszpanii). Papée doradził, aby zwrócić się jeszcze do metropolitów Copello z Buenos Aires i Villeneuve z Montrealu³⁸. Argentyński kardynał zdecydował się na organizację transportu ciepłych ubrań i lekarstw do Rumunii dla uchodźców polskich.

Dyplomacji polskiej udało się uzyskać specjalne enuncjacje w obronie Polski ze strony niektórych członków episkopatu francuskiego – w myśl hasła poparcia dla „Polski męczeńskiej” (*Pologne-martyre*). 8 maja 1940 r. kard. Hinsley wygłosił kazanie, w którym mówił o „bezwzględny okrucieństwie najeźdźców Polski i jej prześladowców” oraz o tym, że „droga Polska ma prawo do ludzkiego współczucia całego świata”, cytując tu słowa Piusa XII z *Summi Pontificatus*. W obronie Polski wystąpił także kardynał-patriarcha Lizbony Cerejeira. Papée mówił także o istnieniu w Kurii Rzymskiej pewnego odłamu życzliwych sprawie polskiej hierarchów. Wystąpienia te nie skłoniły wszakże Piusa XII do zmiany taktyki dyplomatycznej i do bardziej otwartej enuncjacji potępiającej napaść na Polskę.

Szeroką akcją na rzecz zmiany stanowiska Stolicy Apostolskiej wobec Polski rozwinął Hlond. Już w styczniu 1940 r. znany memoriał Hlonda o położeniu Kościoła w okupowanej Polsce, został złożony w Watykanie³⁹. Prymas działał w porozumieniu z ambasadą RP. Opracowanie źródłowe pt. *The Persecution of the Catholic Church in German Occupied Poland*, przygotowane na podstawie materiałów zebranych przez polskiego kardynała zostało ogłoszone w językach zachodnich⁴⁰.

Kierownictwo polskiej dyplomacji zabiegało o poparcie polskich starań przez rządy mocarstw alianckich, wierząc że „tylko zjednoczony front państw pokrzywdzonych i potężnych aliantów przedstawia pewne szanse uzyskania zmiany dotychczasowego stanowiska Piusa XII, będącego linią

³⁸ IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A.44.122/20. Papée do MSZ, 23 października 1939 r.

³⁹ Amb. Papée do min. Zaleskiego, 29 maja 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/21.

⁴⁰ London 1941 r. (przemowę do broszury napisał kard. Hinsley). Analizę tych dokumentów dał ks. S. Wilk (oprac.), *Raporty kardynała Hlonda o sytuacji Kościoła w Polsce podczas okupacji hitlerowskiej w Polsce*, „Chrześcijanin w Świecie” 1978, nr 10, s. 13–53.

„*di imparzialità assoluta*” w toczącej się wojnie⁴¹. Papież w grudniu 1941 r. przyznał nawet, że sam narzucił sobie rezerwę, aby nie podejrzewać go o stronniczość.

Pierwsza w dobie wojny mowa papieża do Kolegium Kardynalskiego wygłoszona w wigilię Bożego Narodzenia (24 grudnia 1939 r.) przyniosła wspomnienie napaści sowieckiej na Finlandię (rozpoczętej 30 listopada tego roku) oraz wzmiankę o niemieckiej odmowie zgody na międzynarodową pomoc charytatywną dla Polski⁴². Papież nie wymieniał jednak Sowieców *de nomine* jako współsprawców inwazji Polski i agresji na Finlandię, stosując taktykę podobną do tej jaką praktykował w przypadku III Rzeszy jako najeźdźcy Polski.

W tym przemówieniu Najwyższy Pasterz sformułował pięć warunków sprawiedliwego pokoju, a wśród nich wprowadził postulat najważniejszy – poszanowanie „niepodległości narodów wielkich i małych, potężnych i słabych”. Był to program, który na pewno odnosił się do Polski.

Zadaniem istotnym, które stawiano sobie na uchodźstwie, były starania, aby zainteresować Stolicę Apostolską polską definicją celów wojny, a przede wszystkim polską oceną jej charakteru. Klarownie wyraził tę myśl szef MSZ w rządzie gen. Władysława Sikorskiego Zaleski. Pisał on 19 lutego 1940 r. do ambasadora Papéego, że „wojna obecna jest wojną totalną nie tylko co do środków, ale i co do celów; nie jest wojną jedynie pomiędzy dwoma ugrupowaniami państw o sprzecznych interesach politycznych czy gospodarczych, lecz przede wszystkim walką barbarzyństwa z ustrojem opartym na etyce chrześcijańskiej oraz na zasadach prawa rzymskiego”⁴³.

Do watykańskiego Sekretariatu Stanu ambasada polska zwracała się wielokrotnie o pomoc w różnych sprawach. I w kwestii uwięzionych 6 listopada 1939 r. profesorów krakowskich, i w sprawie jeńców polskich w obozie Miranda El Ebro w Hiszpanii.

⁴¹ Amb. Papée do min. Raczyńskiego, 3 września 1942 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/28.

⁴² Treść podają: *Actes du Saint-Siège*, t. 1, s. 353–361. Do tej kwestii mamy też interesujący raport brytyjskiego posła Osborna z 27 grudnia 1939 r. dla lorda Halifax w Londynie, Foreign Office, 371/24405, C.89/89/18.

⁴³ Instrukcja Zaleskiego z 19 lutego 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/22.

Dążenie rządu polskiego na uchodźstwie do uzyskania poparcia Stolicy Apostolskiej w toczącej się wojnie stanowiło jeden z priorytetów politycznych. Charakteryzując główne założenia polskiej polityki zagranicznej, w przemówieniu na sesji Rady Narodowej w Angers 4 kwietnia 1940 r. minister Zaleski wymienił Stolicę Apostolską przed Stanami Zjednoczonymi, co z pewnością jest wiele mówiące. Stwierdzał, że „na pierwszy plan wysuwa się przede wszystkim owo Mocarstwo Moralne, jakim jest Stolica Apostolska. Wiemy, do jakich wyżyn wzrósł autorytet Głowy Chrześcijaństwa podczas pontyfikatu Piusa XI. Wojna, w której sprzymierzyli się dwaj wrogowie wszelkiej wiary, musiała specjalnie uwypuklić rolę Watykanu, jako uosobienia moralności i sumienia ludzkości. Toteż godny następcą swego poprzednika, Pius XII skupił na Stolicy Piotrowej nadzieje wszystkich tych, którzy ufają w tryumf sprawiedliwości. Jestem przekonany, że wyrażę uczucia wszystkich Polaków, gdy złożę na tym miejscu Jego Świątobliwości pełne szacunku podziękowania za wyrazy otuchy, pociechy i nadziei, jakie wypowiadał wielokrotnie pod adresem Polski”⁴⁴.

Tak brzmiały słowa kierownika polskiej dyplomacji, ale *pro foro interno*, w kręgu swych najbliższych współpracowników generał Sikorski wypowiadał o polityce Stolicy Apostolskiej wiele bardzo gorzkich uwag, a niektóre z nich zapisał w swoim *Dzienniku wypadków* 16 listopada 1939 r. Karol Estreicher, jego sekretarz w Prezydium Rady Ministrów na uchodźstwie:

„Na polityce Watykanu ciąży przede wszystkim zwycięstwo faszyzmu. Głupota komunistów w stosunku do religii sprawiła, że kościoły wszystkich wyznań wolą faszyzm niż bolszewizm. Księża słusznie boją się, że będą wymordowani. (...) Musimy skończyć z legendą, że Watykan był nam życzliwy po I wojnie światowej. Nic podobnego. Watykan ma własną politykę sympatii z bogatymi uporzędkowanymi Niemcami. Pius XI nie taił, że faszyzm i hitleryzm stanowi w Europie najsilniejszą zaporę przeciw bolszewizmowi – a nie my. My jesteśmy tylko przeszkodą w pogodzeniu katolicyzmu z prawosławiem. (...) Pacelli jest jeszcze silniej związany z Niemcami: Niemcy mu we wszystkim imponują. One w jego mniemaniu ocaliły Hiszpanię”⁴⁵.

⁴⁴ Instrukcja Jana Ciechanowskiego (sekretarza generalnego MSZ) do placówek dyplomatycznych, 4 kwietnia 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/22.

⁴⁵ K. Estreicher jr., *Dziennik wypadków*, t. 1: 1939–1945, Pałac Sztuki, Kraków 2001, s. 60–61.

Generał nie zgodził się z uwagą obecnego przy tej wypowiedzi Józefa Retingera, że „Coś musi papież zrobić dla Polski”. „Nic nie robi! – mówił Sikorski. W Watykanie nas nie lubią – ani Skrzyński, ani Papée nie są w stanie wskórać czegokolwiek. Coś tam papież bąknie na wilię, a biskupy to rozprowadzą, ale żadnej klątwy na Hitlera nie rzuci, nie potępi, nie zorganizuje żadnej akcji, bo Hitler mu się podoba (...) Większa jest obawa w Watykanie przed bolszewizmem niż przed hitleryzmem”⁴⁶. Słowa te polski premier wypowiadał spontanicznie w uczuciu gniewu, że akcja dyplomacji polskiej, aby Pius XII potępił Niemcy, spełzła na niczym. Nie miał generał racji, że Hitler papieżowi „się podoba”, ale w swojej ocenie polityki Stolicy Apostolskiej poddawał się nastrojom ówczesnej opinii polskiej.

Jest niewątpliwe, że w Watykanie dysponowano miarodajnymi informacjami o zbrodniach niemieckich, a nawet doradzano – „jak najszersze wyzyskanie propagandystyczne okrucieństw, prześladowań i nadużyć niemieckich w Polsce i dopytuje się o naszą czarną księgę. W związku z tym wydaje się stąd pożądane ogłoszenie czarnej księgi już w najbliższym czasie”⁴⁷. Uzyskanie jednoznacznej deklaracji papieskiej było jednak poza zasięgiem możliwości.

29 grudnia 1939 r. Papée został przyjęty na audiencji przez Piusa XII i była to pierwsza od 2 września audiencja prywatna polskiego ambasadora. Papież mówił o niebezpieczeństwie bolszewickim, „podkreślając jego powagę i konieczność przeciwdziałania”⁴⁸. W swoim *Diariuszu* ambasador zapisał: „Bardzo dobra audiencja”. Udzielając zaś błogosławieństwa papież dodał: „pour la résurrection et la grandeur de la Pologne”⁴⁹.

W rozmowach dyplomatycznych Pius XII wypowiadał się w sprawie polskiej z oznakami niewątpliwej sympatii. Amerykański zastępca sekretarza stanu Sumner Welles po rozmowie z papieżem w lutym 1940 r. mówił gen. Sikorskiemu miesiąc później, że papież „jest Wam bardzo życzliwy” i nie mamy powodu wątpić, że amerykański polityk takie właśnie wraże-

⁴⁶ Ibidem, s. 61.

⁴⁷ Papée do MSZ, 9 kwietnia 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/22.

⁴⁸ Raport amb. Papée z 31 grudnia 1939 r., zob. M. Kornat, op.cit., s. 136–137.

⁴⁹ „Diariusz” amb. Papée, notatka z 29 grudnia 1939 r., Papieski Instytut Studiów Kościelnych, Archiwum Ambasadora K. Papée, karton 1.

nie odniósł w Rzymie amerykański polityk⁵⁰. Publicznie jednak Pius XII nie wychodził poza ramy neutralności. W Watykanie, zwłaszcza w cztery oczy, okazują nam wprawdzie maksimum sympatii, ale z chwilą kiedy trzeba by tę sympatię na zewnątrz zmanifestować zaraz biorą wodę w usta” – zanotował Jan Szembek, po rozmowie z ambasadorami Papéem i Wieniawą-Długoszowskim w Wenecji 22 września 1939 r.⁵¹ Ten stan rzeczy, mimo nieustających wysiłków emigracyjnej dyplomacji polskiej i biskupów polskich (na czele z przebywającym na wygnaniu prymasem Hlondem i kierującym pracami episkopatu w kraju ks. Adamem Sapiehą) – nie uległ już do końca wojny zmianie.

Papé, w raporcie z 6 października 1939 r., określił stanowisko Watykanu jako „arcyostrożne i nieujawniające się na zewnątrz”⁵². Dawał też wyraz wierze w to, że Pius XII „przechodzi wyraźną i korzystną dla nas ewolucję”⁵³. „Watykan jest niezmiennie po naszej stronie – pisał do Zaleskiego ambasador w innym ze swych raportów. „Zewnętrzne wystąpienia Stolicy Apostolskiej nie idą jednak po linii tych sympatii, gdyż są hamowane przez zwykłą Watykanowi ostrożność, zwykłą Włochom najwyższą oględność; przez wzgląd na ostatecznie niewykluczone, choć nieprawdopodobne zwycięstwo Niemców, przez obawę pogorszenia represji wskutek rozdrażnienia hitlerowców, przez uległość wpływom włoskim, które w dziedzinie dyplomacji służą Berlinowi – i inne podobne, w istocie uboczne motywy”⁵⁴.

11 marca 1940 r. Pius XII przyjął ministra spraw zagranicznych Rzeszy Joachima von Ribbentropa⁵⁵. Wizyta Ribbentropa – Watykanowi „bardzo nie na rękę” i Ojciec Św. „niechętnie się na nią zgodził. Papież spotkał się

⁵⁰ M. Zgórnjak (red.), W. Rojek (oprac.), *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1, „Secesja” Kraków, 1994, s. 243 (załącznik do protokołu z 16 marca 1940 r.).

⁵¹ J. Szembek, *Diariusz, wrzesień – grudzień 1939*, wyd. B. Grzeloński, PAX, Warszawa 1989, s. 70–71.

⁵² Papée do MSZ, 6 października 1939 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/20.

⁵³ Raport amb. Papéego, 26 stycznia 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/21.

⁵⁴ Papée do min. Zaleskiego, 31 stycznia 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/21.

⁵⁵ Niemiecka notatka z tej audiencji: *Documents on German Foreign Policy*, series D: (1937–1945), vol. 8, Washington 1954, dok. 668, s. 896–898.

z długim monologiem Ribbentropa, a próby „uzyskania dostępu” do Polski poprzez zgodę na wysłanie wizytatora papieskiego – nie dały ostatecznie rezultatu⁵⁶. Niemieckiego ministra spraw zagranicznych przyjął też kardynał sekretarz stanu Maglione, który zwrócił się o umożliwienie akcji charytatywnej dla Polski, co było jedyną wzmianką o jej sprawie⁵⁷.

Trzeba powiedzieć jasno. Papież nie mógł audiencji tej odmówić, skoro był o nią proszony, a poza tym skoro pragnął utrzymać linię ścisłej neutralności w toczącej się wojnie. Propaganda niemiecka wykorzystała jednak tę wizytę jako dowód aprobaty papieskiej dla polityki III Rzeszy. W ocenie ambasadora RP przy Watykanie „marcowa audiencja Ribbentropa u Papieża była nieszczęściem. Zgadza się z tezą, że Niemcy z całym cynizmem uzyskali ją, by rzucić piaskiem w oczy katolikom całego świata, a zwłaszcza krajów okupowanych. W Polsce twierdzili wprost i twierdzą nadal, że Papież aprobeje politykę Rzeszy i akceptuje zmiany terytorialne dokonane siłą przez Hitlera w Europie”⁵⁸. 27 lutego 1940 r. Papée pisał, że papież „nie zrezygnował jeszcze z wystąpienia z pokojową w odpowiednim momencie”. W tym celu przyjął Wellesa i Myrona Taylora – przedstawicielei rządu amerykańskiego⁵⁹. Welles odbył, jak wiadomo, z polecenia Roosevelta podróż po Europie w styczniu – marcu 1940 r. i miał za zadanie uzyskać rozeznanie czy jest możliwy kompromisowy pokój.

Doraźnie, za najważniejszy nakaz watykańskiej racji stanu Pius XII uważał umocnienie włoskiej *non-beligerenza*, tak długo jak to możliwe. Papież bez wątpienia pragnął odegrać trudną bliżej do zrekonstruowania rolę mediatora w stosunkach włosko-francuskich. Ambasador André François-Poncet 26 maja 1940 r. powiedział papieżowi, że „Francja jest gotowa do dużych ustępstw”⁶⁰. Przystąpienie Włoch do wojny 10 czerwca 1940 r. było nie tylko wielką porażką dyplomacji watykańskiej, ale i osobistą porażką

⁵⁶ Raport amb. Papéego, 18 marca 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 115/2.

⁵⁷ Notatka watykańska z rozmowy kard. Maglione z v. Ribbentropem – zob. *Actes du Saint-Siège*, t. 1, s. 393.

⁵⁸ Notatka amb. Papéego z rozmowy z msgr Montinim, 20 września 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/22.

⁵⁹ Raport amb. Papéego, 1 marca 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/21.

⁶⁰ Pisze o tym: R. De Felice, *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario*, t. 2: 1936–1940, Einaudi, Torino 1981, s. 831.

Piusa XII, chociaż oczywiście nie był on w stanie zatrzymać Mussoliniego na drodze do wojny⁶¹. Decyzja włoskiego dyktatora, aby wystąpić zbrojnie przeciwko Francji dowodziła przede wszystkim, że dopatrywanie się przez polityków zachodnich znacznego politycznego wpływu Watykanu na Włochy było nieuzasadnione⁶². Podkreślić należy, że przystąpienie Włoch do wojny wzmogło te tendencje w polityce Stolicy Apostolskiej, które prowadziły do podtrzymywania zasady neutralności za wszelką cenę.

W związku z przystąpieniem Włoch do wojny 10 czerwca 1940 r. i nieuznaniem przez Włochy eksterytorialności placówek obcych przy Stolicy Apostolskiej Pius XII zaprosił Papéego, aby, wraz z ograniczonym personelem ambasady, zamieszkała w Hospicjum św. Marty (na terenie Watykanu) i kontynuowała misję⁶³. MSZ polskiego rządu na uchodźstwie wydało komunikat, że „Ambasada RP przy Stolicy Apostolskiej została zmuszona przez rząd włoski do przeniesienia się do Watykanu na równi z innymi ambasadami tych państw, z którymi Włochy znajdują się w stanie wojny”⁶⁴. Polski rząd nie ogłosił – mimo wyraźnych nacisków brytyjskiego sojusznika – że Polska znajduje się w stanie wojny z Włochami⁶⁵. Ambasador Włocławek-Długoszowski przekazał opiekę nad interesami polskimi we Włoszech Stolicy Apostolskiej i obowiązki te objął nuncjusz przy Kwirynale monsignor Francesco Borgongini-Duca⁶⁶.

⁶¹ Przed 10 czerwca papież osobiście zwracał się do Mussoliniego aż trzykrotnie apelując o nieprzystępowanie do wojny (do tej sprawy raport amb. Papéego z 10 czerwca 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 115/2).

⁶² Count C. Sforza, *Contemporary Italy. Its Intellectual and Moral Origins*, F. Muller, London 1946, s. 285.

⁶³ Do tych spraw wspomnienia ambasadora: *Kartki z pamiętnika*, „Wiadomości”, nr 723 oraz *Życie w Santa Marta* – 7.02.1960, ibidem, 29.05.1960, nr 739. W Hospicjum św. Marty znalazły schronienie również inne placówki alianckie: ambasada francuska, poselstwo brytyjskie, poselstwo amerykańskie, później zaś i misja jugosłowiańska.

⁶⁴ Instrukcja MSZ do placówek, 22 sierpnia 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/23.

⁶⁵ Tło sprawy daje Krzysztof Strzałka w monografii, *Między przyjaźnią a wrogością. Z dziejów stosunków polsko-włoskich (1939–1945)*, Arcana, Kraków 2001, s. 177–187. Pomysł, aby personel ambasady przy Kwirynale dołączyć do składu ambasady przy Watykanie, nie został zrealizowany – ibidem, s. 183.

⁶⁶ Amb. Papée do min. Zaleskiego, 10 czerwca 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/22. Sekretariat Stanu aprobował to rozwiązanie notą do ambasady RP z tego samego dnia.

Rezydowanie w Hospicjum św. Marty będzie wiązało się wieloma poważnym uciążliwościami. Sytuacja ta stworzyła poważne trudności w funkcjonowaniu łączności z rządem RP na uchodźstwie. 15 listopada 1940 r. ks. Meysztowicz skarżył się Montiniemu, że:

„maniery tajnej policji watykańskiej wobec rezydujących w Watykanie dyplomatów są nieodpowiednie, że razi nas to, iż na każdym kroku wyrasta przed nami jegomość w żółtym palcie i nasuniętym na oczy kapeluszu, przyglądający się nam bacznie i coś zapisujący w notesie; że nawet w sieniach naszego domu taki sterczy i że ja sam widzę takiego nawet, gdy Mszę odprawiam w kościele, z nieodstępnym notesem, niefatygującego się nawet ukryć za kolumną czy konfesjonalem”⁶⁷.

Stanowcze żądania władz włoskich – zawarte np. w nocie ambasady włoskiej przy Watykanie do Sekretariatu Stanu z 13 lipca 1940 r. – zmierzały do wyegzekwowania maksymalnego ograniczenia roli misji państw alianckich przy Watykanie. W porozumienie przedstawicielstwa wielokrotnie kierowały przeciwko temu stanowcze protesty – ostatni w postaci aide-memoire z 18 marca 1943 r.⁶⁸

W takich warunkach funkcjonowała ambasada RP do wyzwolenia Rzymu 5 czerwca 1944 r., przetrwała również najtrudniejszy okres niemieckiej okupacji Rzymu od 8 września 1943 do czerwca 1944 r. Trudno nie podkreślić, że była to bardzo ciężka misja. Niejednokrotnie pojawiał się nastrój rezygnacji i zwątpienia, czego świadectwo znajdujemy w niepublikowanym *Diariuszu* ambasadora. „Męcę się dzisiaj – zapisał ambasador 27 grudnia 1940 r. „Boże mój, czy to wszystko na coś się przyda?”⁶⁹. Dochodzące z kraju informacje wzmacniały nastrój niepewności i pesymizmu i tak 30 stycznia 1941 r. pod wrażeniem docierających z okupowanego kraju wiadomości o zbrodniach zanotował: „Straszne wiadomości z Polski. Niemcy likwidują (wywożą do obozów) całą inteligencję. Eksterminacja”⁷⁰.

⁶⁷ Notatka amb. Papéego z 15 listopada 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/22.

⁶⁸ IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 115/6.

⁶⁹ „Diariusz” amb. Papéego, notatka z 27 grudnia 1940 r.

⁷⁰ Ibidem.

Ewakuacja rządu RP na uchodźstwie do Londynu w czerwcu 1940 r. pociągnęła za sobą nową anomalię w stosunkach dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską. Prałat Alfredo Pacini otrzymał od Sekretariatu Stanu polecenie udania się do Londynu, ale jego wyjazd do Londynu okazał się niemożliwy, z powodu nieudzielenia mu wizy przez rząd brytyjski⁷¹.

Zwycięstwo niemieckie nad Francją w czerwcu 1940 r. wywarło w Watykanie silne wrażenie. Wrażenie to było zresztą silne w całej ówczesnej Europie. Na poczynania papieża miało ono bardzo wymierny wpływ. Przypomnieć należy, że jeszcze przed uderzeniem na Francję Pius XII pozostawał pod wrażeniem wydatnej przewagi niemieckiej oraz słabości i bierności mocarstw zachodnich. Cytując opinię „jednego z dobrze poinformowanych Kardynałów Kurialnych” Papée pisał 22 kwietnia do ministra spraw zagranicznych w Angers, iż „Pius XII przeświadczony jest o tym, że zwycięstwo niemieckie jest nieuniknione i boi się tego bardzo”. Ambasador od siebie dopowiadał, że „taki był od początku wojny pogląd Piusa XII i nie wiele się w ciągu wojny pod tym względem zmieniło”⁷².

Kilkakrotnie ambasada zwracała uwagę Watykanu na to, że nieprzyjaciół wykorzystuje bierność Stolicy Apostolskiej, która jest niezrozumiała w okupowanym kraju. Konieczność uświadamiania Stolicy Apostolskiej o niezadowoleniu z milczenia papieża w obliczu zbrodni⁷³. Papież ogromnie czuł na wszelką krytykę i naciski na niego nieskuteczne, konieczność dozowania informacji dla niego niekorzystnych – bo reakcja jest z reguły odwrotna do zamierzonego celu.

Rozmawiając z watykańskimi urzędnikami zwracano im uwagę, że okupant „cynicznie i przewrotnie” interpretuje stanowisko papieża „przy każdej sposobności”⁷⁴. Jako wielce dwuznaczną uważano misję nuncjusza Cesare Orsenigo w Berlinie. W sierpniu 1940 r. zwrócił na to uwagę Stolicy Apostolskiej abp Sapieha, działając poprzez o. Włodzimierza Ledóchow-

⁷¹ Z. Waszkiewicz, op.cit., s. 52.

⁷² Amb. Papée do min. Zaleskiego, 22 kwietnia 1941 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 115/4.

⁷³ Amb. Papée do min. Raczyńskiego, 11 listopada 1941 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/26.

⁷⁴ Raport amb. Papée'ego, 20 września 1940 r., IPMS, Ambasada RP przy Watykanie, sygn. A. 44. 122/23.

skiego, generała Jezuitów⁷⁵. 9 września 1942 r. Papée złoży w tej sprawie ostry protest. Również Karolina Lanckrońska wspominała z okresu swej służby okupacyjnej w AK, że arcybiskup Sapieha miał jedno tylko życzenie: aby Orsenigo nie wygłaszał przemówień kolportowanych szeroko przez propagandę hitlerowską i oddziaływujących bardzo ujemnie zwłaszcza na polskich księży więzionych w Sachsenhausen⁷⁶.

Polskie kierownictwo polityczne pragnęło zużytkować i wykorzystać to, co udało się od papieża uzyskać. Zapewne, w wypowiedziach i aktach urzędowych papieża znajdziemy pokrycie dla tych słów, ale w dobie straszliwej wojny społeczność międzynarodowa oczekiwała czegoś więcej, pragnęła przede wszystkim rezygnacji z języka dyplomacji, który był naturalnym językiem Piusa XII, językiem pełnym aluzji i sformułowań ogólnych, dających się rozmaicie interpretować.

*

Co udało się osiągnąć dyplomacji polskiej w działaniach wobec Watykanu?

Przede wszystkim Stolica Apostolska uznała ciągłość prawnopaństwowo Rzeczypospolitej mimo okupacji i rozbioru terytorium państwa. Kontynuowała stosunki dyplomatyczne z rządem, który utracił terytorium, ale zachował podmiotowość w rozumieniu prawa międzynarodowego. O uznaniu przez Watykan rządu RP na uchodźstwie przesądziło definitywnie – jak się wydaje – uznanie go ze strony państw neutralnych i zasadnicze stanowisko społeczności międzynarodowej, nieuznającej podboju terytorium Polski.

Optyka polska zderzała się z optyką Stolicy Apostolskiej. Polska teza o wyjątkowości wojny rozpoczętej przez Niemcy w sposób bezprecedensowo zbrodniczy, która pozostaje inna niż poprzednie – spotykała się z kontrargumentacją watykańską o potrzebie neutralności papieżstwa jako ponadnarodowej instancji mimo wszelkich przeciwności.

⁷⁵ Przypomniał to posunięcie ks. Z. Zieliński, op.cit., s. 731.

⁷⁶ K. Lanckorońska, *Wspomnienia wojenne 22 IX 1939 – 5 IV 1945*, wstęp L. Kalinowski, E. Orman, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2002, s. 63–64. O „niechęci kleru” polskiego do nuncjusza w Berlinie wspomina też Luciana Frassati-Gawrońska w pamiętniku: *Przeznaczenie nie omija Warszawy*, tłum. J. Tygielski, Wydawnictwo Więź, Warszawa 2003, s. 228.

Polityka Stolicy Apostolskiej wobec sprawy Polski była funkcją podstawowych założeń programowych kształtowanych w realiach wojny europejskiej. Należało do nich między innymi przekonanie Piusa XII i jego otoczenia, że Watykan powinien zachować neutralność chociażby po to, aby w chwili sposobnej wystąpić z własną inicjatywą mediacyjną.

W działaniach wobec Stolicy Apostolskiej dyplomacja polska nie była w stanie osiągnąć więcej niż uzyskała. Argument, iż upadek Polski stanowi wydatne osłabienie siły katolicyzmu światowego niewątpliwie docierał do Piusa XII, ale spotykał się z innym argumentem – o trudnym do przecenienia znaczeniu niemieckiego katolicyzmu, którego Kurii Rzymskiej nie wolno odtrącić.

W relacjach Polska – Watykan zderzały się wreszcie dwa porządki działania. Dyplomacja każdego państwa ma na celu osiągać realizację jego racji stanu. Swoją rację stanu ma także i Kościół. Miał ją i Pius XII. Ale z powodu konieczności stawania ponad sporami poszczególnych narodów „Papież musi postępować oględnie i powoli” – jak to ujął kardynał Hlond⁷⁷.

Utworzony w Paryżu 1 października, a od 20 listopada 1939 r. rezydujący w Angers rząd polski na uchodźstwie postrzegał Stolicę Apostolską jako doniosły czynnik polityki światowej. Stolica Apostolska pozostawała dla niego najważniejszym państwem neutralnym obok Stanów Zjednoczonych – w okresie między wrześniem 1939 a czerwcem 1940 r. mających również taki status międzynarodowoprawny.

Sprawy Polski nie były jednak dla Stolicy Apostolskiej po wrześniu 1939 r. „pierwszoplanowymi”, chociażby dlatego, że perspektywa wyzwolenia Rzeczypospolitej oddalała się i komplikowała – jak słusznie ujęła to trzydzieści pięć lat temu Zofia Waszkiewiczowa⁷⁸. W czerwcu 1940 r. – w związku z przystąpieniem Italii do wojny, wolność Stolicy Apostolskiej nie została zniweczona, ale poważnie ograniczona. Z chwilą upadku Francji zwycięstwo sprzymierzonych stawało się ewentualnością odległą w czasie, jeśli w ogóle możliwe⁷⁹. Pius XII umocnił swój kurs na rzecz polityki „neu-

⁷⁷ ks. W. Necel TChr. (oprac.), *Z notatnika Kardynała Augusta Hlonda*, Hlondianum, Poznań 1995, s. 365.

⁷⁸ Z. Waszkiewicz, *op.cit.*, s. 62.

⁷⁹ Autor niniejszych słów zbiera materiał źródłowy do studium o watykańskich opiniach na temat, kto wygra II wojnę światową, z okresu 1940–1942.

tralności absolutnej”⁸⁰. Ale to już są problemy, którym poświęcić by należało osobne źródłowe studium, najlepiej w oparciu o pierwszorzędne akta watykańskiego Sekretariatu Stanu.

MAREK KOR NAT

THE HOLY SEE IN POLISH FOREIGN POLICY
OF THE GOVERNMENT ON EXILE
(SEPTEMBER 1939 – JUNE 1940)

The article is devoted to the reexamining of the policy of Polish Government on exile toward the Holy See after Poland’s defeat in September 1939 and the reestablishment of the legal authorities of Poland in France, under President Raczkiewicz and General Sikorski as Prime Minister. *Terminus ad quem* of the narration is the collapse of France and transfer of the Government of Poland to London in June 1940. Problems of Vatican’s perception of Polish Question is discussed on the basis of Polish archival documents, especially those of Polish Embassy to the Holy See. Vatican-Polish relations at the beginning of the World War II require special attention because the last treatment of this highly debatable problem was made in historiography by Zofia Waszkiewicz more than thirty five years ago in her monograph *Polityka Watykanu wobec Polski 1939–1945 [Policy of the Vatican toward Poland 1939–1945]* (Warsaw 1980). How much Polish diplomacy achieved fighting for the Holy See’s support against Nazi Germany? Two things must be said. Firstly, the Holy See recognized the legal continuity of Polish State after the German-Soviet occupation of Poland’s territory in September 1939, but did not sent the papal nuncio to Angers, when Polish Government resided. Secondly, Polish thesis on the special significance of Polish Question as the test-case of international justice received the positive response of the Pope Pius XII in his encyclical *Summi Pontificatus* published on October 20 1939, but the guidelines of Vatican’s policy were based on the doctrine of strict neutrality of the Papacy in the international relations. It did not permit for Papal condemnation *ex officio* of the Nazi crimes and criminal policy of extermination in Poland.

⁸⁰ Tę politykę Watykanu analizowałem w artykule: *Papież Pius XII i jego koncepcja „neutralności absolutnej” Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych (1939–1945). Przypadek Polski*, „Zagłada Żydów: Studia i Materiały: Pismo Centrum Badań nad Zagładą Żydów Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk” 2009, nr 5, s. 104–127.



NATALIA KOHTAMÄKI¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

KULTURA ORGANIZACYJNA W AGENCJACH REGULACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ²

Słowa kluczowe: kultura organizacyjna, agencje regulacyjne, Komisja Europejska, administracja publiczna, zarządzanie międzyrządowe

Keywords: organizational culture, regulatory agencies, European Commission, public administration, intergovernmental governance

WPROWADZENIE

Europejska przestrzeń administracyjna ulegała w ostatnich latach daleko idącym przemianom. Ważną rolę w procesach tych zmian polegających na postępującej integracji porządków prawnych państw członkowskich odegrały agencje regulacyjne Unii Europejskiej (UE). Jest to heterogeniczna grupa instytucji zapewniających wsparcie eksperckie dla organów UE w wyspecjalizowanych sektorach rynku, takich jak bezpieczeństwo żywności, nadzór finansowy, telekomunikacja, obrót lekami czy chemikaliami.

¹ Katedra Teorii Stosunków Międzynarodowych, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

² Tekst powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/D/HS5/01277.

mi. Głównym celem, który przyświecał pomysłodawcom pierwszych agencji było stworzenie ram instytucjonalnych zapewniających zabezpieczenie unijnego procesu regulacyjnego pod względem fachowych opinii i wytycznych. Organy UE, w tym przede wszystkim Komisja Europejska (KE), nie były w stanie sprostać roli „wyspecjalizowanego prawodawcy” w przypadku wielu złożonych kwestii z różnych dziedzin. O ile w odniesieniu do pierwszych agencji z lat 90 XX w.³, które miały przede wszystkim charakter gremiów doradczych, ich rola w procesach tworzenia europejskich aktów normatywnych nie budziła większych kontrowersji, o tyle nowsze instytucje tego typu, powstałe w latach 2000. stały się przedmiotem intensywnej debaty, głównie wśród prawników zajmujących się europejskim prawem administracyjnym⁴. Podstawowy problem, który jest tematem wielu analiz prawnych, to kwestia legitymizacji działań takich agencji, jak np. Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA), Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) czy Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), których kompetencje wykraczają poza fachową ekspertyzę. Agencje najnowszej generacji uzyskują coraz częściej także uprawnienia decyzyjne czy semiregulacyjne. To znaczy na przykład, że mają prawo wydawać decyzje prawnie wiążące dla podmiotów prywatnych albo że projekty aktów prawnych, na przykład rozporządzeń przez nie przygotowanych są na zasadzie pewnego automatyzmu – często w sposób bezpośredni zagwarantowany w aktach powołujących te agencje do życia – przyjmowane przez KE⁵.

Takie kompetencje ciągle należą jednak do wyjątkowych i nie one wpływają na długofalowe oddziaływanie agencji regulacyjnych UE na porządki

³ Np. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) czy Europejska Agencja Środowiska (EEA).

⁴ Zob. np. E. Chiti, *The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies*, „Common Market Law Review” 37 (2000), nr 2, s. 309–343; E. Vos, *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, „Common Market Law Review” 37 (2005), s. 1113–1147; R. Dehousse, *Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies*, „Journal of European Public Policy” 4 (1997), nr 2, s. 246–261.

⁵ Szerzej na ten temat zob. np.: M. Busuioc, *Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope*, „European Law Journal” 19 (2013), nr 1, s. 111–125.

prawne państw członkowskich. Zasadniczą rolę w tym zakresie odgrywa tzw. miękkie prawo (ang. *soft law*), czyli opinie, zalecenia i wytyczne tych instytucji. W znaczny sposób kształtuje ono narodowe regulacje, głównie na zasadzie silnie oddziałującego prestiżu agencji regulacyjnych. Prestiż ten wynika z uznania ich za gremia eksperckie, opracowujące dokumenty wysokiej jakości i zawierające informacje, o których pogłębioną wiedzę ma jedynie wąski krąg wtajemniczonych. Otoczenie agencji regulacyjnych takim szczególnym nimbem tajemnicy, wynikającej z niedostępnej dla laików fachowości jest rezultatem braków, jeśli chodzi o bezpośrednie mechanizmy legitymizacji ich działalności.

Instytucje te powoływane są na podstawie aktów prawa wtórnego i nie mają „bezpośredniego upoważnienia” od obywateli państw członkowskich do wykonywania swoich coraz szerzej ujmowanych przez ustawodawcę unijnego kompetencji. W związku z powyższym stosuje się do tych gremiów utylitarystyczne koncepcje legitymizacji, odwołujące się do rezultatów wynikających z ich działalności. Wedle takich założeń uprawomocnienie systemu politycznego zależy od jego zdolności do osiągania celów⁶. Znaczenie mają zatem korzyści, jakie wnosi fachowa ekspertyza. To efektywność działań i wysoka jakość opracowywanych dokumentów mają legitymizować aktywność agencji regulacyjnych w strukturach administracji unijnej. Szczególne znaczenie dla realizacji takich istotnych z punktu widzenia procesów legitymizacji postulatów skuteczności ma kultura organizacyjna agencji regulacyjnych.

1. KULTURA ORGANIZACYJNA – ROZUMIENIE POJĘCIA

Termin „kultura organizacyjna” jest stosowany w różnych kontekstach, w zależności od dyscypliny naukowej i określonej perspektywy badawczej. Zjawiskiem tym zajmują się specjaliści zarówno z zakresu zarządzania, komunikowania i administracji, jak i prawnicy, socjologzy, psychologzy czy nawet antropologzy.

⁶ Zob. K. Ławniczak, *Między demokracją a efektywnością. Trzy spojrzenia na deficyt legitymizacji Unii Europejskiej*, „e-Politikon” 2012, nr 3, s. 109.

Kultura organizacyjna powstaje na bazie istniejących w ramach danej organizacji doświadczeń, symboli, wartości, norm i rytuałów. Zawiera się w niej nie tylko dotychczasowa historia danej instytucji, ale też wyobrażenia pracowników ją współkształtujących na temat jej rozwoju i przyszłości. Jest zatem zjawiskiem dynamicznym, zmieniającym się pod wpływem zewnętrznych uwarunkowań, ale i cech związanych z wewnętrzną strukturą każdej instytucji i aktywnością jej pracowników⁷. Kultura organizacyjna obejmuje tworzone w ramach zbiorowości wzory zachowań, które są kształtowane i modyfikowane wraz ze zdobywaniem wiedzy i nowych doświadczeń. Wzory te wpływają w sposób bezpośredni na rozumienie i interpretowanie rzeczywistości. W związku z tym spełnia ona wiele funkcji ważnych z punktu widzenia istnienia i funkcjonowania każdej organizacji. Po pierwsze, ma działanie stabilizujące, ponieważ przyczynia się do tworzenia pewnych ram orientacyjnych, pozwalających na określenie priorytetów i odnajdywanie właściwych rozwiązań w sytuacjach kryzysowych. Po drugie, pełni funkcję porządkującą, to znaczy sprzyja dokonaniu wyboru istotnych dla organizacji informacji i faktów. I po trzecie, odgrywa ważną rolę w procesach budowania tożsamości danej organizacji⁸.

W związku z tym analizując kulturę organizacyjną badacze zajmują się takimi wymiarami aktywności w danej organizacji, jak charakter realizowanych przez nią zadań, struktura pracy, obieg informacji, sposoby komunikowania, mechanizmy rozwiązywania problemów, metody nagradzania i sankcjonowania personelu, a także poziom identyfikacji pracowników z organizacją jako całością⁹. Każda organizacja, w tym także jednostki administracji, kształtuje nie tylko kulturę organizacyjną, ale i wynikające z niej wizje, dotyczące funkcjonowania w określonych ramach przestrzennych i czasowych.

⁷ Więcej na ten temat zob.: B. Nogalski, A. Szpitter, *Kultura organizacyjna w zarządzaniu organizacją wielokulturową*, [w:] *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. B. Mikuła, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2012, s. 225 i n.

⁸ Szerzej na ten temat zob. T. Jetzke, *Zukunftsforschung und Organisationskultur – Organisationskulturelle Zukunftskonzepte als Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit von Organisationen*, „Zeitschrift für Zukunftsforschung” 4 (2015), nr 1, s. 35, 38 i n. Na temat tożsamości organizacji zob. też: P. Kocoń, *Tożsamość organizacji i kultura organizacyjna – definicje i relacje*, „Economics and Management” 1 (2009), nr 1, s. 146 i n.

⁹ Szerzej na ten temat zob.: A. Wojtowicz, *Istota i modele kultury organizacyjnej – przegląd koncepcji*, „Zeszyty Naukowe” 2004, nr 5, s. 159–171.

W pierwszym przypadku chodzi o interakcje danej instytucji ze środowiskiem, w którym działa. Takie relacje mogą przybierać formę dopasowywania się do istniejącej rzeczywistości czy struktury, w której dana organizacja jest aktywna albo polegać na próbach ich zmian w ramach realizacji własnych interesów i strategii. W przypadku wielu agencji regulacyjnych Unii Europejskiej można mówić o staraniach podejmowanych w celu zmiany sektorów rynku, w których dana instytucja funkcjonuje. Badacze zajmujący się teoriami organizacji piszą w tym kontekście o konstytuującej roli takiego gremium, które aby przetrwać, legitymizować swój byt nie może jedynie trwać w istniejących ramach czy się do nich dopasowywać. Musi podejmować próby współtworzenia środowiska, w którym jest aktywne zgodnie z własną wizją rozwoju¹⁰. Jeśli chodzi natomiast o ewolucję czasową organizacji, w literaturze wyróżnia się trzy wymiary: 1) orientację bazującą na przeszłości, czyli istniejących zrutynizowanych regułach postępowania, pewnej tradycji, utartych schematach zachowań; 2) orientację koncentrującą się na teraźniejszości, czyli czynnościach bieżących, aktualnych wzorach aktywności i modelach rozwiązywania sytuacji kryzysowych; 3) orientację obejmującą przyszły rozwój, przy uwzględnieniu zmian środowiska, w którym tkwi dana instytucja¹¹.

Kultura organizacyjna, nawiązując do słynnej metafory Geerta Hofstede, jest „zbiorowym zaprogramowaniem umysłu”, na podstawie którego można odróżniać członków poszczególnych grup. To pewien kompleksowy zestaw założeń, który powstaje w danej organizacji w ramach interakcji ze środowiskiem zewnętrznym i w procesach integracji wewnętrznej¹². Takie zaprogramowanie ewoluje pod wpływem kultur narodowych, co jest szczególnie widoczne w organizacjach o strukturze wielonarodowej. Instytucje administracji europejskiej są najlepszym przykładem kształtowania szczególnej ponadnarodowej kultury organizacyjnej.

Od lat obserwuje się upolitycznienie stanowisk w organach i instytucjach unijnych. Najlepszym przykładem było obsadzanie dyrekcji gene-

¹⁰ Zob. R. Wiltbank, N. Dew, S. Read, S. D. Sarasvathy, *What to Do Next? The Case for Non-Predictive Strategy*, „Strategic Management Journal” 27 (2006), nr 10, s. 981–998.

¹¹ Zob. T. Jetzke, *op.cit.*, s. 39.

¹² G. Hofstede, G. J. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 297; B. Nogalski, A. Szpitter, *op.cit.*, s. 227 i 229.

ralnych KE według klucza narodowego. Praktyki te powoli ewoluowały w kierunku modeli bardziej niezależnej, profesjonalnej administracji. Nawet mocno upolitycznione stanowiska kierownicze w KE z czasem stały się bardziej niezależne od wpływów z poszczególnych państw członkowskich. Znajduje to wyraz w regułach związanych z obsadzaniem gabinetów komisarzy, które wcześniej przypominały narodowe reprezentacje, wysyłane przez ministerstwa spraw zagranicznych bądź proponowane przez poszczególnych komisarzy. Obecnie natomiast zakłada się różnorodną reprezentację narodową, równowagę jeśli chodzi o płeć urzędników i ich wysokie kompetencje związane m.in. z uprzednim doświadczeniem zdobytym w strukturach UE¹³.

Ciekawą grupą urzędników, biorąc pod uwagę zagadnienia kultury organizacyjnej, są osoby wysyłane przez narodowe organy administracyjne do pracy w KE. Są oni integrowani w ramy administracji unijnej, ale opłacani przez instytucje z państw członkowskich. Po wyznaczonym czasie ich oddelegowania do Brukseli powracają na swoje poprzednie stanowiska w urzędach krajowych. Analizy przeprowadzone przez znanego norweskiego badacza Jarle Trondala, zajmującego się zagadnieniami związanymi z systemem zarządzania w UE, dowodzą że urzędnicy ci w dużo większym stopniu identyfikują się z administracją unijną niż ze swoimi macierzystymi ministerstwami¹⁴. Potwierdza to ogólną tendencję do kosmopolizacji urzędników unijnych, którzy wraz z objęciem stanowiska w Brukseli wkraczają do elitarnego kręgu „pionierów europeizacji”, polegającej m.in. na harmonizowaniu europejskich porządków prawnych¹⁵. Odrywają się od struktur narodowych, integrując się w ramach formalnych i nieformalnych sieci eksperckich, w których nawet na szczeblu prywatnym narodowość odgrywa drugoplanową rolę. Kontakty rozwijane są na fundamencie wspólnych zadań i zainteresowań, a nie według klucza narodowego.

¹³ Zob. D. Curtin, M. Egeberg, *Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order*, [w:] *Towards a New Executive Order in Europe?*, red. D. Curtin, M. Egeberg, Routledge, London–New York 2015, s. 5.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. J. Trondal, *Governing at the Frontier of the European Commission: The Case of Seconded National Experts*, „West European Politics” 29 (2006), nr 1, s. 147–160.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. S. Suvarierol, *Everyday Cosmopolitanism in the European Commission*, „Journal of European Public Policy” 18 (2011), nr 2, s. 181–200.



Powstaje wówczas silna kultura organizacyjna wyrastająca z cech charakterystycznych dla poszczególnych państw członkowskich, ale stanowiąca nową całość, niezależna od specyfiki narodowej. Wykształcenie takiej kultury zapewnia danej instytucji wysoką efektywność. O ile aparat urzędniczy związany na przykład z KE kształtuje tak rozumianą kulturę organizacyjną, o tyle w przypadku agencji regulacyjnych UE trudno mówić o takim zjawisku. Występuje tu raczej „wielokulturowa elastyczność”¹⁶, zwłaszcza jeśli chodzi o organy decyzyjne agencji regulacyjnych, o czym szczegółowo mowa będzie w dalszych rozważaniach.

Pojęcie kultury organizacyjnej łączy się przede wszystkim z przedsiębiorstwami prywatnymi. W ostatnich latach jednak coraz więcej analiz dotyczy kształtowania się tego zjawiska także w organach administracji publicznej¹⁷. Zwraca się w tym kontekście uwagę na wpływ kultury organizacyjnej na skuteczność jednostek administracji. Występuje ścisła korelacja między dojrzałością kultury organizacyjnej a efektywnością działań organów administracji w zakresie zaspokajania potrzeb publicznych. Kultura organizacyjna danej jednostki administracyjnej wpływa też na jej wizerunek i odbiór społeczny.

Dla jednostek administracji publicznej, podobnie jak dla innych instytucji, charakterystyczne są obok oficjalnych norm i sformalizowanych zachowań niepisane rytuały i reguły działania. Tym nieformalnym zasadom funkcjonowania organizacji poświęcono wiele studiów, uznając je za elementy kształtujące nieznaną, ukrytą stronę każdej instytucji¹⁸. Jest ona szczególnie interesująca w przypadku agencji regulacyjnych UE, bo wiąże się z tzw. czynnikiem ludzkim, czyli wpływem szczególnych cech narodo-

¹⁶ Zob. R. Kamiński, *Kultura organizacyjna sprzyjająca innowacyjności w przedsiębiorstwie*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2002, nr 3–4, s. 50.

¹⁷ Zob.: I. Serechocha, *Kultura nowego typu w jednostkach administracji samorządowej jako element skutecznego zarządzania w samorządzie terytorialnym*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 17 (2013), nr 1, s. 177–188; K. Szymańska, *System zarządzania jakością determinantną zmian kultury organizacyjnej urzędu administracji samorządowej*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów. Problemy. Innowacje. Projekty” 2012, nr 4 (26), s. 105–120.

¹⁸ Przegląd literatury dotyczącej tej tematyki zob. S. Kühl, *Informalität und Organisationskultur. Ein Systematisierungsversuch*, „Working Paper” 2010, nr 3, tekst dostępny na stronie: <http://www.uni-bielefeld.de/soz/forschung/orgsoz/Informalitat-und-Organisationskultur-Workingpaper-01062010.pdf> (dostęp: 12.12.2015).

wych, charakteryzujących urzędników z państw członkowskich na kształtowanie niezależnych i obiektywnych ekspertyz wykorzystywanych przez KE w procesie regulacyjnym. Nieformalne tło będące ważną częścią składową każdej kultury organizacyjnej jest elementem „uczłowieczającym” bezduszną maszynę biurokratyczną. W przypadku instytucji wielonarodowych i wielokulturowych, jakimi są agencje regulacyjne, to właśnie nieformalne reguły i obyczaje dotyczące na przykład stosowania prawnie niewiążących wytycznych i zaleceń czy też skutecznego przepływu informacji między poziomem administracji unijnej i narodowej wzmacniają pozycję tych gremiów i ułatwiają funkcjonowanie. Pod pojęciem nieformalnych zasad należy zatem rozumieć nie swobodną improwizację, ale utarte wzorce zachowań, które choć nie są zakotwiczone w konkretnych normach prawnych, są przez daną organizację przestrzegane i respektowane. Tylko wtedy, gdy dostrzeże się takie procesy „nieformalnego sterowania” daną organizacją można zrozumieć strategię jej działania, jej pozycję na tle innych i oddziaływanie w szerszych sieciach współpracy, takich jak złożone związki między organami administracji publicznej. Ten nieformalny wkład do kultury organizacyjnej wynika z banalnego faktu, iż nie wszystkie scenariusze można przewidzieć i w związku z tym nie wszystko można uregulować¹⁹.

Organizacje działające na szczeblu ponadnarodowym, takie jak agencje regulacyjne muszą sprostać wielu wyzwaniom, dla których nierzadko zapisy sformułowane w rozporządzeniach założycielskich okazują się niewystarczające. Stąd pewien dopuszczony przez państwa członkowskie margines swobody, nierzadko wynikający ze specyfiki dziedziny, w której dana agencja jest aktywna. Takimi szczególnymi obszarami wtajemniczenia są na przykład rynki finansowe, bezpieczeństwo lotnicze czy obrót lekami, gdzie relacje między ponadnarodowymi platformami porozumienia, jakimi są agencje regulacyjne, a odpowiednimi urzędami z państw członkowskich bazują na wieloletniej współpracy i wynikającym z niej zaufaniu. Choć nieformalne zachowania w wielu przypadkach ułatwiają funkcjonowanie organizacji, budzą też wiele zastrzeżeń i stają się w przypadku jednostek administracji unijnej argumentem podkreślającym rozwój tych struktur

¹⁹ Zob. *ibidem*, s. 3 i n.

w kierunku niekontrolowanej technokracji, złowroziej eurokracji²⁰, która coraz silniej oddziałuje na porządki prawne państw członkowskich, sama funkcjonując w nieuregulowanej, zapewniającej ryzykowną swobodę niszy.

2. ADMINISTRACJA EUROPEJSKA

Traktat z Lizbony wprowadził po raz pierwszy oficjalnie do prawa pierwotnego termin administracji europejskiej. Art. 298 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że „wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”²¹. Wśród krytyków celowości pogłębiania integracji europejskiej zapis ten wywołuje duże kontrowersje²². Legitymizuje on bowiem procesy rozbudowy aparatu administracyjnego na szczeblu UE. Wbrew fundamentalnej dla rozwoju instytucjonalnego UE zasadzie subsydiarności organizacja ta w ostatnich latach zdaje się wspierać centralizację kompetencji na szczeblu europejskim, przesuując jednoznacznie równowagę kompetencyjną ze szczebla narodowego w przypadku wielu sektorów rynku wewnętrznego. Przesunięcia delegacyjne między organami UE a „jednostkami organizacyjnymi”, takimi jak agencje regulacyjne nie mają charakteru zwykłego podziału dotychczas istniejących uprawnień. Pojawiają się bowiem ciągle nowe zadania, które krok po kroku i niejako niepostrzeżenie są centralizowane w strukturach „administracji europejskiej”²³.

²⁰ Zob. D. Georgakakis, *European Civil Service as a Group: Sociological Notes about the „Eurocrats” Common Culture*, [w:] *The European Dimension of Administrative Culture*, red. J. Beck, F. Thedieck, Nomos-Verlag, Baden-Baden, s. 283–298.

²¹ Por. wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012, C 326/47).

²² Zob. np. C. A. Gebauer, *Rettet Europa von der EU. Wie ein Traum an der Gier nach Macht zerbricht*, Finanzbuch Verlag, München 2015, s. 9 i n.

²³ Szerzej na ten temat zob.: N. Kohtamäki, *Uprawnienia interwencyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 stycznia 2014 roku w sprawie C-270/12 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 5 (2014), nr 3, s. 116 i n.; eadem, *Wpływ kryzysu finansowego na kształtowanie się tożsamości europejskiej. Przykład procedur decyzyjnych w nadzorczych agencjach regu-*

W komentarzach do art. 298 ust. 1 TFUE zwraca się jednak uwagę na fakt, że rozbudowa administracji europejskiej nie jest celem samym w sobie. Ma ona służyć realizacji zadań powierzonych na zasadzie dobrowolności UE²⁴. Kluczową rolę odgrywają w tym procesie instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Pod tym ostatnim pojęciem kryją się agencje i urzędy UE. W niektórych wersjach językowych traktatu zostały one wprost nazwane²⁵. W polskiej wersji językowej takie rozumienie jest interpretowane z kontekstu. Wymienione w art. 298 ust. 1 TFUE gremia tworzą wraz z urzędami administracyjnymi z państw członkowskich UE administrację europejską. Współpraca administracyjna obu poziomów administrowania wynika wprost z art. 197 TFUE, który stanowi, iż „skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania”²⁶. Powstają złożone struktury organizacyjne łączące aparat administracyjny KE i systemy państw członkowskich. W tym kontekście pojawia się w literaturze wiele koncepcji teoretycznych tłumaczących charakter i mechanizmy funkcjonowania takich sieci współpracy²⁷.

Agencje regulacyjne są, jak wspomniano we wprowadzeniu, gremiami pomocniczymi KE. Swój pierwowzór mają w amerykańskich agencjach regulacyjnych, choć różnią się od nich znacznie ze względu na specyficzne

lacyjnych Unii Europejskiej, [w:] *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz, WDiNP UW, Warszawa 2015, s. 158 i n.

²⁴ Zob. M. Ruffert, *Art. 298 AEUV [EU-Eigenverwaltung]*, [w:] *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*, red. C. Calliess, M. Ruffert, Verlag C.H. Beck, München 2011, s. 2518 i n.

²⁵ Zob. N. Kohtamäki, *Rola agencji regulacyjnych w tworzeniu europejskiej kultury administracyjnej na przykładzie unijnej agencji nowego typu – Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych*, „Ius Novum” 2016, nr 3. Porównanie wersji językowych art. 298 TFUE: A. Nowicka, *Równoważność wersji językowej – kilka uwag do artykułu 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, tekst dostępny: <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/40325/009.pdf> (dostęp: 12.12.2015), s. 129 i n.

²⁶ Zob. wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012, C 326/47).

²⁷ Zob. np. M. Ruffert, *Europäisiertes allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund*, „Die Verwaltung” 41 (2008), s. 543 i n.; J.-P. Schneider, *Strukturen des europäischen Verwaltungsverbunds. Einleitende Bemerkungen*, „Die Verwaltung. Beihefte” 2010, nr 8, s. 9 i n.



ponadnarodowe środowisko funkcjonowania i zróżnicowany zakres kompetencji przypisany poszczególnym instytucjom. Agencje regulacyjne są samodzielnymi, wyposażonymi w dużą autonomię instytucjonalną jednostkami administracji europejskiej, powoływanymi na podstawie konkretnych rozporządzeń założycielskich, w których szczegółowo uregulowane są ich zadania i zakres działania. Wraz z wprowadzeniem art. 298 ust. 1 TFUE agencje po raz pierwszy zostały dostrzeżone jako element niezależnej struktury administracyjnej na szczeblu ogólnoeuropejskim. *Explicite* wyrażony postulat niezależności ma w kontekście tych instytucji szczególne znaczenie. Z jednej strony szeroka autonomia instytucjonalna – wyrażająca się w niezależności organizacyjnej, politycznej, prawnej czy finansowej – ma zapewnić możliwie wysoki i obiektywny poziom specjalistycznej ekspertyzy. Z drugiej jednak strony, jak wspomniano wyżej, okryta nimbem tajemniczości technokracja nie budzi zaufania i prowokuje do pytań na temat mechanizmów pociągania do odpowiedzialności instytucji wyposażonych w uprawnienia do tworzenia wpływającego na prawo członkowskie *soft law* (np. wytyczne i zalecenia wielu agencji) czy uprawnienia decyzyjne w konkretnych przypadkach²⁸.

Agencje jako część europejskiej administracji podlegają kontroli ze strony KE, która na podstawie art. 17 ust. 1 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) „czuwa nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie”²⁹. Ponadto według art. 17 ust. 1 zdanie 5 TUE KE „pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach”. W związku z tym uznaje się, że KE jest upoważniona do sprawowania nadzoru prawnego także nad agencjami regulacyjnymi, chociaż nie ma zgodności co do tego czy może kierować do nich konkretne polecenia natury kontrolnej i zarządzającej. Można przyjąć za Matthiasem Ruffertem, że właściwym punktem odniesienia powinny być w tym kontekście rozporządzenia założycielskie, z któ-

²⁸ Zob. np.: U. Häde, *Jenseits der Effizienz: Wer kontrolliert die Kontrolleure? Demokratische Verantwortlichkeit und rechtsstaatliche Kontrolle der europäischen Finanzaufsichtsbehörden*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 22 (2011), nr 17, S. 662–665; T. Groß, *Unabhängige EU – Agenturen – eine Gefahr für die Demokratie?*, „Juristenzeitung” 67 (2012), nr 22, s. 1087–1093.

²⁹ Zob. wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2010, C 83/13).

rych należy odczytać, jaka idea przyświecała ustawodawcy unijnemu przy tworzeniu danej agencji. Niektóre z nich, wyposażone w uprawnienia natury monitorującej, doradczej i informacyjnej, podlegają zgodnie z takim założeniem ściślejszemu wpływowi KE. Natomiast agencje, którym wprost zagwarantowano duży zakres samodzielności i własne uprawnienia semi-regulacyjne i decyzyjne mają także większą swobodę działania w stosunku do mechanizmów nadzorczych KE³⁰.

Nasuwa się zatem myśl, jaką rolę może w takich sytuacjach odegrać kultura organizacyjna. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku kształtowania roli KE jako „kontrolera” jednostek administracji europejskiej duże znaczenie mają niepisane reguły, zwyczaj i wzajemne zaufanie między poszczególnymi ogniwami tego systemu. Stanowią one ważny filar niesformalizowanej europejskiej kultury organizacyjnej. Może to stać w sprzeczności z postulatem „otwartej administracji” sformułowanym w przywoływanym art. 298 ust. 1 TFUE i art. 15 TFUE. Ponownie zatem pojawia się dylemat wyboru pomiędzy skutecznością działania takich gremiów a spełnianiem przez nie warunków określonych w prawie pierwotnym. Art. 298 ust. 1 TFUE gwarantuje, że administracja europejska ma być nie tylko otwarta, ale też efektywna i niezależna. Odpowiada to prawu obywateli UE do „dobrej administracji”, które zostało sformułowane w art. 41 Karty Praw Podstawowych³¹. Zatem zapis z art. 298 ust. 1 TFUE odgrywa w tym kontekście ważną rolę, ponieważ wyodrębnia niezależną administrację unijną, realizując ideę podziału władzy. Pomysł ten trafił do projektów zmian prawa pierwotnego z inicjatywy państw skandynawskich, w tym zwłaszcza Szwecji, którym zależało na kształtowaniu w ramach UE „dobrej kultury administracyjnej”³².

³⁰ Zob. M. Ruffert, *Art. 298 AEUV*, s. 2521.

³¹ Zob. Karta Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE 2012, C 326/391).

³² Szerzej na ten temat zob. K. Michel, *Institutionelles Gleichgewicht und EU – Agenturen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der European Banking Authority*, Duncker & Humblot, Berlin 2015, s. 45.



3. SPECYFICZNE UWARUNKOWANIA DLA KSZTAŁTOWANIA KULTURY ORGANIZACYJNEJ AGENCJI REGULACYJNYCH UE

W związku ze zmianami, jakie zaszły w prawie pierwotnym, a także z działaniami KE, Parlamentu i Rady³³ na rzecz ujednoczenia pozycji agencji regulacyjnych w unijnym systemie instytucjonalnym budzą one w ostatnich latach w literaturze prawniczej i politologicznej rosnące zainteresowanie. W badaniach na ich temat przodują ośrodki niemieckie, holenderskie, brytyjskie i skandynawskie³⁴. W centrum zainteresowania są przede wszystkim ramy prawne regulujące powstawanie i funkcjonowanie tych gremiów, z naciskiem na niezależność agencji i mechanizmy kontrolne w stosunku do ich działań. Dużo mniej uwagi poświęca się celowości tworzenia tych instytucji, a także mechanizmom wpływającym na realizację zagwarantowanego w prawie pierwotnym postulatu dobrej, czyli m.in. także efektywnej administracji. Dla jego urzeczywistnienia znaczenie ma dojrzała kultura organizacyjna i związane z nią procesy socjalizacji kadr urzędniczych na szczeblach ponadnarodowych.

Jak wspomniano wyżej agencje regulacyjne są szczególnymi jednostkami administracji unijnej. Wynika to m.in. z ich struktury organizacyjnej. W jej skład wchodzi zazwyczaj dyrektor wykonawczy, zarząd, w którym prawo głosu mają najczęściej urzędnicy wysokiego szczebla z państw członkowskich, doradcze komitety naukowe i techniczne, a także, jak w przypadku agencji nadzoru finansowego, grupy interesariuszy. Oprócz kadry zarządzającej agencje dysponują zróżnicowanym liczebnie personelem. Największe agencje, takie jak ECHA, EASA, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) czy Urząd UE ds. Własności Intelktualnej (EUIPO) mają nawet kilkuset pracowników. Są oni rekru-

³³ Obszernie na temat kroków podejmowanych w tym kierunku: http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_pl.htm (dostęp: 12.12.2015).

³⁴ M.in. ośrodek norweski: Arena Centre for European Studies, ośrodek holenderski: Amsterdam Centre for European Law and Governance czy ośrodek brytyjski (przy London School of Economics): Centre for Analysis of Risk and Regulation, a także wiele niemieckich ośrodków uniwersyteckich (zob. np. analizy poświęcone agencjom regulacyjnym przygotowane przez badaczy z uniwersytetów w Bonn, Jenie czy Frankfurcie nad Menem).

towani z złożonych, wieloetapowych procesach i zatrudniani na czas nieokreślony bądź czasowo, na przykład w związku z realizacją konkretnego projektu. Ten agencyjny personel urzędniczy podziela cechy pracowników z innych instytucji unijnych. To znaczy definiuje swoje zatrudnienie w kategoriach ponadnarodowych, realizując ideę „pracy dla Europy”, która stanowi rdzeń rozwijającej się od kilkadziesiątu lat najpierw w ramach Wspólnot, a obecnie w strukturach UE „europejskiej kultury korporacyjnej”³⁵.

Tak jak już wyjaśniono w części poświęconej rozumieniu pojęcia kultury organizacyjnej, znaczna część pracowników administracji europejskiej identyfikuje się z systemem instytucjonalnym UE. Dochodzi do oderwania od „zaplecza narodowego”. Brukselska kadra urzędnicza wykształca specyficzne ponadnarodowe poczucie wspólnoty oraz wolę realizacji celów i interesów Unii jako całości. Przy czym warto zauważyć, że stopień identyfikacji konkretnego urzędnika ze strukturami unijnymi zależy od wielu czynników. W badaniach socjologicznych bierze się pod uwagę jego wcześniejsze doświadczenia w sektorze prywatnym i publicznym, w organizacjach krajowych i międzynarodowych, zajmowane w administracji unijnej stanowisko czy charakter zatrudnienia (czasowe lub stałe)³⁶.

Mimo pewnych tendencji wspólnych dla różnych jednostek administracji unijnej agencje regulacyjne wykształciły szczególną kulturę organizacyjną. Jej specyfika wynika ze struktury zatrudnienia: duża część pracowników zatrudniona jest na czas określony³⁷, a gremia decyzyjne składają się z urzędników delegowanych kilka razy w roku na zebrania zarządów. Podstawowy zamysł, który tłumaczy taki typ zatrudnienia wiąże się z charakterem agencji. Powstały one jako gremia specjalistyczne, w związku z tym ich pracownicy to w przeważającej mierze wyspecjalizowani w wąskiej dyscyplinie eksperci ze szczebla narodowego, którzy z reguły nie planują kariery urzędniczej w instytucjach unijnych. Przyczyniają się oni niewątpliwie

³⁵ Zob. S. Suvarierol, M. Busuioc, M. Groenleer, *Working for Europe? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union*, „Public Administration” 91 (2013), nr 4, s. 909.

³⁶ Ibidem, s. 911.

³⁷ W ponad 30 agencjach regulacyjnych zatrudnionych jest na czas określony ok. 3000 urzędników, natomiast ok. 600 na czas nieokreślony. Zob. A. Schout, F. Pereyra, *The Institutionalization of EU Agencies: Agencies as „Mini Commissions”*, „Public Administration” 89 (2011), nr 2, s. 426.



poprzez kształtowanie szczególnej administracyjnej kultury organizacyjnej do zacieśniania związków pomiędzy obydwoma poziomami administrowania. Ponadto agencje to instytucje peryferyjne w wielu znaczeniach tego słowa. To znaczy z jednej strony są rozproszone w różnych państwach członkowskich i nie mają ścisłych związków instytucjonalnych z Brukselą³⁸. Z drugiej strony są peryferyjne także pod względem ich znaczenia. Mają charakter pomocniczy i choć zajmują się zagadnieniami o żywotnym znaczeniu dla Unii jako całości i dla poszczególnych państw członkowskich, to najczęściej ze względu na wysoki poziom specjalizacji ich problematyka nie znajduje zainteresowania mediów i tym samym szerszej opinii publicznej.

Chociaż agencjom regulacyjnym poświęca się w powszechnym odbiorze niewiele uwagi, to wzbudzają one dużo emocji ze strony państw członkowskich, szczególnie w okresie ich tworzenia. Obok rywalizacji o ustanowienie siedziby takich gremiów na swoim terytorium, państwa z dużym zaangażowaniem, zwłaszcza w przypadku silnych agencji, negocjują postanowienia zawarte w rozporządzeniach założycielskich. Chodzi przede wszystkim o ograniczanie uprawnień konkurencyjnych do kompetencji organów narodowych, a także unikanie rozwiązań, w stosunku do których państwa członkowskie nie mogą osiągnąć kompromisu³⁹. Tego typu oddziaływania znajdują następnie odzwierciedlenie w debatach wewnątrz agencyjnych zarządów. W ich skład wchodzi szefowie narodowych urzędów regulacyjnych z danego sektora, a także reprezentanci organów UE (przede wszystkim Komisji) i innych instytucji. Prawo głosu przysługuje z reguły urzędnikom z państw członkowskich, którzy nierzadko budują koalicje na rzecz realizacji interesów narodowych.

Zarządy ze względu na swój złożony, wielonarodowy charakter i dużą liczebność, która może sięgać nawet kilkudziesięciu osób kształtują specyficzną agencyjną kulturę organizacyjną. Jej oryginalność wynika z faktu niewielkiej identyfikacji członków zarządu z samą agencją. Uczestniczą oni zaledwie kilka razy w roku w obradach, na które nierzadko przybywają nie-

³⁸ Odległość geograficzna od centrali uważana jest za argument na rzecz gwarantowania niezależności instytucjom administracji publicznej. Szerzej także w kontekście agencji regulacyjnych UE: M. Egeberg, J. Trondal, *Agencification and Location: Does Agency Site Matter?*, „Public Organization Review” 11 (2011), nr 2, s. 99.

³⁹ Zob. A. Schout, F. Pereyra, op.cit., s. 421.

przygotowani. Udział w spotkaniach zarządu jest ich dodatkowym obowiązkiem w stosunku do zadań realizowanych w narodowych ministerstwach i agencjach. Nieprzygotowanie może więc wynikać z braku zainteresowania konkretnego urzędnika sprawami agencji, ale także niewystarczających przepływów informacji między szczeblami administracji unijnej i narodowej. Badania empiryczne w wybranych agencjach dowodzą, że zwłaszcza reprezentanci państw małych i średnich z Europy Środkowej i Wschodniej, które przystępowały do UE od 2004 r., nie wykazują zaangażowania w sprawy agencji, co wyraża się m.in. w milczącym udziale w obradach zarządu⁴⁰.

Natomiast pierwszoplanową rolę odgrywają w nich przedstawiciele KE, którzy mają specjalny status, wyraża się on m.in. tym, że w sposób nieformalny kontrolują przygotowania i same spotkania tych gremiów decyzyjnych agencji. W wielu agencjach zasiadają wraz z dyrektorem wykonawczym na czele obrad zarządów. Decyzje podczas spotkań zarządów zapadają w wielu agencjach na zasadzie konsensusu. Tylko w przypadku najważniejszych decyzji, takich jak wybór dyrektora wykonawczego albo gdy nie uda się wypracować porozumienia, wdrażane są formalne procedury głosowania zgodnie z zapisami rozporządzeń założycielskich. Takie rozwiązanie jest typowe dla agencji o charakterze informacyjnym i doradczym. Natomiast agencje o kompetencjach semiregulacyjnych, decyzyjnych czy operacyjnych regularnie stosują procedury głosowania i tym samym zachowują większą niezależność od KE, której reprezentant w agencjach informacyjnych bierze aktywny udział w osiągnięciu konsensusu. Nierzadko obrady zarządu są poprzedzane spotkaniami w mniejszym gronie, które służą właśnie wypracowaniu porozumienia w najbardziej złożonych kwestiach, a także przygotowaniu rozwiązań, które w wielu przypadkach są potem jedynie potwierdzane na przykład w drodze głosowania. Te w wielu agencjach wiążą się z budowaniem koalicji państw wspierających się wzajemnie i lobbujących za konkretną sprawą. Co istotne, także w takich koalicjach, KE jako główny „nadzorca” europejskich urzędów regulacyjnych odgrywa decydującą rolę⁴¹.

⁴⁰ N. Font, *Informal Rules and Institutional Balances on the Boards of EU Agencies*, „Administration & Society” 2015, artykuł dostępny w wersji online opublikowanej w czerwcu 2015 r., s. 17.

⁴¹ Ibidem, s. 10 i 16.

Na czele agencji stoją wspomniani dyrektorzy wykonawczy, którzy stają się niejako „twarzą” tych instytucji, reprezentują je na zewnątrz i koordynują ich pracę. Nie ulega wątpliwości, że od osobowości dyrektora, jego charyzmy i wizji w dużej mierze zależy pozycja agencji regulacyjnej w europejskim, wielopoziomowym systemie administracyjnym. W niektórych studiach poświęconych pracy agencji zauważa się, że pole manewru pozostawione dyrektorom wykonawczym w rozporządzeniach założycielskich może być mocno ograniczone na rzecz silnego wpływu KE. Tak, jak w przypadku ewolucji roli Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), w której pierwszy dyrektor borykał się z dużymi problemami, gdy starał się wzmacniać niezależną pozycję tej instytucji w stosunku do KE⁴².

Agencje regulacyjne różnią się między sobą nie tylko pod względem przypisanych kompetencji. Mimo pewnych elementów zbieżnych, o czym była mowa powyżej, ich kultury organizacyjne nie rozwijają się w identyczny sposób. Różnice wynikają ze specyfiki każdej agencji. Duże kilkusetosobowe instytucje funkcjonują inaczej niż mniejsze kilkudziesięciosobowe agencje. Największe z nich posiadają rozbudowane zaplecze w postaci restauracji czy sal sportowych. Umożliwiają też swoim pracownikom nawiązywanie kontaktów towarzyskich, czemu służą duże spotkania integracyjne, na przykład z okazji świąt narodowych⁴³. Tego typu inicjatywy kształtują wspólną tożsamość danej organizacji i stanowią ważny fundament dla dojrzałej kultury organizacyjnej. Agencje różnią się też pod względem struktury wiekowej pracowników. Niektóre, takie jak np. Europejska Agencja ds. Leków (EMA), stawiają na młodych, licząc na ich szybką asymilację w ramach organizacji i sprawne zdobycie potrzebnych umiejętności⁴⁴. Inne agencje, jak np. ECHA czy FRONTEX podkreślają w procesie rekruta-

⁴² A. Schout, F. Pereyra, op.cit., s. 424.

⁴³ Zob. wyniki ankiet przeprowadzonych wśród pracowników agencji w: S. Suvarierol, M. Busuioc, M. Groenleer, op.cit., s. 918.

⁴⁴ Chociaż należy w tym miejscu dokonać rozróżnienia między pracownikami wykonującymi zadania natury administracyjnej i tymi, którzy muszą posiadać obszerną wiedzę i doświadczenie. Zob. np. trwające procedury rekrutacyjne w EMA na stanowiska asystenta administracyjnego (księgowość) i specjalisty z zakresu toksykologii (*Job references*: EMA/AST/390 i EMA/AD/388): http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about_us/general/general_content_000325.jsp (dostęp: 12.12.2015).

cyjnym konieczność posiadania wystarczającego, najczęściej minimum kilkuletniego doświadczenia na podobnym stanowisku⁴⁵.

Dla odmiennej kultury organizacyjnej w poszczególnych agencjach regulacyjnych UE nie bez znaczenia jest też aspekt związany z ich rozproszeniem geograficznym. Aktualnie istnieje 35 instytucji tego typu, z których każda ma siedzibę w innym mieście, w różnych państwach członkowskich. Geograficzna decentralizacja była zamierzona i oznaczała zwiększenie niezależności instytucjonalnej agencji od KE. Z praktycznego punktu widzenia takie rozbieżności struktury administracyjnej ma jednak wiele wad. Jedną z nich są trudności w kształtowaniu spójnej kultury organizacyjnej. Według badań empirycznych usytuowanie różnych podmiotów należących do tej samej struktury w jednym mieście lub w niewielkiej odległości od siebie znacznie poprawia wymianę informacji między nimi, ułatwia koordynację ich działań i przyczynia się do intensywniejszego kształtowania wzajemnych powiązań. Pomimo rozwoju nowoczesnych technologii i sposobów komunikowania ciągle jeszcze kontakty bezpośrednie są oceniane jako najbardziej wartościowe, jeśli chodzi o przepływ danych i synchronizację działań w ramach różnych organizacji⁴⁶.

Ponadto znaczenie ma również wielość interesów reprezentowanych w agencjach regulacyjnych. Nie są one „monolitem” jak większość organizacji prywatnych czy jednostek administracji publicznej w państwowych systemach administracyjnych. Stanowią mozaikę interesów i kultur administracyjnych poszczególnych państw członkowskich. Mimo wielu wspólnych regulacji w tak żywotnych sektorach rynku jak nadzór bankowy czy bezpieczeństwo morskie, państwa intensywnie lobbują na rzecz utrzymania własnych szczegółowych rozwiązań normatywnych, często wynikających z tradycji i chroniących rodzime podmioty⁴⁷. Mimo ideału działania „na rzecz Europy”, „w imię wspólnych celów” czy „dla Unii jako całości” pań-

⁴⁵ Zob. FRONTEX: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/job-opportunities/job-opportunities/> (dostęp: 12.12.2015) i ECHA: <http://echa.europa.eu/about-us/jobs/open-positions> (dostęp: 12.12.2015).

⁴⁶ Wskazuje na to ok. 70% ankietowanych w ramach badań zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Por. M. Egeberg, J. Trondal, op.cit., s. 99 i n.

⁴⁷ Zob. E. M. Heims, *Explaining Coordination Between National Regulators in EU Agencies: The Role of Formal and Informal Social Organization*, „Public Administration” 2015, artykuł dostępny w wersji online opublikowanej w listopadzie 2015 r., s. 5.

stwa w poszczególnych agencjach, głównie w ramach aktywności swoich bezpośrednich przedstawicieli w agencyjnych zarządach starają się realizować własne cele i interesy. Aktywność urzędów regulacyjnych na szczeblu unijnym jest nierzadko odbierana przez instytucje krajowe krytycznie i z dużą ostrożnością. Często organizacje te są postrzegane jako zbędna biurokracja, która przyczynia się do mnożenia dodatkowych obowiązków dla urzędników z państw członkowskich i może stanowić zagrożenie dla organów administracji krajowej. Znaczenie ma zatem profesjonalizm ekspertów delegowanych do pracy w grupach roboczych agencji regulacyjnych, ponieważ to od ich zaangażowania, przygotowania merytorycznego i umiejętności perswazyjnych zależy powodzenie w forsowaniu własnych rozwiązań na szczeblu unijnym⁴⁸.

Mimo różnic pomiędzy poszczególnymi agencjami regulacyjnymi starają się one tworzyć sieć współpracujących ze sobą urzędów (ang. *Network of EU Decentralised Agencies*). Wypracowaniu wspólnych praktyk, także jeśli chodzi o kulturę organizacyjną, mają służyć spotkania dyrektorów wykonawczych koordynowane przez rotacyjnie zmieniające się agencje. Utworzenie takiej sieci wspierających się instytucji ma na celu wzmocnienie pozycji agencji w europejskiej przestrzeni administracyjnej, promowanie dobrego zarządzania i lepszą realizację wspólnego dla tych gremiów mandatu, tj. działania jako wysoko wyspecjalizowane instytucje eksperckie. Te postulaty ma odzwierciedlać ukute w ramach sieci hasło: „cokolwiek robisz, pracujemy dla ciebie” (ang. *Whatever you do, we work for you*)⁴⁹.

PODSUMOWANIE

Agencje regulacyjne UE stały się trwałym elementem europejskiej sieci administracyjnej. Funkcjonują w ramach ścisłej współpracy z odpowiednimi

⁴⁸ Zob. wywiady z urzędnikami z wybranych urzędów regulacyjnych państw członkowskich, ibidem, s. 9 i n.

⁴⁹ W zarządzaniu współpracą w ramach sieci bierze udział tzw. trojka, czyli trzy agencje: poprzedni, obecny i przyszły koordynator prac. Aktualna trojka to: Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy – Eurofound (2015), Urząd UE ds. Własności Intelektualnej – EUIPO (2016) i Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności – EFSA (2017). Zob. <https://www.eurofound.europa.eu/de/eurofound-coordinating-the-network-of-eu-decentralised-agencies-2015> (dostęp: 2.3.2016).

urzędami z państw członkowskich. Wieloletni rozwój mechanizmów kooperacyjnych między poziomem unijnym a narodowym doprowadził do ich daleko idącej instytucjonalizacji. Niezależnie od tego czy dana agencja pełni przede wszystkim funkcje doradcze i informacyjne, czy ma uprawnienia *quasi*-prawodawcze i decyzyjne, stanowi z reguły ważną platformę koordynacyjną, jeśli chodzi o kontakty podmiotów z 28 państw członkowskich regulujących konkretny segment rynku wewnętrznego. Tworzenie agencji należy widzieć w szerszej perspektywie rozwijania różnych form współpracy w dynamicznie integrującej się Europie. Stopniowe zacieśnienie obszarów współdziałania oznacza konieczność poszukiwania nowych form współpracy międzyrządowej. Należy je odróżnić od struktur ponadnarodowych czy transnarodowych. Takie rozróżnienie ma praktyczne skutki, jeśli chodzi o procesy kształtowania kultury organizacyjnej w analizowanych instytucjach.

Formalne i nieformalne reguły, wzory, symbole, rytuały, tradycje i zwyczaje rozwijane w organizacjach ponadnarodowych są w dużo większym stopniu internalizowane. Pracownicy poszczególnych dyrekcji KE częściej niż pracownicy agencji uznają kształtowane w ramach UE systemy wartości za własne. Postrzegają swoje obowiązki w kontekście powodzenia całej Unii. Badania psychologiczne i socjologiczne dowodzą, że to w ich przypadku zachodzą procesy tzw. socjalizacji, czyli nabywania norm i wzorów zachowań powstających w ramach ponadnarodowych⁵⁰.

Agencje regulacyjne są natomiast instytucjami międzyrządowymi. Mimo starań ze strony KE w organach decyzyjnych agencji rzadko dochodzi do utożsamienia się narodowych reprezentantów z agendą ogólnounijną. Nawet stały agencyjny aparat urzędniczy z dyrektorem wykonawczym na czele, choć w mniejszym stopniu niż na przykład delegowani na obrady zarządu narodowi urzędnicy, postrzega swoją rolę raczej jako obiektywnych i niezależnych ekspertów niż jako „unijnych funkcjonariuszy”, jak ma to miejsce w przypadku pracowników dyrekcji KE. Wpływa to na specyficzną kulturę organizacyjną w agencjach regulacyjnych. Stanowi ona kompilację narodo-

⁵⁰ Szerzej o socjalizacji w kontekście aparatu urzędniczego Komisji Europejskiej: M. Bauer, *Tolerant, If Personal Goals Remain Unharmd: Explaining Supranational Bureaucrats' Attitudes to Organizational Change*, „Governance” 25 (2012), nr 3, s. 491 i n.

wych przyzwyczajęń i priorytetów. W tym kontekście trudno więc mówić o spójnym „zaprogramowaniu umysłów”, charakterystycznym na przykład dla wielonarodowych, aktywnych transgranicznie korporacji. Agencje regulacyjne często z tych właśnie powodów nie są w stanie stworzyć kompleksowej wizji swojego istnienia i rozwoju w strukturach unijnych.

Narodowi urzędnicy reprezentują cele, zamierzenia i interesy definiowane w różnorodny sposób, często w zależności od uwarunkowań politycznych w krajach pochodzenia. Zmieniające się koalicje rządzące inaczej rozkładają akcenty, jeśli chodzi o forsowanie konkretnych rozwiązań w poszczególnych dziedzinach. Przedstawiciele KE, odgrywający w agencyjnych gremiach decyzyjnych ważną rolę, widzą działania europejskich urzędów regulacyjnych w szerszej perspektywie, ale także wspierają najczęściej działania istotne z punktu widzenia bieżącej polityki unijnej. Rzadko kiedy, w ramach samych agencji, stawiane są pytania o sens i celowość ich istnienia w dalszej przyszłości. Wizje długookresowe w zasadzie nie istnieją. Trudno je zresztą budować, gdy koncepcje dotyczące kształtu europejskich struktur administracyjnych potrafią ewoluować z roku na rok, czego najlepszym przykładem może być reformowanie europejskiego nadzoru finansowego i zmieniająca się w związku z tym rola Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Mimo to agencje regulacyjne mają potencjał, aby stać się ważnym ogniwem w procesach rozwoju europejskiej kultury administracyjnej, której nieodłączną część stanowi dojrzała kultura organizacyjna.

NATALIA KOHTAMÄKI

**ORGANIZATIONAL CULTURE
IN THE EU REGULATORY AGENCIES**

Organizational culture means a set of values, norms, symbols, customs and traditions. In consequence it affects the interpretation of reality by employees of the organization, their behavior and impact in relation to other entities. It is also an important foundation in the process of building institutional identity. The problematic of organizational culture is a field of interest for specialists representing many different scientific disciplines. Especially private organizations, such as multicultural, transnational and transboundary active corporations undergone

multiple detailed analysis both in international and in Polish context. The organizational culture of the EU regulatory agencies, by contrast, has not been analyzed yet in-depth. The article aims to explain the most important problems connected with this topic with special emphasis on the inter-governmental structure of these bodies.

MARTA OSUCHOWSKA¹, ALEKSANDRA SYRYT²

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY WOLNOŚCI RELIGIJNEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPY I AMERYKI ŁACIŃSKIEJ

Słowa kluczowe: wolność religijna, konstytucja, Ameryka Łacińska, Europa

Keywords: religious freedom, constitution, Latin America, Europe

1. WSTĘP

Religia jest zjawiskiem, które wypełnia człowiekowi sferę potrzebną do zachowania jego własnej tożsamości oraz uczestnictwa we wspólnym dziedzictwie³. Współcześnie wolność religijna jest powszechnie gwarantowana w konstytucjach państw europejskich. Jest to konsekwencją tego, że od wieków relacje między państwem a religią warunkowały proces kształ-

¹ Katedra Prawa Wyznaniowego i Konkordatowego, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

² Katedra Prawa Konstytucyjnego, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

³ J. Peteva, *Religion In Bulgaria at the beginning of the XXIst century*, „European Journal for Church and State Research” 7 (2000), s. 298.

towania się społeczeństwa. Dyskusje o państwie i religii prowadziły do wyznaczenia ram działania władzy politycznej i decydowały o statusie jednostki w państwie⁴.

Ze względu na znaczenie wolności religijnej w kształtowaniu państwa i społeczeństwa, przedmiotem opracowania będzie przedstawienie konstytucyjnych podstaw wolności religijnej w wymiarze indywidualnym w wybranych państwach Europy i Ameryki Łacińskiej. Celem analizy jest wskazanie sposobu sformułowania przepisów o tej wolności oraz ich treści. Porównanie poszczególnych rozwiązań ma określić podobieństwa i różnice w kształtowaniu wolności religijnej wybranych państw Europy i państw Ameryki Łacińskiej, a przez to przesądzić czy istnieją określone standardy w tym zakresie.

W pierwszej kolejności zostaną wskazane konstytucyjne podstawy wolności religijnej we Włoszech, Hiszpanii i Portugalii. Wybór tych państw jest podyktowany tym, że uczestniczyły one w kształtowaniu nowożytnej Ameryki Łacińskiej. Następnie zostaną omówione podstawy prawne wolności religijnej w Argentynie, Chile i Kolumbii. We wszystkich państwach wybranych do analizy wyznaniem dominującym jest wyznanie rzymskokatolickie.

2. WOLNOŚĆ RELIGIJNA W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

We współczesnej Europie państwo ma charakter co do zasady świecki. Nie istnieje jednak jeden model relacji państwa do związku wyznaniowego. Idea rozdziału między sferą państwową a religijną może być określana w różny sposób, począwszy od akcentowania neutralności, przez wskazywanie autonomicznego charakteru władzy świeckiej i religijnej aż po wprowadzenie obok niezależności państwa i związku wyznaniowego elementu współdziałania. Wolność religijna w wymiarze indywidualnym jest zależna od respektowania zasady pluralistycznego społeczeństwa⁵.

Podstawowe treści charakteryzujące relacje demokratycznego państwa prawa wobec religii można znaleźć przede wszystkim w aktach między-

⁴ M. Safjan, *Wolność religijna w konstytucjach państw europejskich*, [w:] *Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej*, red. J. Krukowski, O. Theisen, TN KUL, Lublin 2002, s. 43.

⁵ *Ibidem*, s. 45.

narodowych, w tym w art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i obrzędy”⁶.

Odzwierciedlenie tych treści można spotkać w konstytucjach państw europejskich. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że określone standardy ochrony wolności religijnej są współtworzone przez państwa Europy oraz wspólnotę międzynarodową.

2.1. WŁOCHY

Konstytucja Republiki Włoskiej z 22 grudnia 1947 r. obszernie reguluje wolność religijną. Z orzecznictwa włoskiego Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawa sumienia są duchową bazą kulturową oraz podstawą wartości etyczno-prawnych każdej innej wolności i innych praw podstawowych⁷.

Jedna z zasad naczelnych konstytucji włoskiej stanowi, że wszyscy obywatele są równi w godności i w prawie, bez względu między innymi na religię (art. 3). W świetle art. 19 tego aktu, każdy ma prawo do wyznawania i szerzenia swojej wiary w jakiegokolwiek formie, indywidualnie lub zbiorowo oraz prawo do sprawowania kultu prywatnie lub publicznie. Art. 19 i 20 konstytucji włoskiej wprowadzają jednak zastrzeżenie, że praktykowanie religii czy też kult nie mogą się wyrażać w obrządkach sprzecznych z prawem lub dobrymi obyczajami oraz z moralnością publiczną.

Z art. 19 konstytucji włoskiej wynika więc, że wolność religijna przysługuje „każdemu”, a nie tylko „obywatelowi”. Przepis ten stanowi nie tylko prawo do religii np. związane z jej wyznawaniem, budowaniem miejsc kultu, posiadaniem cmentarzy, praktykowaniem. Wynika z niego również wolność od religii, z jedynym ograniczeniem, którym jest działanie wbrew moralności publicznej. Wobec powyższego, zadaniem art. 19 konstytucji włoskiej jest ochrona poglądów odnoszących się do sumienia. Chodzi

⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. – Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.

⁷ Zob. Orzeczenia włoskiego TK z 1991 r., nr 467 oraz z 1997 r., nr 43.

również o takie poglądy, które są związane z ateizmem i agnostycyzmem. W prawie tym mieszczą się także kwestie dotyczące odmowy dokonywania określonych czynności ze względu na sumienie⁸.

Do wolności religijnej nawiązuje pośrednio również art. 21 konstytucji włoskiej, z którego wynika wolność ekspresji. Prawo wyrażania przekonań moralnych i filozoficznych jest bowiem nierozdzielnie związane z realizacją wolności religijnej.

Z orzecznictwa włoskiego Trybunału Konstytucyjnego wynika, że państwo powinno gwarantować wolność religijną w ramach wyznaniowego i kulturowego pluralizmu⁹.

Jak wskazał Rocco Buttiglione, konstytucja jest nie tylko dokumentem, który określa zasady organizacji władzy publicznej. Autor podkreślił, że jest to również akt określający fundamentalne wartości, które warunkują byt narodu oraz określają tożsamość jednostki¹⁰. Z tego względu kwestia wolności religijnej określonej w konstytucji musi być interpretowana w kontekście celu, jaki ta wolność ma spełniać. W szczególności chodzi o to, by w pluralistycznym społeczeństwie różne wizje, religie i ludzkie doświadczenia znalazły przestrzeń do debaty i urzeczywistniania.

2.2. HISPANIA

Konstytucja hiszpańska z 1978 r. różni się regulacją wolności religijnej od innych konstytucji europejskich¹¹. Jest to wynikiem zachodzących przemian systemu ustrojowego tego państwa od wyznaniowego do świeckiego. Mimo że odejście od państwa wyznaniowego nastąpiło w Hiszpanii wiele

⁸ A. Ferrari, S. Ferrari, *Religion and the secular state: Italian Case. National Report: Italy*, [w:] *The Italian National Reports to the 18th World Congress of Comparative Law*, red. P. G. Montaeri, „The Cardozo Electronic Law Bulletin” 16 (2010), nr 1 (numer specjalny), s. 435–436.

⁹ Zob. orzeczenie włoskiego TK z 1989 r., nr 203.

¹⁰ R. Buttiglione, *Freedom of religion in Italy. Problems and challenges*, [w:] *Universal Rights in a World of Diversity – The Case of Religious Freedom*, „Pontifical Academy of Social Sciences” 17 (2012), s. 323.

¹¹ *Religious Freedom in Spain. Updating the law?*, „Revista de Fomento Social” 2009, nr 255, s. 1.

lat temu, to proces budowania wieloreligijnego modelu współistnienia trwa do dziś¹².

Art. 16 konstytucji hiszpańskiej zawarty w rozdziale II tytule pierwszym „Prawa podstawowe i wolności o charakterze publicznym” stanowi, że gwarantowana jest wolność ideologiczna, religijna i kultu po stronie jednostki, jak i wspólnot bez jakichkolwiek ograniczeń, wyłączywszy tylko te ograniczenia, które są niezbędne do utrzymania porządku publicznego stanowiącego przez prawo. Jednocześnie przepis ten stanowi, że nikt nie może być zobowiązany do deklarowania swojej ideologii, swojej religii i swojego wyznania.

Konstytucja hiszpańska nie wskazuje wprost w swych przepisach na wolność sumienia i wyznania, na wzór aktów prawa międzynarodowego i wielu konstytucji państw europejskich. Akt ten odnosi się do „wolności ideologicznej”, która jest pojęciem szerszym.

Hiszpański Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że wolność sumienia jest jednym z przejawów „wolności ideologicznej” i należy przez nią rozumieć nie tylko prawo do swobodnego kształtowania swoich poglądów, ale też prawo do zachowania w sposób odpowiadający własnym przekonaniom¹³.

Hiszpańscy konstytucjoniści rozważają czy na gruncie art. 16 konstytucji mamy do czynienia z jednym prawem gwarantowanym w różnych jego aspektach, czy z trzema odrębnymi prawami¹⁴. Orzecznictwo Trybunału hiszpańskiego nie jest w tym zakresie jednolite. Zwykle jednak wolność religijna jest określana jako konkretyzacja wolności ideologicznej, a jednocześnie jako podstawowe prawo jednostki, które umożliwia jej określenie swej tożsamości.

Prawo do wolności religijnej jest rozwijane w przepisach ustawowych. Jest nią hiszpańska ustawa organiczna z dnia 5 czerwca 1980 r. o wolności

¹² F. Diez de Velasco, *History of Religions in Spain and SECR (Sociedad Española de Ciencias de las Religiones/ Sanish Association for the Sicences of Religions)*, „Bandue. Revista de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones” 2009, nr 3, s. 123.

¹³ Zob. Wyrok hiszpańskiego TK z 15 stycznia 1982 r.

¹⁴ Tj. prawem do wolności ideologicznej, prawem do wolności religijnej i prawem do wolności kultu. Zob. R. Mendizabal Allende, C. Viver Pi-SUNyer, J. Carlos Duque Villanueva, *Jurisprudence constitutionnelle en matiere de liberte confessionnelle. Report du Tribunal Constitutionnel de l'Espagne*, [w:] *Constitutional jurisprudence in the area of freedom of religion and belifes. XIth Conference of the European Constitutional Courts*, red. Office of the Constitutional Tribunal, Warsaw 2000, s. 719 i n.

religijnej, w której powtórzono konstytucyjne gwarancje wolności religijnej, a także uregulowano sprawy dotyczące pozycji Kościoła i wyznania¹⁵.

Główną zasadą tej ustawy, rozwijającą konstytucyjną regulację związaną z wolnością ideologiczną, jest wolność religijna. Oznacza ona, że państwo w zakresie spraw dotyczących religii musi chronić fundamentalne prawo, które akty międzynarodowe nazywają wolnością myśli i sumienia, a art. 16 konstytucji hiszpańskiej określa jako wolność ideologii, religii i kultu. Zasada wolności jest ważna ze względu na jej wymiar i wpływ na kształtowanie statusu jednostki w państwie¹⁶.

Drugą zasadą, która jest związana z religią jest ta odnosząca się do równości. Chodzi tu o zapewnienie ochrony różnym wyznaniam i religiom na równych zasadach, a tym samym o zapobieganie dyskryminacji¹⁷.

Trzecia zasada dotyczy neutralności w sprawach religijnych i jest traktowana jako główne narzędzie konstytucyjne do ochrony wszystkich jednostek i grup religijnych w realizacji ich wolności¹⁸.

Należy podkreślić, że art. 9 ust. 2 konstytucji hiszpańskiej wskazuje zobowiązanie władz publicznych do stworzenia warunków umacniających wolność i równość jednostki i grup, do których taka jednostka należy. Zagwarantowanie wolności, w tym wolności religijnej, nie może polegać jedynie na powstrzymaniu się państwa od ingerencji. Przeciwnie, organy władzy publicznej, zgodnie z wymogami konstytucji hiszpańskiej, muszą stwarzać przeszczeń i warunki do realizacji tej wolności, a także gwarancje jej ochrony¹⁹.

2.3. PORTUGALIA

Konstytucja Republiki Portugalii z 2 kwietnia 1976 r. zawiera przepisy o wolności religijnej ukształtowane w podobny sposób, jak w wielu konstytucjach państw europejskich. Regulacja ta jest dość rozbudowana. Oprócz

¹⁵ Ley Organica 7/1980, July 5, 1980 de Libertad Religiosa. Obecnie są zgłaszane propozycje zmian w tej ustawie.

¹⁶ J. Martínez-Torrón, *Religious Freedom and Democratic Change in Spain*, „BYU Law Review” 2006, nr 3, s. 785.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem, s. 786–787.

¹⁹ Z. Combalia, M. Roca, *Religion and the Secular State of Spain*, [w:] *National Report: Spain 2014*, s. 631.

wyraźnego przepisu gwarantującego wolność religijną w wymiarze indywidualnym, odniesienia do religii są też zawarte w innych fragmentach konstytucji portugalskiej²⁰.

Art. 13 konstytucji portugalskiej, wskazujący na zasadę równości, określa religię, jako kryterium, które nie może służyć dyskryminacji. Z kolei art. 19 przewiduje możliwość zawieszenia korzystania z praw człowieka w sytuacji zagrożenia państwa, ale ust. 6 tej regulacji stanowi, że w takim stanie nadzwyczajnym w żadnym wypadku nie można naruszać wolności sumienia i religii.

Konstytucja portugalska odnosi się do religii również w kontekście stosowania nowych technologii i wykorzystywania danych. Art. 35 ust. 3 tego aktu stanowi, że komputery nie mogą być wykorzystywane do zbierania danych na temat wierzeń religijnych jednostek. W tym zakresie muszą być stworzone określone gwarancje ochrony.

Regulacją bezpośrednio odnoszącą się do wolności sumienia, religii i kultu jest art. 41 konstytucji portugalskiej. Wynika z niego, że wolność religijna nie może być naruszana (ust. 1). Określona regulacja ma wymiar pozytywny i negatywny. Z jednej strony zakłada bowiem zakaz prześladowania, pozbawienia praw, ale też zwalniania z obywatelskich obowiązków ze względu na przekonania religijne (ust. 2). Nie można zmuszać jednostki do wyjawienia swoich przekonań religijnych. Jeśli natomiast zbierane są dane dotyczące kwestii wyznania lub religii, a także przekonań, nie mogą być one ujawniane w sposób umożliwiający identyfikację danego podmiotu. Można je przedstawiać jedynie w ramach danych statystycznych (ust. 3).

Ponadto art. 41 ust. 4 konstytucji portugalskiej zapewnia separację Kościołów i związków religijnych od państwa, w tym wolność w samostanowieniu tych podmiotów oraz wolność wykonywania obrzędów i sprawowania kultu. Art. 41 ust. 5 konstytucji zapewnia wolność nauczania religii, w tym wolność wykorzystywania różnych środków służących temu celowi. Dodatkowo w ust. 6 art. 41 gwarantuje możliwość korzystania z klauzuli sumienia.

²⁰ J. de Sousa e Brito, *Religion and Discrimination Law in Portugal*, s. 1–6, [http://www.law.cf.ac.uk/clr/research/National%20Report%20\(Portugal\).pdf](http://www.law.cf.ac.uk/clr/research/National%20Report%20(Portugal).pdf) (dostęp: 12.05.2016).

Zgodnie z art. 43 ust. 3 konstytucji portugalskiej, państwo nie może zakładać zgodności programów kształcenia lub działań kulturalnych z określonymi dyrektywami filozoficznymi, ateistycznymi, politycznymi, ideologicznymi lub religijnymi. Oznacza to, że w ramach wolności nauczania władze publiczne nie mogą narzucać nikomu określonego światopoglądu ani religii.

Wolność religijna jest też uwzględniona w przepisach dotyczących politycznych zrzeszeń i partii. Art. 51 ust. 3 konstytucji stanowi, że partie polityczne nie mogą przyjmować nazw, które bezpośrednio byłyby związane z określonym związkiem wyznaniowym lub religią. To samo tyczy się używania znaków tych organizacji i symboli o charakterze religijnym.

Art. 59 ust. 1 zakłada gwarancje pracownicze, niezależnie od wyznawanej religii.

Należy podkreślić zatem, że wolność religijna jest obecna w wielu przepisach konstytucji portugalskiej, a kryterium religii nie może być przyczyną dyskryminacji w przyznawaniu określonych praw, w tym w zapewnieniu ochrony praw, wynikających z ustawy zasadniczej.

3. WOLNOŚĆ RELIGIJNA W PAŃSTWACH AMERYKI ŁACIŃSKIEJ

W regionie Ameryki Łacińskiej, przyjmując tradycyjną i najbardziej akceptowaną definicję podziału na państwa konfesyjne i akonfesyjne²¹, jedynie Kostaryka jest państwem wyznaniowym²². Wszystkie pozostałe kraje są

²¹ Zob. J. Martínez-Torrón, W. Cole Durham, Jr., *Religion and the Secular State (La religion et l'Etat laïque) General Rapporteurs*, [w:] *Religion and the Secular State (La religion et l'État laïque), Interim National Reports (Rapports Nationaux Intermédiaires) issued for the occasion of The XVIIIth International Congress of Comparative Law (Le XVIIIe Congrès international de droit comparé)*, The International Center of Law and Religion Studies, Washington D. C. 2010, s. 1–56; W. Cole Durham, Jr., *Religious Freedom in a Worldwide Setting: Comparative Reflections*, [w:] *Universal rights in a world of diversity: the case of religious freedom*, red. M. A. Glendon, H. F. Zacher, „The Pontifical Academy of Social Sciences. Acta 17”, Pontificia Academia Scientiarum Socialium, Vatican City 2012, s. 365–367.

²² A. Maroto Vargas, *La confesionalidad del Estado costarricense: un proceso en constante renovación (The confessionality of the Costa Rican state: a process in constant renovation)*, „Revista Reflexiones” nr 92 (2013), nr 2, s. 189–198.

świeckie, chociaż poziom zróżnicowania pomiędzy nimi w zakresie akceptacji zjawiska religijności jest duży²³.

Należy podkreślić, że w konstytucjach państw latynoamerykańskich czynnik religijny ma szczególne znaczenie, niezależnie od tego czy wprost wymieniają one religię katolicką, Kościół katolicki czy też nie odnoszą się do żadnego konkretnego wyznania²⁴. Najczęściej uznaje się w ustawach zasadniczych „wolność sumienia”, „wolność religii” i „wolność kultu”; pojęcia te są też stosowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego i wyznaniowego. W niektórych prawodawstwach występuje jednak wyłącznie „wolność kultu”, co stanowi element podstawy państwa laickiego jednocześnie akcentując tę sferę w relacjach instytucjonalnych²⁵.

Niezmiennie na przestrzeni lat pozostaje umieszczanie w preambułach konstytucji latynoamerykańskich formuły *invocatio Dei*. W żadnej z nich nie przybrała ona jednak uroczystej formuły. Wolność sumienia i religii została redakcyjnie wyłączona z regulacji relacji państwo – Kościół. Instytucjonalne normy prawa wyznaniowego w niewielu przypadkach połączono z prawem jednostki do wolności sumienia i religii²⁶.

Wolność sumienia i religii jako prawo podstawowe, wzorem konstytucji państw demokratycznych z innych regionów świata, jest gwarantowane także w państwach latynoamerykańskich. Najczęściej pojawia się w nich sformułowanie „każdy człowiek”²⁷.

²³ Największe różnice zauważyć można pomiędzy Argentyną, którą część doktryny uznaje za państwo *quasi*-wyznaniowe z uwagi na art. 2 konstytucji przyznający specjalny status i gwarancje Kościołowi katolickiemu, a Meksykiem, w którym relacjom państwo – Kościół przez wiele lat przyświecała idea wrogiego laicyzmu, obecnie w nieco złagodzonej wersji opartej na rozdziale tych dwóch podmiotów.

²⁴ C. Asiain Pereira, *Religion and religions in the Latin American Constitutional framework*, [w:] *Law, religion, constitution: freedom of religion, equal treatment, and the law*, red. C. Cianitto, W. Cole Durham Jr, S. Ferrari, D. Thayer, Ashgate, Aldershot 2013, s. 125–149.

²⁵ W. Bar, *Kwestie wyznaniowe w konstytucjach krajów Ameryki Łacińskiej i Karaibów*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały z I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003)*, red. A. Mezgłowski, TN KUL, Lublin 2004, s. 144–146; R.F. Domínguez, *La libertad religiosa en el marco de los derechos humanos. Su expresión legislativa en América Latina y el Caribe*, Centro de Estudios sobre América, Havana 2005, s. 34–37.

²⁶ *Ibidem*, s. 149–150.

²⁷ W Argentynie znajdujemy rozróżnienie na „mieszkańca kraju” (art. 14) i „obco-krajowca” (art. 20).

3.1. ARGENTYNA

Wolność religijna jest podstawową zasadą prawa wyznaniowego w Argentynie. Wyraża się ona w wielu normach i jest stosowana we wszystkich gałęziach prawa.

Konstytucja od 1853 r. gwarantuje wolność kultu (art. 14) oraz wolność sumienia (art. 19). Mamy tutaj do czynienia jednak z wyjątkowym systemem relacji, bo pomimo tego, że ludzie są równi co do zakresu praw im przyśługujących, w tym zwłaszcza praw fundamentalnych, to w odniesieniu do instytucjonalnego wymiaru wolności religijnej pierwszeństwo wśród wyznań przyznane zostało Kościołowi katolickiemu (art. 2). Mimo to w Argentynie nie ma oficjalnej religii, a państwo to uznaje pełną wolność kultów, chociaż bez ich równouprawnienia²⁸. Akty prawa międzynarodowego ratyfikowane przez Argentynę dodatkowo wzmocniły opiekę państwa nad prawem do wolności religijnej. Warto podkreślić, że w momencie uchwalania tych przepisów wolność kultów była negowana oraz ograniczana praktycznie na całym świecie, także przez nauczanie Kościoła katolickiego.

Konstytucja gwarantuje w art. 14 prawo do „wolnego wyznawania swojego kultu” wszystkim mieszkańcom. Norma ta została powtórzona (zbytecznie) odrębnie dla obcokrajowców w art. 20. Wolność kultu należy interpretować w sposób szeroki, wykraczający poza samo manifestowanie w formie uzewnętrzniania. Celem zapewnienia w pełni wolności religijnej uwzględnić trzeba również sferę wewnętrzną, do której zaliczamy wolność sumienia²⁹.

Ochrona wyżej wymienionego prawa, jako zasada niedyskryminacji z powodów religijnych, także znajduje się w porządku prawnym. Taka postać dyskryminacji jest sama w sobie przestępstwem, ale również okolicznością obciążającą w stosunku do każdego innego czynu karalnego.

W zakresie wolności sumienia, poza uregulowaniami konstytucyjnymi, można odnaleźć stosowne normy wprost wpisane w akty różnych ga-

²⁸ A. Gabino Ziulu, *Las relaciones entre el Estado y la Iglesia*, La Ley 1991-E, 1527.

²⁹ J. G. Navarro, Floria, N. Padilla, O. Lo Prete, *Derecho y religión. Derecho eclesiástico argentino*, Editorial de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires 2014, s. 70-71.

łęzi prawnych³⁰. Sposób ujęcia tego zagadnienia pozwala na szeroką jego ochronę w formie rozbudowanych klauzul sumienia: wojskowej, medycznej (w tym dotyczącej zdrowia reprodukcyjnego), w odniesieniu do symboli patriotycznych. W wielu innych wypadkach została ona zagwarantowana poprzez orzecznictwo, tj. w prawie pracy, przy składaniu przysięgi, poddawaniu się zabiegom medycznym sprzecznym z sumieniem³¹.

Stosownie do art. 14 konstytucji wolność religii jest ograniczona „ustawami, które określają ich wykonywanie”. Na uwadze należy mieć także normę wyrażającą ogólną zasadę, zgodnie z którą limitowanie praw ma być rozsądne i nie powinno naruszania ich istoty (art. 28). Do materialnych podstaw ograniczania praw religijnych zalicza się z kolei porządek i moralność publiczną.

Warto podkreślić, że orzecznictwo sądów argentyńskich, federalnych i narodowych, w zakresie szeroko pojętej wolności religijnej jest liczne. Każda z dwudziestu czterech prowincji posiada kompetencje w tej materii, dotyczące głównie zagadnień z obszaru edukacji, pomocy religijnej w zakładach karnych i szpitalach, zwolnień podatkowych i in.³² Sam termin „wolność religijna” zaczął pojawiać się dopiero od czasu reformy Sądu Najwyższego w 1983 r.³³

3.2. CHILE

Konstytucja chilijska uznaje wolność sumienia i religii w wymiarze indywidualnym (art. 19 ust. 6) wskazując jednocześnie prawne podstawy jej ograniczania. Szczegółowy katalog praw indywidualnych, w tym wolność sumienia, chroniony jest poprzez specjalne środki zaskarżenia – skargę ochronną będącą formą skargą konstytucyjną, przeprowadzaną w procedurze przy-

³⁰ Zob. J. G. Navarro Floria, *El derecho a la objeción de conciencia*, Abaco, Buenos Aires 2004.

³¹ J. G. Navarro Floria, *Derecho eclesiastico y libertad religiosa en la Republica Argentina*, [w:] *Estado, Derecho y Religión en America Latina*, red. J. G. Navarro, Marcial Pons Argentina, Floria, Buenos Aires–Madyt–Barcelona 2009, s. 55–56.

³² W dwóch prowincjach (Santa Fe, Catamarca) religia katolicka uzyskała szczególną pozycję.

³³ Zob. Sprawa Portillo Alfredo, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), 18/4/89.

spieszanej. Pierwsze konstytucje chilijskie³⁴ zawierały wyłącznie przepisy dotyczące instytucyjnych relacji religii państwowej – katolickiej, rzymskiej, apostołskiej. W 1925 r. (art. 10) po raz pierwszy wskazano rozdzielenie państwa od Kościoła i zagwarantowano wolność kultu i sumienia³⁵.

Z normy zawartej w art. 19 konstytucji możemy wyodrębnić trzy uprawnienia przyznane każdemu człowiekowi: wolność sumienia, wolność przekonań religijnych oraz wolność sprawowania kultu. Należy uznać zatem, że istnieje prawo do wierzenia albo niewierzenia, które wynika ze swobodnego myślenia, manifestowania, przynależności (albo też nie) do konkretnego wyznania. Jest to sfera wewnętrzna jednostki, dlatego jest prawem bezwzględny. Z drugiej strony można wyprowadzić z powyższego przepisu także prawo do wolności opinii i informacji. W obszarze wolności religijnej nie może być ono ograniczone w sytuacjach stanów nadzwyczajnych, na przykład stanach wyjątkowych. Nie ma jednak wyraźnego przepisu dotyczącego tej kwestii w konstytucji. Ponadto wolność kultu, także należna każdemu człowiekowi, jest prawem autonomicznym i niezależnym od przymusu do realizacji czynów lub aktów o charakterze zewnętrznym, które mają na celu oddawanie czci Bogu. Jednakże nie jest to prawo o charakterze absolutnym, gdyż posiada ograniczenia określone przez ustawodawcę do sprzeczności z moralnością, dobrymi obyczajami lub porządkiem publicznym³⁶.

Prawo do wolności religijnej, a zwłaszcza formy jego uzewnętrzniania, podlegają dużej debacie w obrębie doktryny chilijskiej, głównie w zakresie określenia treści wolności sumienia a także uregulowania klauzuli sumienia jako prawa konstytucyjnego. Konstytucja nie ustanawia wprost prawa do sprzeciwu sumienia. Gdyby przyjąć zatem wyłącznie perspektywę pozytywistyczną, to należałoby uznać, że w Chile prawo do sprzeciwu sumie-

³⁴ Konstytucje z lat: 1818, 1823, 1828, 1833.

³⁵ W preambule pozostawiono jednak inwokację a w przepisach przejściowych zagwarantowano przez okres pięciu lat dostarczanie do arcybiskupa Santiago de Chile kwotę 2,5 mln pesos rocznie na potrzeby rozwijania kultu Kościoła katolickiego. Konstytucja ta przyznawała Kościołowi i jego jednostkom organizacyjnym także osobowość publicznoprawną.

³⁶ H. T. Aravena, *Bases constitucionales de la libertad de conciencia y culto en Chile*, „Revista de Derechos Fundamentales” 2012, nr 7, s. 87–115.

nia nie istnieje. Tutaj należy posłużyć się jednak art. 5 ust. 2 konstytucji, który wprowadza pewne domniemanie prawne³⁷.

W Chile nie wyróżnia się wprost wolności religijnej, a tylko „wolność sumienia, prawo do manifestacji wszystkich przekonań i swobodnego korzystania ze wszystkich kultów, które nie są sprzeczne z moralnością, dobrymi obyczajami lub porządkiem publicznym”. Mimo to należy uznać, że w tej kwestii prawo międzynarodowe, a także ustawa wyznaniowa z 1999 r. będąca ustawą organiczną, w praktyce regulują wolność i równość w sferze religijnej.

Rozumienie wyrażenia „wiara” użytego przez Konstytuante jest szersze niż tylko dotyczące wymiaru religijnego. Dlatego w pojęciu „wierzenia” zawarta jest także „religia”. Religie są zwykle rozumiane w sposób tradycyjny, obejmujący co najmniej „credo, rytuały i doktrynę” ewentualnie jej główne elementy, tj. akt wiary, doktrynę, manifestację i zaangażowanie moralne. Wierzenia jednak są mniej restrykcyjne i odnoszą się zasadniczo do powstawania spójnego punktu widzenia na podstawowe problemy egzystencjalne. Mają znaczenie dla sfery moralnej. We współczesnym rozumieniu wolności religijnej skupionej na osobie, nie jest istotna „jakość” jej wierzeń ani to czy stanowią one prawdę, czy też fałsz. Wolność religijna dystansuje się od tego rodzaju ocen, bo z samej godności człowieka wynika prawo do swobodnego tworzenia przekonań bez jakiegokolwiek przymusu³⁸.

Inne, nierozstrzygnięte zagadnienia, na gruncie prawa wyznaniowego, to wolność myśli, która nie została wpisana do konstytucji. Uznaje się, że prawo to można wyprowadzić z aktów międzynarodowych dotyczących praw człowieka ratyfikowanych przez Chile.

3.3. KOLUMBIA

Konstytucja Kolumbii z 1991 r. zawiera inwokację, której sformułowanie oznacza uznanie przez państwo Boga za fundamentalne źródło wszystkich instytucji prawnych. Nie wskazuje przy tym żadnej konkretnej religii. Na-

³⁷ Szerzej na ten temat zob.: H. Nogueira Alcalá, *La libertad de conciencia, la manifestación de creencias y la libertad de culto en el ordenamiento jurídico chileno*, „Revista Ius et Praxis” 12 (2006), nr 2, s. 13–41; F. H. Campos, *Historia Constitucional de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile 2005, s. 366–367.

³⁸ J. Pizarro Precht, *Estudios sobre Libertad Religiosa en Chile*, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 2006, s. 21–39.

leży jednak skłonić się ku tezie, że czynnik religijny jest ujęty w konstytucji w formie pozytywnej. Konstytucja ta, w przeciwieństwie do wszystkich poprzednich, nie określa Kolumbii jako państwa wyznaniowego³⁹.

Bezpośrednio do wolności religijnej, klasycznej triady uprawień: wolność myśli, sumienia i religii, odnoszą się kolejno następujące po sobie trzy artykuły znajdujące się w tytule II rozdziale 1 dotyczącym praw podstawowych: art. 18 – wolność sumienia; art. 19 – wolność kultów/religii; art. 20 – wolność myśli. Przepisy te odnoszą się do wolności przysługujących jednostce z uwagi na jej przekonania. Brak jest natomiast w ustawie zasadniczej bezpośredniego odwołania do relacji pomiędzy państwem a związkami religijnymi. Pierwszy z artykułów gwarantuje wolność sumienia oraz zakaz prześladowań ze względu na przekonanie lub wyznanie. Kolejny z nich wprowadza wolność kultów, a tym samym również prawo do praktykowania swojej religii w formie grupowej, skąd wynika także zasada równouprawnienia wyznań i Kościołów. Wolność myśli ujęta została natomiast w trzeciej kolejności, łącznie z prawem do wyrażania opinii.

W obowiązującej ustawie zasadniczej nie brakuje innych przepisów odnoszących się do zagadnienia wolności religii w szerokim ujęciu. Już w pierwszym artykule konstytucji wyraźnie zaznaczone zostało, że władza państwowa opiera się na „poszanowaniu godności człowieka, na pracy i solidarności jednostek, które ją tworzą i na nadrzędności interesu ogółu”. Obowiązek ochrony przez władze państwowe wszystkich osób przebywających na terytorium kraju, wprost wskazany został w art. 2 konstytucji. Dotyczy on także ochrony przekonań tych podmiotów. Zasada równości wszystkich ludzi, wpisana w art. 13 konstytucji, jako jedno z kryteriów niedyskryminacji (równości i sprawiedliwości społecznej) wymienia religię. Powiązanie wyznawanej wiary z wieloma dziedzinami życia społecznego spowodowało, że z punktu widzenia wolności religijnej ważne są również inne przepisy konstytucyjne, np. te dotyczące prawa małżeńskiego i rodzinnego – art. 42, które wprowadzają uznanie skutków cywilnych dla małżeństw kościelnych. Oddzielnie określono prawo rodziców do wychowywania religijnego małoletnich dzieci – art. 68 konstytucji.

³⁹ F. A. Ramos Castañeda, *Derecho fundamental de libertad religiosa constitucional y jurisprudencial de la República de Colombia: análisis histórico y régimen jurídico*, Universidad de San Dámaso, Madrid 2014, s. 160–162.

W konstytucji kolumbijskiej podmiot prawa do wolności religijnej został określony w sposób negatywny poprzez użycie wyrażenia „nikogo nie można prześladować”, a *contrario* prawo do wolności sumienia i wyznania przysługuje zatem wszystkim. W przypadku wolności kultów ustawodawca posłużył się już natomiast wprost zaimkiem „każdy”, co nie pozostawia żadnych wątpliwości, co do jego intencji. Podobnie skonstruowany został kolejny artykuł przyznający wolność ekspresji, który rozpoczyna się od słów „każdej osobie”, co jeszcze bardziej podkreśla personalistyczne spojrzenie prawodawcy na podmiot praw, jakim jest człowiek. Ponadto nawiązał on do istoty godności, która jest źródłem wszelkich praw i wolności jednostki, a władza państwowa opiera się na jej poszanowaniu. Nie wskazano w konstytucji samej genezy godności człowieka ani jej pochodzenia.

Określając zakres przedmiotowy wolności myśli, sumienia i kultów w ujęciu indywidualnym, konstytucja nie definiuje ich, a sam ich obszar działania wyjaśniony został w bardzo ogólny sposób. Co do zasady, poza regulacją prawną pozostaje samo pojęcie wolności myśli oraz sumienia, które jako elementy powiązane ze sferą wewnętrzną człowieka, są niemożliwe do skutecznego uregulowania ich za pomocą norm prawnych. Swobodny wybór światopoglądu, niezależnie od tego czy jest on oparty na religii, czy pozostaje areligijny, nie może podlegać z samej natury rzeczy przepisom prawnym, których zadaniem jest normowanie aktów zewnętrznych, w tym przypadku manifestowania już wybranego wcześniej zespołu przekonań⁴⁰.

4. PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że wolność religijna jest prawem człowieka chronionym zarówno w konstytucjach państw Europy, jak i w konstytucjach państw Ameryki Łacińskiej, chociaż sposób ujęcia tego prawa w aktach normatywnych nie jest jednolity.

Fakt zawarcia przepisów o wolności religijnej w wymiarze indywidualnym w konstytucjach jest wynikiem określonych podobieństw systemu europejskiego i latynoamerykańskiego. Wspólnymi cechami obu systemów jest to, że Europa i Ameryka Łacińska należą do tzw. cywilizacji zachodniej.

⁴⁰ Ibidem, s. 181–184.

Systemy prawne krajów latynoamerykańskich ukształtowały się przede wszystkim na gruncie prawa rzymskiego. Największy wpływ na ten system miały zaś Hiszpania i Portugalia.

Należy podkreślić, że to co pozwoliło wyznaczyć ramy wolności religijnej to wspólna religia, jaką jest chrześcijaństwo. Nie można pominąć też roli Kościoła katolickiego, którego działania były wyrazem łączenia obu kontynentów w różnych wymiarach już od czasów kolonialnych.

Zarówno wspólna religia, jak i podobieństwo podstaw prawnych funkcjonowania poszczególnych państw były tymi czynnikami, które w określony sposób wyznaczyły treść wolności religijnej zawartej w konstytucjach. Istotny wpływ na normatywne ujęcie tych praw w konstytucjach miały ratyfikowane umowy międzynarodowe w zakresie ochrony praw człowieka, a także doświadczenia państw Europy, które oddziaływały na Amerykę Łacińską.

System ochrony wolności religijnej w państwach latynoamerykańskich jest w fazie tworzenia. Rzadko zdarza się, by akty niższego rzędu (ustawy) doprecyzowywały to prawo. Uwarunkowania społeczne (duża liczba katolików) powodują, że nie ma nacisku społecznego na zmiany prawne. A dopiero to dałoby impuls do ukształtowania sprawnie działającego systemu instytucjonalnego i proceduralnego celem pełnej ochrony wolności sumienia i religii.

MARTA OSUCHOWSKA, ALEKSANDRA SYRYT

**THE CONSTITUTIONAL BASIS FOR RELIGIOUS FREEDOM
IN SELECTED COUNTRIES IN EUROPE AND LATIN AMERICA**

Religion helps man keep his own identity. It enables him to participate in a common heritage. The study provides the constitutional basis for religious freedom in the individual dimension in selected countries in Europe and Latin America. The authors discuss the provisions on religious freedom enshrined in the constitutions of Italy, Spain and Portugal, as well as Argentina, Chile and Colombia.

The analysis leads to the conclusion that religious freedom is a human right protected both in the constitutions of European countries as well as in the constitutions of Latin American countries.

The inclusion of the provisions on religious freedom in the individual dimension in the constitutions is due to certain similarities of the system of European and Latin American. Common features of both systems is that Europe and Latin America belong to the so-called Western civilization. The legal systems of Latin American countries formed primarily on the basis of Roman law.

Although the wording of the provisions on religious freedom in the individual dimension in the constitutions of Latin American countries is similar to the editorial rules of the constitution states of Europe, in practice there are other ways to implement this freedom and guarantees its protection.

JAN BURY¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

KIERUNKI I UWARUNKOWANIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ JEMENU W LATACH 1990–2014

Słowa kluczowe: Jemen, polityka zagraniczna, Arabska Wiosna, USA, Polska

Keywords: Yemen, foreign policy, Arab Spring, USA, Poland

WSPÓŁCZESNY JEMEN – RYS HISTORYCZNY

Ukonstytuowanie się współczesnego Jemenu jest związane z licznymi konfliktami na Półwyspie Arabskim, zarówno między siłami lokalnymi, jak i wywołanymi wpływami mocarstw. Aby przybliżyć czytelnikowi złożone i skomplikowane dzieje tego państwa, należy zacząć od pojawienia się islamu w Jemenu wraz z podbojami z czasów proroka Muhammada w VII w. Następnie, od IX w. niemal przez 1000 lat imamowie szyiccy (zajdyccy) rządili południowo-zachodnią częścią Półwyspu Arabskiego. W XVI w. wraz z ekspansją Imperium Osmańskiego rozpoczął się okres tureckiej zależności².

¹ Katedra Teorii Stosunków Międzynarodowych, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

² J. Zdanowski, *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Ossolineum, Wrocław 2010, s. 18 i n.

Historię współczesnego Jemenu rozpoczyna era monarchii, którą inicjuje odzyskanie niepodległości od Turcji przez północną część tego państwa 1 listopada 1918 r. Stało się to możliwe dzięki wysiłkom szyickiej (zajdyckiej) dynastii Al-Mutawakkilów. Jahja Hamid ad-Din (1869–1948) ogłosił się królem w 1926 r., pozostając jednocześnie religijnym przywódcą lokalnych szyitów. Wskutek dążeń do budowy tzw. Wielkiego Jemenu obejmującego, poza dzisiejszym terytorium tego państwa, także ziemie leżące w Arabii Saudyjskiej (Asir, Nadżran i Dżizan) oraz Omanie (Zufar), w 1934 r. doszło do kilkumiesięcznej wojny z Arabią Saudyjską, po zakończeniu której uregulowano granicę między zwaśnionymi państwami na mocy traktatu z miasta Ta'if, odnawianego cyklicznie co 20 lat³. Stolicą państwa w tym okresie pozostawała Sana. W 1945 r. Jemen zaistniał szerzej w regionalnych stosunkach międzynarodowych współtworząc Ligę Państw Arabskich.

Po śmierci imama Jahji Hamida ad-Dina podczas zamachu stanu w 1948 r., kraj na kilka miesięcy pograżył się w chaosie. Po stłumieniu powstania władzę objął syn Jahji, Ahmad bin Jahja. W latach 50. XX w. w polityce zagranicznej Jemenu narosły problemy wynikające z prób powrotu do budowy Wielkiego Jemenu w polityce zagranicznej, co skutkowało konfliktem z Wielką Brytanią, kontrolującą od XIX w. południowo-wschodnią część Jemenu, w szczególności porty nad Zatoką Adeńską (Brytyjski Protektorat Adenu oraz Hadramawt). Dodatkowo zacieśnienie współpracy z naserowskim Egiptem od podpisania sojuszu obronnego między obydwojma państwami w 1956 r. wpisywało się w próby zwiększenia prestiżu międzynarodowego Sany. W duchu panarabizmu w latach 1958–1961 Jemen był członkiem Federacji Związku Państw Arabskich, wchodząc tym samym w sojusz ze Zjednoczoną Republiką Arabską (czyli z Egiptem i Syrią)⁴.

Po śmierci imama Ahmada w 1962 r. i przejściu władzy przez jego syna Muhammada al-Badra stosunki z Egiptem uległy rozluźnieniu. Nowy imam rządził raptem kilka miesięcy i został pozbawiony władzy na drodze zamachu stanu przez dowódcę gwardii królewskiej, Abd Allaha as-Sallala oraz sprzymierzonych z nim oficerów. Nowy przywódca utworzył w miejsce mo-

³ Ostatnie przedłużenie ważności tego traktatu na kolejne 20 lat miało miejsce w 1995 r.

⁴ Sh. Weir, *A Tribal Order: Politics and Law in the Mountains of Yemen*, University of Texas Press Austin, Austin 2007, s. 256 i n.

narchii Jemeńską Republikę Arabską (tzw. Jemen Północny), przy wsparciu ze strony Egiptu. W tym samym czasie stronnicy obalonego Muhammada al-Badra podjęli próby odzyskania władzy z pomocą Arabii Saudyjskiej oraz Jordanii, co skutkowało wybuchem wojny domowej. Po wycofaniu sił egipskich z Jemenu, konflikt wygasł wraz z pojednaniem walczących stron. W 1970 r. Arabia Saudyjska uznała granicę z Jemeńską Republiką Arabską⁵.

Dzieje Północnego Jemenu, państwa z aktywnymi elementami demokracji, najpierw monarchii w latach 1918–1962, a następnie republiki do 1990 r. czyli momentu fuzji z Południowym Jemenem – były niemal zawsze burzliwe. Dwóch prezydentów, Ibrahim al-Hamdi i Ahmad al-Haszimi, straciło życie w zamachach. Ostatecznie, w 1978 r. władzę przejął Ali Abd Allah Salih, który sprawował ją nieprzerwanie do zjednoczenia w 1990 r., a następnie aż do 2012 r.

Brytyjska obecność na południu dzisiejszego Jemenu datuje się na 1838 r. wraz z przejściem kontroli nad Adenem. W rok później Brytyjska Kompania Wschodnioindyjska doprowadziła do brytyjskiej okupacji regionu celem powstrzymania piractwa uszczuplającego zyski z dalekomorskiego handlu Londynu z Indiami. Znaczenie Adenu jako portu i stacji nawęglania parowców wzrosło istotnie po otwarciu Kanału Sueskiego w 1869 r. Co istotne, Aden był zaliczany do dalekowschodnich posiadłości Wielkiej Brytanii, czyli Brytyjskich Indii. W 1937 r. został przekształcony w kolonię, a w 1963 r., już w dobie dekolonizacji, wszedł w skład Federacji Arabii Południowej, jednoczącej emiraty nad Zatoką Adeńską. Siły brytyjskie opuściły Aden w 1967 r., co umożliwiło utworzenie 30 listopada tegoż roku Ludowej Republiki Południowego Jemenu (tzw. Jemenu Południowego). W związku z przejściem władzy w Adenie przez marksistowski Narodowy Front Wyzwolenia, 1 grudnia 1970 r. państwo zostało przekształcone w Ludowo-Demokratyczną Republikę Jemenu (LDRJ), co skutkowało natychmiastowym zwrotem ku blokowi wschodniemu. Najistotniejsze w tym kontekście wydaje się zyskanie baz morskich w Jemenie przez marynarkę wojenną Związku Radzieckiego, co wpisywało się w rywalizację mocarstw w dobie zimnej

⁵ M. Colburn, *The Republic of Yemen, Development Challenges in the 21st Century*, Stacey International, London 2002, s. 12–20.

wojny⁶. Z historycznego punktu widzenia znaczące wydaje się także istnienie baz szkoleniowych terrorystów w LDRJ⁷.

Mimo generalnie spokojnych relacji między oboma państwami jemeńskimi w tym okresie, sporadycznie dochodziło między nimi do sporów. Niezależnie od animozji uwarunkowanych trudną sytuacją gospodarczą oraz konfliktem w 1972 r. wskutek braku precyzyjnie wytyczonej linii granicznej, w czasie rokowań pokojowych w Kairze w tym samym roku pojawiły się pierwsze propozycje zjednoczeniowe. Były one następnie hamowane sporami, a nawet konfliktami wewnątrz podzielonego państwa. Do rozmów pokojowych między obydwojma państwami powrócono pod koniec lat 80. XX w. wraz z projektami liberalizacji ruchu granicznego czy wspólnego wydobycia surowców energetycznych. Rok później przywódcy obu państw przyjęli projekt wspólnej konstytucji⁸.

Jemeńska Republika Arabska oraz LDRJ zjednoczyły się 22 maja 1990 r. tworząc Republikę Jemeńską, co pośrednio wpisuje się w realizację idei Wielkiego Jemenu. Uwarunkowanie zjednoczenia wydaje się oczywiste. Jemen był sztucznie podzielony na dwie części mimo wspólnych korzeni historycznych i etnicznych. Celów zjednoczenia można też upatrywać w próbie konsolidacji gospodarek obu państw jemeńskich w celu zapewnienia lepszego rozwoju i tak ubogiego rejonu. Ali Abd Allah Salih został prezydentem, zaś Ali Salim al-Bajd, uprzednio prezydent Południowego Jemenu, zastępcą Saliha. Wydarzenia z tego okresu zbiegają się z agresją Iraku na Kuwejt 2 sierpnia 1990 r. oraz brakiem poparcia ze strony władz Republiki Jemenu dla operacji przeciwko Irakowi w 1991 r. Wówczas prezydent Salih poparł stanowisko Saddama Husajna, co ochłodziło relacje z bogatymi państwami arabskimi. Zaważył tu nie tyle fakt popierania Saddama Husajna, szczególnie przez jemeńskie elity wojskowe, co zasiadanie w tym okresie przez Jemen w Radzie Bezpieczeństwa ONZ jako członek rotacyjny i idąca stąd chęć szerszego zaistnienia w świecie jako państwa sprzeciwiającego

⁶ Niezależnie od sympatii bloku wschodniego wobec Jemenu Południowego, jeszcze od końca lat 50. XX w. w Sanie działały misje pomocowe ZSRR oraz ChRL. Zob. T. Y. Ismael, J. S. Ismael, K. Abu Jaber, *Politics and government in the Middle East and North Africa*, University Press of Florida, Gainesville 1991, s. 427 i n.

⁷ F. Halliday, *Revolution and Foreign Policy. The Case of South Yemen 1967–1987*, Westview Press, Cambridge 1990, s. 178–227.

⁸ Ibidem.

się siłowemu usunięciu sił irackich z Kuwejtu. Warto odnotować, że Kuwejt był zaangażowany w próby rozwiązania wewnętrzjemeńskich sporów jeszcze w czasie zimnej wojny. Przesłanki sympatii wobec Bagdadu mogły być też czysto strategiczne. Władze w Sanie spodziewały się wzrostu znaczenia i wpływów Arabii Saudyjskiej w regionie, jeśli Irak zostałby pokonany, co prowadziło do dominacji Rijadu nad południem Półwyspu Arabskiego. Oczywiście odpowiedź bogatych państw arabskich znad Zatoki Perської była równoznaczną traktowaniu Sany jako „zdrajcy” wobec tejże polityki i przyczyniła się do usunięcia około 800 tys. jemeńskich robotników z Arabii Saudyjskiej w latach 1990–1991, skutkując gwałtownym spadkiem przepływu środków pieniężnych przesyłanych rodzinom przez owych Jemeńczyków, które nie pozostawały bez znaczenia w państwie, w którym gospodarka znajdowała się w stanie rozkładu⁹.

Po zjednoczeniu obu państw rządząca koalicja była uwikłana w spory wynikające z faworyzowania północnej części państwa przy marginalizowaniu południowej, która dodatkowo znalazła się w trudnej sytuacji gospodarczej po zakończeniu zimnej wojny i utracie dawnych protektorów. Ali Salim al-Bajd dobrowolnie opuścił swój urząd skarżąc się na ignorowanie przez rząd centralny interesów południa kraju, po czym powrócił do Adenu. Mimo trwania negocjacji mających na celu ustabilizowanie sytuacji, w kwietniu 1994 r. doszło do wybuchu wojny domowej. Zdymsjonowano wówczas Al-Bajda, który zbiegł do Omanu. W miesiąc później, dzięki wsparciu ze strony Arabii Saudyjskiej, która poczuła się „zagrożona” zjednoczeniem Jemenu i emanującą z niego destabilizacją, doszło do krótkotrwałej secesji południa, które utworzyło Demokratyczną Republikę Jemenu (nieuznaną w świecie). Ten epizod zakończył się wraz ze zdobyciem Adenu przez wojska podległe Sanie w lipcu tegoż roku. W konsekwencji prezydent Salih uzyskał absolutną władzę nad krajem, potwierdzoną wyborem przez parlament w październiku 1994 r. W wyborach we wrześniu 1999 r. zwyciężył ponownie. W rok później, w wyniku nowelizacji konstytucji, kadencję prezydenta wydłużono do siedmiu lat. W efek-

⁹ R. Hinnebusch, *The International Politics of the Middle East*, Manchester University Press, Manchester 2003, s. 50 i n. Zob. również: W. Andrew Terrill, *The Conflicts in Yemen and U.S. National Security*, Strategic Studies Institute, US Army War College, styczeń 2011, s. 34–37.

cie od wyborów z września 2006 r., Salih sprawował swój urząd aż do masowych wystąpień społecznych w 2011 r., a w lutym 2012 r. opuścił stanowisko. Zastąpił go, na mocy porozumienia wynegocjowanego za pośrednictwem Rady Współpracy (Państw Arabskich) Zatoki Perskiej (Gulf Co-operation Council, GCC), Abd Rabbuh Mansur al-Hadi, wiceprezydent w latach 1994–2012¹⁰.

Zjednoczenie nie przyniosło rozwiązania konfliktów nawarstwiających się w okresie zimnej wojny, związanych z problemami gospodarczymi czy społecznymi, np. około 50-procentowym analfabetyzmem. W północno-zachodniej części kraju rozgorzało powstanie szyickiej ludności z plemienia Husi, na południu działa pokojowy Ruch Separatystyczny, zaś w chaos, jaki zapanował w Jemenie od przełomu XX i XXI w., wpisuje się działalność grup ekstremistycznych, szukających schronienia w dobie tzw. globalnej wojny z terroryzmem w kraju, który stopniowo zaczął zbliżać się do statusu państwa upadłego¹¹.

CHARAKTERYSTYKA PAŃSTWA

Jemen znajduje się w południowo-zachodniej części Półwyspu Arabskiego, nad Morzem Czerwonym, Zatoką Adeńską i Morzem Arabskim. Od północy graniczy z Arabią Saudyjską, a od zachodu z Omanem. Charakteryzuje się stosunkowo dużą powierzchnią wynoszącą 527 tys. km² przy niewielkiej liczbie ludności, którą w 2012 r. szacowano na około 25,8 mln mieszkańców. Jemen należy do najuboższych państw regionu. PKB na jednego mieszkańca mierzony według parytetu siły nabywczej w 2011 r. wynosił według Banku Światowego jedynie 2248 USD/osobę¹². Wiąże się z tym także nieko-

¹⁰ *Laua Kasinof, Yemen Swears In New President to the Sound of Applause, and Violence*, „The New York Times”, 25.02.2012, http://www.nytimes.com/2012/02/26/world/middleeast/abed-rabu-mansour-hadi-sworn-in-as-yemens-new-president.html?_r=2&ref=global-home (dostęp: 1.09.2014).

¹¹ L. Wedeen, *Peripheral visions: publics, power, and performance in Yemen*, University of Chicago Press, Chicago 2008, s. 148 i n.

¹² *World Economic Outlook Database – Republic of Yemen*, International Monetary Fund, April 2012. Por. *Yemen, Rep.*, World Bank, 2012, <http://data.worldbank.org/country/yemen-republic> (dostęp: 6.11.2014).

rzystny Wskaźnik Rozwoju Społecznego (HDI), plasujący Jemen na poziomie niskim¹³.

Charakterystyczną cechą państwa jest górzysty krajobraz. Średnia wysokość nad poziomem morza wynosi około 2000 m. Jedynie wąski pas nadbrzeżny oraz północno-wschodnia część kraju to niziny. Zróżnicowane warunki klimatyczne – od wilgotnego klimatu tropikalnego przy nadbrzeżu, po pustynny, suchy wewnątrz lądu, w tym duże różnice temperatur między dniem i nocą sięgające 30 stopni C – przez lata utrudniały funkcjonowanie społeczeństwa, ograniczając jego kontakty ze światem zewnętrznym, jak na przykład w okresie panowania dynastii Al-Mutawakkilów (1918–1962). Obecnie poważnym problemem są kurczące się źródła wody pitnej, co może mieć dramatyczne konsekwencje dla sytuacji społecznej i politycznej w tym kraju¹⁴.

Jemen jest również zróżnicowany pod względem zamieszkujących go muzułmanów: w społeczeństwie spotkać można zarówno sunitów, jak i szyitów, którzy występują niemal w równych proporcjach. Szyici z plemienia Husi zamieszkują północną część kraju, zaś sunnici dominują na południu i wschodzie.

Gospodarka Jemenu opiera się przede wszystkim na rolnictwie i rybołówstwie, jak i wydobywaniu surowców energetycznych. Ziemia uprawna występuje jedynie na około 2% terytorium państwa. Około 3/4 jemeńskiego eksportu wiąże się z przemysłem wydobywczym ropy naftowej, a 17% gazu ziemnego¹⁵. Złóża ropy naftowej jednakże mogą zostać wyczerpane do około 2017 r. stawiając gospodarkę Jemenu w trudnej sytuacji, co w połączeniu z niestabilną demokracją może pogłębić panujący chaos. Poza tym, stosunkowo niewielkie przychody z eksploatacji złóż surowców energetycznych w żaden sposób nie mogły przyczynić się do ratowania upadającej gospodarki. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI) miały związek

¹³ *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, United Nations Development Programme, New York 2013, s. 146, 150.

¹⁴ L. S. Etheredge, *Middle East in Transition. Saudi Arabia and Yemen*, Encyclopedia Britannica Inc., New York 2011, s. 74 i n.

¹⁵ Por. „Yemen Export Treemap”, [w:] R. Haussmann, C. Hidalgo, *Atlas of Economic Complexity*, MIT Media Lab, the Center for International Development at Harvard University, <http://atlas.media.mit.edu/> (dostęp: 6.11.2013).

głównie z przemysłem wydobywczym surowców energetycznych czy budową terminali załadunkowych skroplonego gazu (LNG).

Po zjednoczeniu obu państw jemeńskich w 1990 r. nie udało się rozwiązać istotnych problemów gospodarczych, politycznych oraz społecznych, które narosły jeszcze w okresie zimnej wojny. Wywodzący się z kręgów wojskowych Ali Abd Allah Salih, Prezydent Jemenu Północnego od 1978 r., a następnie zjednoczonego państwa, pozostawał u władzy aż do 2012 r., będąc jednym z przywódców w świecie arabskim, którzy najdłużej sprawowali swój urząd. Okres jego prezydentury charakteryzowała stagnacja i stopniowe ograniczanie swobód obywatelskich, skutkujące zapaścią gospodarczą. Bezrobocie wynosiło około 40% w 2011 r., a inflacja osiągnęła pułap 23%¹⁶. Kulminacją tych problemów były masowe wystąpienia społeczne w latach 2011 i 2012 w Jemenie. W ich następstwie Salih zrezygnował ze stanowiska.

GŁÓWNE KIERUNKI POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Od początku istnienia niepodległego Jemenu można zaobserwować dążenia do jak najszerszego uznania państwowości poprzez członkostwo w międzynarodowych oraz regionalnych organizacjach politycznych. W początkowym okresie zabiegi te sprowadzały się do prób uzyskania identyfikacji przez młode państwo na świecie. Od 1945 r. Jemen jest członkiem-założycielem Ligi Państw Arabskich, w dwa lata później został przyjęty do Zgromadzenia Ogólnego ONZ, zaś w 1969 r. Północny Jemen znalazł się wśród członków Organizacji Konferencji Islamskiej (obecnie: Organizacja Współpracy Islamskiej, OKI). W 1990 r. członkostwo w OKI przyznano zjednoczonej już Republice Jemenu. Co więcej, w dobie zimnej wojny Jemeńska Republika Arabska była członkiem-założycielem Ruchu Państw Niezaangażowanych (Non-Aligned Movement) w 1961 r., a Jemen Ludowo-Demokratyczny dołączył do tego forum w 1970 r. Po zjednoczeniu w 1990 r. Jemen nadal pozostaje aktywny w tej międzynarodowej organizacji, która obecnie zrzesza 120 państw. Fakt ten należy uznać za dystansowanie się przez Je-

¹⁶ Por. *Global Issues – Yemen*, Foreign and Commonwealth Office, <http://www.fc.gov.uk/en/global-issues/mena/yemen/> (dostęp: 6.11.2014).

men od głównych mocarstw, których wpływy w XXI w. ciągle pozostają silne na Bliskim Wschodzie. Ma to związek z polityką zapoczątkowaną jeszcze w okresie istnienia Północnego Jemenu, odnoszącą się do zachowania neutralności przy jednoczesnym dążeniu do jedności arabskiej. Niemniej jednak prezydent Salih uczynił ukłon ku Zachodowi, w tym USA, co wiązało się z dopuszczeniem obcego kapitału do rynku, handlem międzynarodowym, a także zakupami amerykańskiego wyposażenia wojskowego. W tym samym czasie Północny Jemen zachowywał neutralność wobec ZSRR¹⁷.

Analizując bieżącą politykę Jemenu należy podkreślić okres transformacji, w jakim kraj ten znalazł się od 2012 r. w następstwie tzw. Arabskiej Wiosny oraz brak jawnych strategii odnoszących się do działań władz na arenie międzynarodowej. Nader skromny potencjał wynikający z długotrwałej stagnacji gospodarczej oraz chaos wewnętrzny skutkowało rozproszeniem aktywności międzynarodowej. Z tychże powodów można zaobserwować brak jasnych celów strategicznych oraz konsekwentnego działania służby zagranicznej Jemenu. Wyjątkiem od reguły jest niezmiennie poparcie udzielane przez Jemen sprawie palestyńskiej rozumianej jako ogólnoarabska.

Jako przykład niekorzystnych decyzji politycznych Sany należy przytoczyć wspomniane wyżej poparcie udzielone Irakowi w latach 1990–1991, które w konsekwencji przyczyniło się do odcięcia pomocy ze strony państw GCC i usunięcia pracujących w nich Jemeńczyków. Wiele bogatych państw regionu ochłodziło relacje z Jemenem. Niemniej poparcie udzielane Bagdadowi wpisując się mogło także w ideę Ruchu Państw Niezaangażowanych oraz wcześniejszą współpracę między obydwojoma państwami jemeńskimi a Irakiem, którego nie zahamowała przegrana tego ostatniego w wojnie z Koalicją w 1991 r.¹⁸

¹⁷ W dążenia do neutralności wpisuje się także udział Północnego, a następnie zjednoczonego Jemenu, w utworzeniu Rady Współpracy Arabskiej (ACC) w 1989 r., jako przeciwwagi dla wpływów powstałej w 1981 r. Rady Współpracy Zatoki Perskiej (GCC). Pozostali członkowie ACC wywodzący się z Ruchu Państw Niezaangażowanych to Irak, Egipt oraz Jordania. Organizacja ta uległa jednak rozkładowi po agresji Iraku na Kuwejt w 1990 r. wskutek sprzeczności między jej członkami. Nie można wykluczyć, iż służyła interesom Iraku Saddama Husajna w celu zyskania sojuszników wśród lewicowych państw arabskich. Zob. C. R. Ryan, *Jordan and the Rise and Fall of the Arab Cooperation Council*, „Middle East Journal” 1998, nr 52, nr 3, s. 386–401.

¹⁸ Por. przyp. 6.

Zmienne nastawienie w stosunku do Arabii Saudyjskiej w XX i na początku XXI w., przyczyniło się do budowania od 2003 r. przez Królestwo muru bezpieczeństwa na granicy z Jemenem i to mimo uregulowania w 2000 r. sporów terytorialnych. W tym kontekście działania międzynarodowe Jemenu wyraźnie skupiały się na najbliższym otoczeniu. Obecnie najistotniejszymi partnerami są: Liga Państw Arabskich, Organizacja Współpracy Islamskiej, a także Organizacja Narodów Zjednoczonych i ich agendy. Uregulowano stosunki z Omanem oraz Erytreą (w tym spór o Wyspy Hanisz na Morzu Czerwonym zakończony w 1998 r.). Korzystnie zaczęły się rozwijać stosunki gospodarcze z Somalią i Dżibuti. Co istotne, ocenia się, że obecnie w Jemenie może przebywać nawet 1 mln Somalijczyków, głównie poszukujących pracy oraz schronienia w następstwie chaosu, jaki zapanował w Rogu Afryki pod koniec XX w. Dżibuti, jako szybko rozwijające się i stabilne politycznie państwo zamieszkiwane przez znaczącą mniejszość somalijską, jest naturalnym sojusznikiem Sany w regionie. W 2008 r. ogłoszono ambitne plany budowy mostu przez Cieśninę Bab al-Mandab, łączącego dwa kontynenty. Ostateczna realizacja projektu, integrującego Jemen i Dżibuti, którym ma zająć się firma budowlana Tarika bin Ladina, bezsprzecznie przyczyni się do zwiększenia bilansu handlowego, czym pozytywnie wpłynąć może na rewitalizację gospodarki jemeńskiej¹⁹.

W stosunkach dwustronnych ważnymi partnerami międzynarodowymi Jemenu są: Arabia Saudyjska i pozostałe państwa GCC, wspomniana Somalia oraz Dżibuti, a w dobie globalnej wojny z terroryzmem także USA. Współpraca z hipermocarstwem ma miejsce przede wszystkim w dziedzinie bezpieczeństwa i wojskowości oraz ma związek z operacjami z wykorzystaniem przez rząd USA bezzałogowych aparatów latających przeciwko domniemanym celom w Jemenie powiązanym z terroryzmem.

Co ciekawe, Jemen utrzymuje przyjazne stosunki z Indiami oraz Pakistanem mimo animozji między tymi ostatnimi. Jest to uwarunkowane historycznie, gdy terytorium Jemenu i częściowo tychże państw należało do kalifatu.

¹⁹ C. Boucek, M. Ottaway, *Yemen on the Brink*, Carnegie Endowment for Int'l Peace, Washington 2010, s. 1 i n.

Specyficzne relacje łączą Jemen z Iranem. Choć poprawne w końcu XX w., uległy pogorszeniu po podejrzeniach władz w Sanie o wspieranie przez Teheran bojówek z plemienia Husi, które na początku XXI w. wzniciły powstanie przeciwko władzom centralnym. Iran zaprzeczał, równocześnie wysyłając swoje siły na wody Zatoki Adeńskiej czy Morze Arabskie w celu zwalczania piractwa. Niezależnie od oskarżeń, Sana zacieśniała relacje z Teheranem, co cementowały wizyty na szczycie z udziałem prezydentów Alego Abd Allaha Saliha oraz Muhammada Chatamiego w latach 2000 i 2003. Co interesujące, Jemen poparł stanowisko Iranu w kwestii konfliktu tego państwa ze Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi o wyspy Wielki Tunb i Mały Tunb w Zatoce Perskiej, które Teheran okupuje od 1971 r. Przyczyny zacieśnionych stosunków między Jemenem i Iranem można upatrywać w kwestiach etniczno-religijnych. Prezydent Salih, jako szyita, był naturalnym sprzymierzeńcem Teheranu, gwarantującym prawa mniejszości oraz dostęp do ważnego portu w Adenie. Jednakże od 2010 r. można zauważyć rozluźnienie relacji z Teheranem na korzyść nowego sojusznika i protektora, czyli USA²⁰. Na specjalną uwagę zasługują stosunki jemeńsko-amerykańskie. Zostały nawiązane przez Waszyngton jeszcze w okresie zimnej wojny, najpierw z monarchią z Sany w 1947 r., a następnie z LDRJ w 1967 r. W tym samym roku, po wojnie sześciodniowej między Izraelem i jego arabskimi sąsiadami, Północny Jemen zerwał stosunki z USA, które odbudowano dopiero pięć lat później. Relacje między Waszyngtonem a Adenem były napięte, czego kulminacją było umieszczenie przez Departament Stanu Południowego Jemenu na liście sponsorów międzynarodowego terroryzmu w 1979 r. Równoległe Północny Jemen korzystał z amerykańskiej pomocy rozwojowej wysyłanej za pośrednictwem Amerykańskiej Agencji na rzecz Międzynarodowego Rozwoju (United States Agency for International Development, USAID). Dodatkowo, wraz z Arabią Saudyjską i Koreą Południową, USA inwestowały w modernizację armii Północy od 1979 r., dostarczając Sanie np. myśliwce F-5 wykorzystywane następnie w konflikcie z Południem. Poparcie udzielone przez Jemen Irakowi w 1990 r.

²⁰ I. Blumi, *Chaos in Yemen. Societal Collapse and the New Authoritarianism*, Routledge, London 2011, s. 67 i n.

skutkowało wstrzymaniem pomocy przez USA, poza wysyłaniem żywności. Dopiero na początku XXI w. Jemen znów stał się beneficjentem pomocy rozwojowej Waszyngtonu, w tym odbywającej się w ramach programu Departamentu Stanu pn. Middle East Partnership Initiative (MEPI), nakierowanego na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i szkolnictwa, reformy gospodarcze i polityczne, w tym obejmujące prawa człowieka. W dobie globalnej wojny z terroryzmem stosunki między Waszyngtonem i Saną są zorientowane na zapobieganie upadkowi państwa jemeńskiego. Pod presją USA społeczność międzynarodowa alokowała w latach 2006–2010 aż 4,7 mld USD na rzecz Jemenu, lecz wypłaty tych środków zostały zamrożone po krwawym tłumieniu wystąpień społecznych w 2011 r. przez Sanę w czasie Arabskiej Wiosny²¹.

Od ataku na amerykański okręt USS Cole 12 października 2000 r. w porcie w Adenie oraz w konsekwencji zamachów terrorystycznych na USA 11 września 2001 r., zacieśnieniu uległa współpraca wojskowa i w dziedzinie bezpieczeństwa między Waszyngtonem i Saną. W jej ramach prezydent Salih wielokrotnie odwiedzał USA. Charakter współpracy jest niejasny i mógł obejmować nawet naruszanie suwerenności Jemenu, co odnosiło się do działań amerykańskich jednostek zbrojnych czy służb specjalnych. W listopadzie 2002 r. w naloce bezzałogowego aparatu latającego należącego do USA zginął jeden z członków Al-Kaidy, Ka'id Salim Sinan al-Harisi, obywatel USA podejrzewany o sprawstwo kierownicze ataku na okręt USS Cole i inni podejrzani o działalność terrorystyczną²². Zamach ten miał podłoże polityczne i wątpliwe, aby był legalny z punktu widzenia ustawodawstwa jemeńskiego czy prawa międzynarodowego. Jemen bowiem nie znajdował się w stanie wojny z USA. W ramach współpracy Waszyngton szkolił i wyposażał jemeńskie służby bezpieczeństwa. Przez amerykański obóz odosobnienia w Guantanamo mogło przewinąć się ponad stu obywateli jemeńskich (około 15 % wszystkich tam osadzonych), spośród których tylko kilku zostało skazanych przez sądy²³. Co więcej, bojówki odwołujące się do

²¹ *US Relations with Yemen, Fact sheet*, Bureau of Near Eastern Affairs, US Department of State, 28 August 2013, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35836.htm> (dostęp: 6.11.2014).

²² D. Priest, *U.S. Citizen Among Those Killed In Yemen Predator Missile Strike*, „The Washington Post”, przedruk w: „The Tech”, 8.11.202, vol. 122, nr 54, s. 3.

²³ E. Deutschmann, *Between Collaboration and Disobedience: The Behavior of the Guantanamo Detainees and its Consequences*, „Sociology Working Papers”, (02) (2013), s. 14.

ideologii Al-Ka'idy rozpoczęły swą działalność w Jemenie, a w szczególności domniemana siatka Al-Ka'idy na Półwyspie Arabskim.

Dwuznaczna polityka władz jemeńskich oraz rosnący interwencjonizm amerykański w tym kraju, odnoszący się do operacji antyterrorystycznych, mogły przyczynić się do zamachu na ambasadę USA w Sanie 17 września 2008 r. W tymże czasie władze jemeńskie musiały stawiać czoła powstaniu szyckiego plemienia Husi na północy, działalności bojówek separatystów z południa pod wodzą byłego wiceprezydenta Al-Bajda oraz grupom terrorystycznym odwołującym się do ideologii Al-Kaidy. Sytuację skomplikował niedoszły zamach 25 grudnia 2009 r. na samolot pasażerski lecący z Amsterdamu do Detroit. Zamachowcem okazał się 23-letni Umar Farouk Abdulmutallab, działający według władz USA na rzecz Al-Kaidy oraz zainspirowany przez kaznodzieję, Anwara al-Awlakiego, obywatela USA, przebywającego wówczas w Jemenie. Wskutek zagrożenia ambasada USA w Sanie została zamknięta jeszcze w 2010 r. utrudniając relacje między rządami obydwu państw. Al-Awlaki zginął w Jemenie 30 września 2011 r. w nalocie przeprowadzonym z użyciem amerykańskiego bezzałogowego aparatu latającego wraz z Samirem Khanem, redaktorem wydawanego przez Al-Kaidę na Półwyspie Arabskim pisma *Inspire*, zaś jego syn Abd ar-Rahman w dwa tygodnie później²⁴. Wszyscy byli obywatelami USA, stąd ich zabójstwa z użyciem dronów wywołały uzasadnione kontrowersje wobec jaskrawego naruszenia V poprawki do Konstytucji USA²⁵.

²⁴ S. Phillips, *Al-Qaeda and the Struggle for Yemen*, „Survival”, 53(2011), nr 1, s. 95–120. Por. C. Boucek, M. Ottaway, op.cit., s. 31–44, 75–90.

²⁵ P. Van Buren, *Dead Is Dead: Drone-Killing the Fifth Amendment*, „The Huffington Post”, 24.07.2014, http://www.huffingtonpost.com/peter-van-buren/dead-is-dead-dronekilling_b_5616997.html (dostęp: 6.11.2014). Por. T. Carter, *The legal implications of the al-Awlaki assassination*, World Socialist Web Site, 10.10.2011, <https://www.wsws.org/en/articles/2011/10/awla-o10.html> (dostęp: 6.11.2014). Zob. także dokumenty z procesu wytoczonego rządowi USA i jego urzędnikom przez American Civil Liberties Union (ACLU) w związku ze śmiercią Al-Awlakiego, jego syna i Samira Khana: <https://www.aclu.org/national-security/al-aulaqi-v-panetta> (dostęp: 6.11.2014). Pozew został jednak odrzucony przez sądy amerykańskie.

WSPÓŁPRACA GOSPODARCZA

W kwestie współpracy gospodarczej z partnerami ze świata arabskiego wpisuje się członkostwo Jemenu w Radzie Arabskiej Jedności Gospodarczej (CAEU). Ta powstała jeszcze w dobie zimnej wojny organizacja skupia się na koordynowaniu polityki gospodarczej, w szczególności wymiany handlowej w regionie Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki. W 1997 r. w ramach CAEU powstała Strefa Wolnego Handlu (Great Arab Free Trade Area, GAFTA), obejmująca cały świat arabski prócz państw Rogu Afryki oraz Mauritanii, celem aktywizacji wymiany towarów i usług. Członkostwo Jemenu w GAFTA daje możliwość zwiększenia eksportu własnych towarów, szczególnie produktów rolnych przy jednoczesnym zakupie artykułów pierwszej potrzeby oraz usług w atrakcyjnych cenach.

Społeczność międzynarodowa uczestniczy w próbach rewitalizacji i aktywizacji upadającej gospodarki Jemenu. Zabiegi grupy państw zbierających pomoc finansową odbywają się pod egidą procesu mającego doprowadzić do reform gospodarczych i politycznych, znanego jako „Friends of Yemen” (Przyjaciele Jemenu). Datki pochodzą głównie od bogatych krajów arabskich zaniepokojonych chaosem emanującym od państwa zbliżającego się do statusu upadłego, ale również ze świata zachodniego. Działania „Friends of Yemen” zainicjowano jeszcze przed Arabską Wiosną, zaś zasadnicza pomoc trafiała dopiero od 2011 r. w ręce Jemenu, lecz wykorzystywano ją głównie na wydatki związane z bezpieczeństwem, a nie rewitalizację upadającej gospodarki²⁶.

Do głównych odbiorców jemeńskich produktów należą Chiny (37%), Indie (21%), Tajlandia (7%), Japonia (5%) i RPA (5%). Są to przede wszystkim produkty naftowe. Import do Jemenu odbywa się przede wszystkim ze ZEA (13%), ChRL (12%), Indii (7%), Arabii Saudyjskiej (6%) oraz Kuwejtu (4%)²⁷.

²⁶ *The Battle for Yemen. Al-Qaeda and the Struggle for Stability*, red. R. Mardini, The Jamestown Foundation, Washington 2010, s. 70 i n.

²⁷ *Yemen – Economy*, Foreign and Commonwealth Office, 28.02.2012, <http://www.fco.gov.uk/en/travel-and-living-abroad/travel-advice-by-country/country-profile/middle-east-north-africa/yemen?profile=economy> (dostęp: 6.11.2014).

STOSUNKI Z RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ

Nawiązanie stosunków dyplomatycznych między Polską a Jemenem datuje się jeszcze na okres zimnej wojny. W grudniu 1957 r. doszło do wzajemnego uznania poselstw Jemenu Północnego i Polski Ludowej. W 1963 r. status ten uległ rozszerzeniu wraz z nawiązaniem stosunków dyplomatycznych na szczeblu ambasad. Stosunki międzynarodowe z LDRJ Warszawa utrzymywała od 1970 r. Do okresu przemian ustrojowych w Polsce strony jemeńskie były reprezentowane przez dyplomatów akredytowanych w ZSRR lub Niemczech. Polską ambasadę w Sanie otwarto w 1991 r., a jemeńską w Warszawie w 1994 r.²⁸

Analizując stosunki dwustronne należy zwrócić uwagę na wyjątkowo skromną bazę traktatową między Polską a Jemenem. W dobie zimnej wojny dotyczyła kontaktów handlowych oraz niejawnych umów międzyresortowych (np. MSW PRL z MSW LDRJ). Baza danych traktatowych MSZ RP wymienia tylko jedną aktualną umowę handlową z 1993 r. Dotychczasowe umowy historyczne oraz obecnie obowiązujące wyszczególniono w tabeli 1.

W ramach umowy dwustronnej o udzieleniu kredytu z 1999 r. możliwa była realizacja zakupów towarów przez Ministerstwo Obrony Jemenu w Polsce. W ramach kontraktu do Jemenu wyeksportowano 550 ciężarówek Star 266 dla jemeńskich sił zbrojnych.

W maju 2000 r., w czasie napięć społecznych wewnątrz Jemenu oraz niestabilnej sytuacji, nieznanymi sprawcy uprowadzili w Sanie Ambasadora RP Krzysztofa Suprowicza. Choć porwany został dość szybko uwolniony, w konsekwencji nastąpiło ochłodzenie stosunków między oboma państwami. Po realizacji kontraktu na dostawę sprzętu wojskowego do Jemenu przez Polskę oraz destabilizacji sytuacji politycznej w Sanie, w sierpniu 2008 r. zamknięto ambasadę RP. Obecnie ambasador RP w Arabii Saudyjskiej jest akredytowany także w Jemenie i Omanie, gdzie Polska nie utrzymuje ze względów ekonomicznych odrębnych placówek²⁹.

²⁸ K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, B. Janicka (red.), *Stosunki dyplomatyczne Polski. Informator*, t. 4, *Afryka i Bliski Wschód 1918–2009*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją, Warszawa 2010, s. 127–135.

²⁹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jana Borkowskiego – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 3432 w sprawie deklaracji

Tabela 1. Baza traktatowa Polski z Jemenem według danych Departamentu Traktatowego MSZ oraz Archiwum MSZ

Lp.	Tytuł umowy	Data podpisania	Obowiązuje od:	Publikacja w:
1.	Porozumienie o wymianie handlowej i współpracy gospodarczej i technicznej między Rządem PRL a Rządem Królestwa Mutawakili Jemenu.	21 grudnia 1957 r.	21 grudnia 1957 r.	
2.	Umowa kulturalna między Rządem PRL a Rządem Ludowo-Demokratycznej Republiki Jemenu.	18 stycznia 1973 r.	25 czerwca 1974 r.	Dz.U. 1977 , nr 36, poz. 153
3.	Umowa handlowa między Rządem PRL a Rządem Ludowo-Demokratycznej Republiki Jemenu.	6 września 1988 r.	nn.	
4.	Umowa Handlowa między Rządem RP a Rządem Republiki Jemenu.	19 listopada 1993 r.	15 sierpnia 1995 r.	
5.	Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Jemenu o udzieleniu kredytu.	21 kwietnia 1999 r.	30 czerwca 1999 r.	
6.	Porozumienie między Ministrem Edukacji Narodowej RP a Ministrem Szkolnictwa Wyższego i Badań Naukowych Rep. Jemeńskiej o współpracy w dziedzinie oświaty i szkolnictwa wyższego w latach 2005–2007.	1 października 2005 r.	1 października 2005 r.	M.P. 2005, nr 82, poz. 1155

Wymiana gospodarcza z Jemenem jest pomijana w bilansie handlu zagranicznego Polski. Dane zbiorcze z lat 2003–2012 ilustruje tabela 2. Wymiana w latach 2001–2002 wynosiła około 30 mln USD rocznie i od tego czasu sukcesywnie malała. Niemniej należy zwrócić uwagę na niezmiennie od lat dodatnie saldo³⁰.

dotyczącej zamykania placówek dyplomatycznych Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, dnia 8 września 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/6BE66B41> (dostęp: 6.11.2014).

³⁰ *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2015*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 69 i n.

Warto też wspomnieć o wymianie naukowej między Polską a Jemenem, leżącej w gestii Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, z której korzystali głównie studenci orientalistyki, wyjeżdżający do Sany na roczne stypendia w celu doskonalenia znajomości języka arabskiego.

Tabela 2. Bilans handlowy Polski z Jemenem w latach 2004–2013

Rok	Waluta	Eksport z Polski do Jemenu (mln)	Import do Polski z Jemenu (mln)	Saldo (mln)
2003	USD	10,2	0,1	10,1
2004	USD	12,1	0,3	11,8
2005	USD	13,4	1,1	12,3
2006	EUR	7,9	0,4	7,4
2007	EUR	7,2	0,6	6,5
2008	EUR	4,2	0,4	3,7
2009	EUR	10,7	0,6	10,1
2010	EUR	12,0	0,5	11,5
2011	EUR	6,1	0,8	5,3
2012	EUR	15,4	0,7	14,8
2013	EUR	12,6	0,7	11,9

Źródło: *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii i Analiz, lata 2004–2013.

WYZWANIA NA POCZĄTKU XXI W.

Na początku XXI w. Jemen zaczął zbliżać się do statusu państwa upadłego wskutek katastrofalnej sytuacji gospodarczej, a także działalności odśrodkowej. Bezrobocie, korupcja, bieda, brak reform demokratycznych i strukturalnych czy łamanie praw człowieka w ramach autorytarnych rządów prezydenta Saliha spotykały się z kontestacją ze strony zajdyckiego plemienia Husi zorganizowanego w ramach ruchu Młodzi Wierni (Asz-Szabab

al-Mumin), a także separatystów z południa (Hirak) pod wodzą byłego wiceprezydenta Al-Bajda. Na domiar złego w Jemenie ukonstytuowały się różne radykalne grupy odwołujące się do ideologii Al-Kaidy (np. Al-Kaida na Półwyspie Arabskim, czy Ansar asz-Szari'a), zwalczane przez Sanę i władze USA. Separatyści z południa nasilili swoje działania od 2007 r. Powstańcy z plemienia Husi od 2004 r. prowadzili asymetryczną wojnę przeciwko władzom centralnym po śmierci swego lidera, Husajna Badra ad-Dina al-Husiego, z rąk sił bezpieczeństwa, stawiając czoła nie tylko władzom w Sanie, ale również saudyjskim, interweniującym w Jemenie wobec destabilizacji sytuacji również na granicy. Główne motywy działań powstańców Husi to walka o równouprawnienie oraz sprzeciw wobec nadmiernie zacieśnionych relacji łączących Sanę z USA i Arabią Saudyjską. Zainteresowanie zarówno mocarstwa światowego, jak i regionalnego Jemenem wydaje się jednak uzasadnione ze względu na znaczenie cieśniny Bab al-Mandab czy kwestię wydobycia surowców energetycznych³¹.

W konsekwencji powyższego w 2011 r. Jemen znalazł się na 13. miejscu Indeksu Państw Upadłych (ang. *Failed States Index*) oraz 164. miejscu Indeksu Percepcji Korupcji (ang. *Corruption Perceptions Index*, CPI), prowadzonym przez Transparency International (im wyższe miejsce w CPI, tym większa korupcja panuje w danym kraju)³². Elity państwa, w kontekście teorii Charlesa Wrighta Millsa³³, sprowadzały się do sieci rodzinnej prezydenta Saliha, skupiającej w swych rękach znaczną władzę polityczną oraz kontrolującą i ograniczającą dystrybucję dóbr. Przede wszystkim członkowie rodziny zostali umieszczeni w aparacie bezpieczeństwa, np. syn prezydenta, Ahmed Ali Abd Allah Salih, dowodził elitarną Gwardią Republikańską, czyli jednostką chroniącą reżim w razie wystąpień społecznych. Bratanek prezydenta, Jahja Abd Allah Salih, kierował Głównymi Siłami Bezpieczeństwa, stanowiącymi jednostkę antyterrorystyczną. Inny bratanek, Tarik Abd Allah Salih, dowodził Gwardią Prezydencką. Przyrodni brat

³¹ S. Phillips, *Yemen's Democracy Experiment in Regional Perspective. Patronage and Pluralized Authoritarianism*, Palgrave Macmillan, New York, 2008, s. 67–88, 89–112. Por. eadem, *Yemen and the Politics of Permanent Crisis*, Routledge, New York 2011, s. 24 i n.

³² *Corruption Perceptions Index*, Transparency International, 2011, <http://www.transparency.org/cpi2011/results> (dostęp: 6.11.2014).

³³ Zob. C. Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, Oxford 1956, s. 24 i n.

prezydenta, Muhammad Salih al-Ahmar, dowodził jemeńskim lotnictwem wojskowym. Członkowie rodziny Salih kontrolowali również istotne gałęzie gospodarki Jemenu, np. państwowe linie lotnicze Yemenia czy Jemeńską Korporacją Gospodarczą (YECO)³⁴.

Nawarstwiające się problemy gospodarcze, społeczne i polityczne, a także echa rewolucji w Afryce Północnej na przełomie lat 2010 i 2011, przyczyniły się do masowych wystąpień w Jemenie od 27 stycznia 2011 r. Protesty były krwawo tłumione przez władze począwszy od lutego 2011 r., a trzy miesiące później doszło do krwawych walk w stolicy. Jeszcze w czasie wystąpień społecznych, przyrodni brat prezydenta Saliha i jego doradca ds. bezpieczeństwa, gen. Ali Muhsin al-Ahmar Salih, w marcu 2011 r. poparł protestujących i przeszedł na ich stronę. W czerwcu 2011 r. doszło do nieudanego zamachu na życie prezydenta Saliha, a wiceprezydent Abd Rabbuh Mansur al-Hadi został pełniącym obowiązki głowy państwa³⁵. Protesty przeciwko władzom trwały nadal. Za udział w nich jemeńska aktywistka Tawakkul Karman otrzymała pokojową Nagrodę Nobla w październiku 2011 r. W miesiąc później, prezydent Salih zaakceptował w Rijadzie plan pokojowy zaproponowany przez GCC, na mocy którego zgodził się ustąpić w zamian za zapewnienie immunitetu. Zastąpił go Abd Rabbuh Mansur al-Hadi, który w 2012 r. nadal pełnił obowiązki głowy państwa. Zmianę sytuacji w Jemenie może przynieść dopiero przyjęcie nowej konstytucji, co zapowiadano na 2014 r. wraz z wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi, ostatecznie przesuniętymi na 2015 r.

Indeks Państw Upadłych uplasował Jemen w 2013 r. na 6. miejscu w świecie, zaś w jego nowej odsłonie (Fragile States Index) kraj ten zajął 8. miejsce w świecie w 2014 r. CPI w 2013 r. uplasował Jemen na 167. miejscu spośród 175 analizowanych państw³⁶. Te dwa wskaźniki jednoznacznie

³⁴ K. Zimmermann, *Saleh Family Network*, AEI Critical Threats, American Enterprise Institute, 20.02.2012, <http://www.criticalthreats.org> (dostęp: 7.11.2014). Por. eadem, *Recipe for Failure: American Strategy toward Yemen and al Qaeda in the Arabian Peninsula*, AEI Critical Threats, American Enterprise Institute, luty 2012, s. 4 i n.

³⁵ S. Phillips, *Who Tried to Kill Ali Abdullah Saleh? The hidden feud behind the revolution in Yemen*, „Foreign Policy”, 13.06.2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/13/who_tried_to_kill_ali_abdullah_saleh (dostęp: 7.11.2014).

³⁶ *Corruption Perceptions Index*, Transparency International, 2013, <http://www.transparency.org/cpi2011/results> (dostęp: 6.11.2014).

świadczą o upadku państwowości w Jemenie, czego nie była w stanie uratować Konferencja Dialogu Narodowego, która obradowała między 18 marca 2013 a 24 stycznia 2014 r. W czasie jej trwania dochodziło do licznych walk oraz protestów separatystów na południu kraju wskutek nierozwiązania statusu tej prowincji. Dodatkowo odrodził się konflikt z udziałem Husi, który nasilił się w październiku 2013 r. wraz z zabójstwem dwóch delegatów tego plemienia na Konferencję Dialogu Narodowego. Skutkiem tego Husi wycofali się z obrad i zbojkotowali ich wyniki³⁷.

Choć dokument końcowy Konferencji Dialogu Narodowego nawoływał do restrukturyzacji parlamentu i Rady Szura, by w równych proporcjach (50% : 50%) reprezentowały ludność północy i południa, to nie udało się definitywnie rozwiązać kwestii zbuntowanych prowincji. Wybory prezydenckie w efekcie przesunięto na 2015 r., by dać Al-Hadiemu czas na przeprowadzenie ważnych reform. Kraj tymczasowo podzielono na sześć prowincji federalnych (Aden, Azal, Dżanad, Saba, Tihama i Hadramawt), zaś stolicy przyznano specjalny status niełączący się z żadnym z sześciu regionów. Podział federalny został jednak odrzucony przez przywódców Południa, co jednoznacznie wskazuje na ich dążenia do secesji Adenu i Hadramawtu. Przywódcy Husi również zbojkotowali obrady. Obecnie trwają prace podkomisji, które wyłoniono w czasie obrad Konferencji Dialogu Narodowego, mające na celu przygotowanie nowej konstytucji oraz wypracowanie trwałego modelu podziału państwa albo na zaproponowane sześć prowincji, albo na dwie (północną i południową). Miały one zostać ukończone w styczniu 2015 r.³⁸ Zamierzenia te jednak upadły wraz z ofensywą sił Husi na stolicę Jemenu, skutkującą odsunięciem od władzy prezydenta Abd Rabbuha Mansura al-Hadiego 22 stycznia 2015 r. i postępującym chaosem politycznym i społecznym. Dnia 25 marca 2015 r. Al-Hadi zbiegł do Arabii Saudyjskiej, zaś kraj ten rozpoczął interwencję zbrojną w Jemenie, mającą na celu rozbić ruch Husi. Jest to jednak wątpliwe wobec niskiej

³⁷ G. Hill, P. Salisbury, L. Northedge, J. Kinninmont, *Yemen Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict*, Chatham House, London/wrzesień 2013, s. 1–4.

³⁸ S. W. Day, *The 'Non-Conclusion' of Yemen's National Dialogue*, „Foreign Policy”, 27.01.2014, http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2014/01/27/the_non_conclusion_of_yemen_s_national_dialogue_0. Por. Ali Ibrahim Al-Moshki, *National Dialogue Conference Concludes*, „Yemen Times”, 28.01.2014, <http://www.yementimes.com/en/1750/news/3398/National-Dialogue-Conference-concludes.htm> (dostęp: 6.11.2014).

zdolności bojowej armii saudyjskiej, zaś konflikt zaczął obejmować także terytorium saudyjskie, na którym działają bojówki Husi.

WNIOSKI

Obecnie Jemen znajduje się w okresie przejściowym zainicjowanym wydarzeniami Arabskiej Wiosny z lat 2011–2012, który najpewniej potrwa przynajmniej kilka lat. Konieczna jest nowelizacja konstytucji Jemenu, bez której dalsza droga ku demokracji będzie niemożliwa. Niezależnie od następstw masowych wystąpień społecznych, w Jemenie można zaobserwować inne problemy, które negatywnie wpływają na sytuację wewnętrzną tego państwa, ale też na możliwość uprawiania jakiegokolwiek polityki międzynarodowej.

Po pierwsze, Jemen ulega destabilizacji nie tyle na skutek działań odśrodkowych, ile w wyniku interwencjonizmu USA zaangażowanych w prowadzenie tzw. globalnej wojny z terroryzmem. W ramach tych działań rząd USA zleca naloty na domniemane cele powiązane z terroryzmem na terytorium Jemenu. Według amerykańskiej prasy, a także The Bureau of Investigative Journalism (BIJ), w 2012 r. potwierdzonych ataków z wykorzystaniem bezzałogowych aparatów latających było przynajmniej 29, co stanowi znaczący wzrost względem 2011 r., w którym odnotowano tylko 10 uderzeń³⁹. Dane BIJ wskazują także na co najmniej 16 nalotów dronów w Jemenie w 2013 r. i 6 do połowy 2014 r. Szacowana liczba ofiar tych nalotów wyniosła w 2012 r. co najmniej 173 osoby, w 2013 r. co najmniej 63 osoby, a do połowy 2014 r. co najmniej 50 osób⁴⁰. Najpewniej były one możliwe do

³⁹ G. Miller, *U.S. drone targets in Yemen raise questions*, „The Washington Post”, 3.06.2012, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-drone-targets-in-yemen-raise-questions/2012/06/02/gIQA0jz9U_story.html (dostęp: 6.11.2013). Por. idem, *White House approves broader Yemen drone campaign*, „The Washington Post”, 26.04.2012, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/white-house-approves-broader-yemen-drone-campaign/2012/04/25/gIQA82U6hT_story.html?wpisrc=nl_headlines (dostęp: 6.11.2014). O chaosie w Jemenie może też świadczyć ucieczka 23 członków Al-Kaidy z pilnie strzeżonego więzienia w Sanie w lutym 2006 r.

⁴⁰ Zob. The Bureau of Investigative Journalism, *Yemen: reported US covert action 2012*, <http://www.thebureauinvestigates.com/2012/05/08/yemen-reported-us-covert-action-2012/> (dostęp: 6.11.2014); *Yemen: Reported US covert actions 2013*, <http://www.thebureauinvestigates.com/2013/01/03/yemen-reported-us-covert-actions-2013/> (dostęp:

przeprowadzenia po ustąpieniu prezydenta Saliha, który nie należał do zagorzałych zwolenników obcego interwencjonizmu w odróżnieniu od swego następcy, prezydenta Al-Hadięgo. W tym kontekście działania rządu USA, choć stanowiące propagandowy sukces, w rzeczywistości nie przywracają porządku ani harmonii w Jemenie, a pogłębiają chaos wynikający z łamania praw człowieka. Waszyngton określa odłam Al-Kaidy na Półwyspie Arabskim mianem najniebezpieczniejszego, choć *de facto* nie był on w stanie przeprowadzić żadnego znaczącego zamachu na USA. Teza ta wydaje się też wątpliwa w kontekście utworzenia „kalifatu” przez bojówki należące do tzw. Islamskiego Państwa w Iraku i Lewancie (ISIS/ISIL) na fragmentach terytorium Syrii i Iraku.

Po drugie, odpowiedzią na powyższe jest *de facto* wzrost działań zbrojnych ze strony bojówek Ansar asz-Szari’a, odwołujących się do ideologii Al-Kaidy, podejmujących walkę z władzami postrzeganymi jako marionetki w rękach USA. Najpewniej z tychże powodów doszło do krwawego zamachu w Sanie podczas przygotowań do defilady w maju 2012 r., w którym zginęło ponad 100 osób.

Po trzecie, Jemen boryka się z dwoma nurtami separatystycznymi. Z jednej strony powstanie plemienia Husi w prowincji Sa’ada trwa niemal nieustannie od 2004 r. mimo zawieszenia broni z 2010 r., zaś w działania zbrojne zaangażowała się Arabia Saudyjska i inne państwa GCC. Sytuacja jest uwarunkowana brakiem konstruktywnych rozwiązań, które satysfakcjonowałyby niezadowoloną część społeczeństwa. Z drugiej strony działalność separatystów adeńskich z ruchu Hirak również wpisuje się w pogłębianie chaosu w Jemenie.

Po czwarte, trudna sytuacja gospodarcza i społeczna (około 50% ludności to analfabeci), a także klęski głodu w latach 2012 i 2013, przybliży Jemen do statusu państwa upadłego, gdy 10 mln Jemeńczyków, czyli prawie połowa mieszkańców, pozostaje niedożywionych⁴¹.

Z tychże powodów potrzebne są poważne reformy społeczne i gospodarcze, w tym liberalizacja handlu i nakierowanie polityki ekonomicznej na Azję oraz Afrykę, czemu może służyć projekt budowy mostu łączącego

6.11.2014); *Yemen: Reported US covert actions 2014*, <http://www.thebureauinvestigates.com/2014/01/06/yemen-reported-us-covert-actions-2014/> (dostęp: 6.11.2014).

⁴¹ Zob. *Aid groups warn of Yemen ‘catastrophe’*, BBC News, 19.07.2012.

Jemen z Dżibuti. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że pomoc międzynarodowa jest niewystarczająca. Zebrane przez „Friends of Yemen” w 2012 r. 6,4 mld USD stanowi jedynie połowę zapotrzebowania tego państwa na pomoc z zewnątrz. Najpewniej jedynie część tych środków trafi do Jemenu i zostanie wykorzystana przede wszystkim na wsparcie sił bezpieczeństwa, czyli umacnianie prosaudyjskich władz powiązanych z prezydentem Al-Hadim, które pozostają w ścisłych relacjach z USA, a nawet w bezpośredniej zależności. Z tego powodu, niezależnie od zaangażowania świata zewnętrznego, bez przeprowadzenia gruntownych reform w okresie przejściowym Jemenowi będzie groził chaos. Jedyna możliwość rozwiązania obecnego impasu to zakończenie obcego interwencjonizmu w Jemenie oraz międzynarodowa pomoc mająca na celu likwidację głodu oraz rozwój gospodarczy Jemenu.

JAN BURY

**TRENDS AND DETERMINANTS
OF YEMEN'S FOREIGN POLICY BETWEEN 1990 AND 2014**

The article discusses the evolution of Yemeni foreign policy from the unification of the two Yemeni states till the aftermath of the events related to the so-called Arab Spring of 2011. It underlines the determinants and implications of Yemeni foreign policy, particularly in the economic context, as well as the external interventionism, which eventually led to the destabilization. The text also elaborated the Polish direction in Yemeni foreign policy at the turn of the 20th and 21st centuries.

ANNA TIIDO¹

University of Warsaw

THE „RUSSIAN WORLD“: THE BLURRED NOTION OF PROTECTING RUSSIANS ABROAD

The purpose of this article is to see into the ambiguous phenomenon of the „Russian World“ in connection to the role of this concept in securitising the Russian minorities abroad. I will look into the problem using the scheme developed by Rogers Brubaker² complemented by other researchers and the securitisation theory of the Copenhagen school. This combination provides us with the valuable insight into the relationships between the host states, external national homelands, national minorities and international organisations. In this article, I will concentrate on the external national homeland, in our case, Russia.

As I mentioned above, I base myself on the Brubaker model of triadic axis, the relationship between the national minority, host-state, and external national homeland. In addition, I, following several authors, add another dimension to it, meaning the role of international organizations. Thus, the quadratic relationship is formed. I dare name this forth factor „the Collective West“ for the analytical purposes. I also add another dimension, that

¹ Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

² R. Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

of securitisation, following the authors of the Copenhagen school of security studies. This dimension serves to explain the quadratic relationships in terms of threats.

Securitisation is an utmost stage of politisation – putting an issue so big on the political agenda that any special measures to solve it are justified. In our case, the threats to identity are securitised i.e. „presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure”³. In securitisation analysis, the levels of securitising actors and referent objects are distinguished. The securitising actor is usually a political figure or media who start the process of securitisation move in order to make the audience believe that something needs to be protected. This „something“ is the referent object of securitisation, which can be the state, the nation, the identity.

I believe that almost all the relationships inside the quadratic model can be explained in terms of threats. Thus, the national minority can be claimed to be a threat to the national identity of post-Soviet states (host-states), the host states’ activities can be considered as threatening by Russia, as they can damage the national identity of Russians in post-Soviet states and, therefore, the wider identity of Russia. The international organisations can see the situation with the minorities as a threat as well.

In this paper though, I will concentrate on Russia. As I come from the constructivist understanding of threats, I will see into the ways Russian political discourse identifies threats to Russian identity and thus state. I believe there is a close connection between the identity and the state, as they are very closely connected in Russian discourse.

What is the Russian identity then? Russians as other peoples have a myth of common descent, but it developed into a more blurred notion of Russianness, as the empire expanded, incorporating new and new ethnicities. Finally, with Sovietization and urbanization, it became even more fuzzy. Igor Zevelev stresses that „as a cultural community based on the Russian language, the Russian nation will, in a foreseeable future, remain a much broader entity than Russians living within Russian borders; yet at the same

³ B. Buzan, O. Waeber, J. de Wilde, *Security – A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London 1998, p. 24.

time this same nation will continue to exclude some groups within the Russian Federation”⁴.

The empire has been enlarging for five centuries with a speed of 50 square kilometres a day, and the fact that this can be a good basis for Russian identity was well realised by the authorities after the annexation of the Crimea in 2014 – the expansionism works effectively for consolidation and loyalty. From the spring of 2014, Russian official discourse openly and actively exploits the images connected with the empire, expansion and „Russian glory”⁵.

Zevelev, to my mind rightly, suggests that the blurred boundaries of the „Russianness“ lead to the multiple identities, the core of which comprise the ethnic Russians of Russia, who have little ambiguity over their national identity, the next circle are residents of Russia, who are not ethnically Russian – those two first circles comprise the civic nation of Russia (*россияне*). The next circle are the ethnic Russians outside Russia, and still next are those non-Russians who associate themselves with the Russian culture (for example, a Russian-speaking Ukrainian, who is a citizen of Kazakhstan). Such multi-layered identities are further complicated by intermarriages⁶. The census on 1989 gives for example 11.2 million people as those who speak Russian as their mother tongue, but are of a different ethnic stock (most of them lived in Belarus, Ukraine or Kazakhstan)⁷.

How to define „Russianness”? Sociological surveys show that „Russianness” is perceived presumably in non-ethnic definitions. Thus, in the middle of 1990s, respondents were asked what features are obvious for „Russianness”. The results showed that on the first place was „love of Russia” (87%), followed by „love of Russian culture and habits” (84%), „Russian language” (80%), „self-perception” (79%), „Russian citizenship” (56%), „signing as Russian in the passport” (51%), „Russian parents” (one of the parents

⁴ I. Zevelev, *Russia and Its New Diasporas*. United States Institute of Peace Press, Washington D. C. 2011, p. 31.

⁵ И. Сухов, *Если ты не русский, то кто?*, „Независимая газета”, 16.09.2014.

⁶ I. Zevelev, *op.cit.*, p. 33.

⁷ N. Rudensky, *Russian Minorities in the Newly Independent States. An International Problem in the Domestic Context of Russia Today* in R. Szporluk (red.), [in:] *National Identity and Ethnicity in Russia and the New States of Eurasia*, M.E. Sharpe, Armonk, New York-London 1994, p. 59.

or both parents) 24%, „Russian character” (50%), „Orthodox faith” (43%), „Russian residents” (32%), and „Russian appearance” (22%)⁸. In the 2000s, the understanding of „Russianness” has not changed. Responding to the question who can be assumed as Russian, 41% chose the answer „those who share Russian culture”; 36% „those who love Russia”, 29% – „those who perceive themselves as Russians”. At the same time, only 26% of the respondents considered ancestry („Russian parents”) and 10% – citizenship – as the main feature”⁹.

In the research by Leokadia Drobizheva the questions on identity were asked as well. „What makes you a kin with your people?” was asked, and the questionnaire included eight descriptions: „language”, „culture/habits”, „nature”, „character traits, psychology”, „religion”, „historical past”, „common state”, „appearance”. The ethnic Russians have four descriptions on the top of the list: the language, culture, nature, historical past¹⁰.

In 2013, VTSIOM published the research on the identity, where 35% of Russian residents consider as a Russian a person who grew up in Russia and was brought up in the traditions of the Russian culture. Another 14% defined Russianness through the Russian language as a mother tongue. 16% defined Russianness through the blood (Russians by origin, by blood). 11% consider Russians those who honestly work for the good of Russia, and 10% choose self-identification (those who consider themselves Russians are Russians). The questions of territorial identity were also asked. According to the results, 56% of the respondents considered the Crimea as „to a large extent, it is Russia”. The same number is 29% for Ukraine¹¹.

One of the factors influencing quite a weak national identity of Russians is the fact that modern Russia stemmed from the Russian Empire first and the Soviet Union second, and the identity of the Russian nation has not

⁸ I. Klyamkin, V. Lapkin, *Русский вопрос в России* [Russian issue in Russia, „POLIS”, 5 (1995), pp. 78–96; P. Panov, *Nation-building in post-Soviet Russia: What kind of nationalism is produced by the Kremlin?*, „Journal of Eurasian Studies” 1 (2010), Issue 2, pp. 85–94.

⁹ N. Tikhonova, *Постимперский синдром или поиск национальной идентичности, После Империи, Liberal Mission*, Moscow 2007, pp. 156–177.

¹⁰ Л. Дробижеева, *Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России*, Центр общечеловеческих ценностей, Moscow 2003, p. 350.

¹¹ *Современная российская идентичность: измерения, вызовы, ответы*, Валдай клуб, Moscow 2013.

formed before the creation of a huge empire. One of the most important ideas preserved by the peoples after the collapse of the USSR was the idea of an empire. „We surprised, astonished and terrified the world by our empire. The life in the empire did not go without notice. It formed the consciousness, went into the culture of the Russian residents”, writes Sergei Nikol'ski from the Institute of Philosophy of the Russian Academy of Science. He stresses that the nation-state is a different form of state. Though, it does not mean that only one ethnic group dominates over the others. In our days, nation is a super-ethnic notion manifesting the civic unity¹². It is a very different perception from the small nations of the former Soviet Union, where national ethnic core of the nation is well defined.

The existence of the „diaspora” made it possible for Russia to feel like a great power and justify the possibility to act outside the Russian borders on the pretext of protecting Russians abroad. It also justified the leading role of Russia in the post-Soviet space and added to Russia's seeing itself as „a great power”. The Russian link to its diasporas allowed Russia to obtain new identity as a kin-state, as a historic homeland for the Russian communities abroad. It shows clearly how the domestic and foreign policies are interconnected¹³. Neil Melvin argues that the topic of settler communities, of Russian diaspora, became central in defining the new Russian national identity. As a result of internal political battle the two notions of ethnic (*русский*) and civic (*российский*) were merged together in a highly ambiguous relationship. The notion of Russian diaspora thus supported the myth of Russia as a homeland, as a great power¹⁴. Russia reinvented itself as a kin-state, a homeland, as a powerful protector.

Vladimir Putin gave the tone to the understanding of ethnic issues in his article of 2012, where he states that Russian national and migration problems are directly connected with the disintegration of the USSR and in essence of the big Russia, which formed in the 18th century. According to Putin, the historic Russia is not an ethnic state and not the American

¹² С. Никольский, *Единство нации и патриотизм*, „Независимая газета”, 6.10.2014.

¹³ N. Melvin, *Russians beyond Russia*, Royal Insitute of International Affairs, London 1995, p. 7.

¹⁴ *Ibidem*, p. 21.

„melting pot”, where all are migrants, but a multinational state, which have developed for centuries. The kernel of this unique civilisation is the Russian people, Russian culture. Putin states that the experience of the development of the Russian state is unique, it is a multinational society, but at the same time, a single nation. It makes the country complicated and multidimensional. He continues saying that the Russian minorities abroad never formed strong diasporas, though there were plenty of Russians in numbers. He explains this fact by the idea that the Russian people is the state-forming nation. The great mission of Russians is to unite, strengthen the civilisation. He cites Fiodor Dostoevsky, naming this phenomenon „world responsiveness” (*всемирная отзывчивость*). According to Putin, this civilizational identity is based on the preservation of Russian cultural dominant. The carriers of this cultural dominant are not only ethnic Russians, but all carriers of this identity notwithstanding the ethnicity¹⁵.

The Crimea becomes a symbolic venue in the Russian discourse. It is connected with Orthodox Christianity, the birth of Russia. In December 2014, in his speech to the Federal Council, Putin explicitly explains the role of the Crimea in Russian history according to the vision of the authorities: „For Russia, the Crimea, ancient Korsun, Chersones, Sevastopol have an enormous civilizational and sacral meaning, the same way as the Temple Hill in Jerusalem is important for believers in Islam and Judaism. Exactly here, in Crimea, in ancient Chersones, or how the ancient Russian chroniclers called it, Korsun, the Prince Vladimir was baptized, and then he baptized the whole of Rus”¹⁶. The press cites also the chronicles of Nestor, where this event was described. By this new narrative, the story of the beginning of Russia finally got a solution. As Kyiv often claims that Rus started from Kyiv, the Russian authorities by 2014 acquired rhetoric of the Crimea as a place where Russia begins, stressing that by that time, Crimea is officially a part of the Russian state. In his speech, Putin also states that „the historic unification with Russia of the Crimea and Sevastopol took place. For our country, this event has a special meaning, because it is our people who live in Crimea, the territory itself is strategically important, because it is here, where the spiritual

¹⁵ В. Путин, *Россия: национальный вопрос*, „Независимая газета”, 23.01.2012.

¹⁶ *Крещение Руси произошло не в Киеве, а в Севастополе*, „МК.RU”, 4.12.2014.

source of formation of multifaceted, but united Russian nation and centralised Russian state lies"¹⁷.

As we could see, the state and the identity of Russians are very closely connected. It leads to the situation when the blurriness of borders results in certain Russia's policies, which try to embrace all the ethnic Russians, no matter if they are residents of Russia, Russian citizens or even just people affiliated in some ways with Russia.

In foreign policy, this tendency manifests itself in the recent domination of so-called Civilizationalist approach. Andrei P. Tsygankov extensively analyses the trends in Russian policies, dividing the elite thinkers into Statists, Westernizers and Civilisationalists. Westernizers placed the emphasis on Russia's similarity with the West and viewed the West as the most viable and progressive civilization in the world. The liberal Westernizers in post-Soviet Russia argued the „natural“ affinity of their country with the West based on such shared values as democracy, human rights, and a free market.

Statists, by contrast, emphasized the state's ability to govern and preserve the social and political order. For a long time, since the mid-1990s, it was the most influential school of Russia's foreign policy thinking. It is explicit in choosing values of power, stability, and sovereignty over those of freedom and democracy. Critical to Statism is the notion of external threat to Russia's security. Ever since the two-centuries long conquest by Mongols, Russians have developed a psychological complex of insecurity and a readiness to sacrifice everything for independence and sovereignty¹⁸. A statist foreign policy draws its inspiration from the often-competitive strategic requirements of the parent country and views cooperation as conditional. Its stance towards community-building is the same: it rejects neither cooperation nor community building in principle, but it judges these ventures by whether they benefit the nation. Statism typically begins with an intense focus on the internal integrity of the state. Looking outward, it seeks a secure environment that will allow the state to live safely and prosper. According-

¹⁷ В. Путин, *Крым, где принял крещение князь Владимир, имеет для нас сакральное значение*, „Православие.RU“, 4.12.2014.

¹⁸ A.P. Tsygankov, *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc., London 2006, p. 5.

ly, it often aspires to dominate the areas near its borders and to exert influence further out. Statism can be imperial, but need not be so. Its outward strategic thrust has geopolitical aims, especially that of great powers worrying about their external setting and having the resources to contemplate trying to control it¹⁹.

Finally, Civilizationists have always seen Russian values as different from the West, and they have always attempted to spread Russian values abroad, outside the West. Their response to Russia's security dilemmas has been more aggressive than that of the more status quo oriented Statists. As a foreign policy philosophy, Civilizationism dates back to Ivan the Terrible's „gathering of Russian lands“ after the Mongol Yoke and to the dictum „Moscow is the Third Rome“, which was also adopted under Ivan. Unlike Westernizers and Statists, Civilizationists have sought to challenge the Western system of values, insisting on the cultural superiority of Russia and Russia-centered civilization. Some representatives of this school advocated a firm commitment to values of Orthodox Christianity, while others viewed Russia as a synthesis of various religions²⁰.

The issue of blurriness of Russianness manifests itself also in the policy directed towards Russians abroad or Compatriots.

The legal concept of compatriots comes from the Federal Law on Compatriots Abroad („The Federal Law on the State Policy of the Russian Federation in Relation to Compatriots Abroad“) of 1999, which came into force on the 1st of June of the same year. This law actually does not define precisely who a „compatriot“ is. Legally speaking, a compatriot is any citizen of Tsarist Russia, Soviet Russia or Soviet Union. The compatriots are also descendants of other states' citizens who do not belong to the „titular“ nation („titular“ meaning the ethnic nations of former Soviet Union non-Russian republics, the word itself means the ethnic nation present in the name of the state, e.g., France- French, Estonia- Estonian) and are presumably Russian-speaking. In the same way, anyone who feels link to Russia, consider himself or herself a compatriot – in this case, this category is not legal anymore, but ethno-psychological one. This policy as such is closely connected to securitisation, as the motif of the discourse is that of the need to protect

¹⁹ R.L. Kugler, *Enlarging NATO. The Russia Factor*, RAND, Santa Monica 1996, p. 25.

²⁰ A.P. Tsygankov, *op.cit.*, p. 7

compatriots. It means there is a threat. Not just the law, but Russian discourse in general, have ambiguous definitions of compatriots. After the law was in force, in 2001, Putin said that „but a compatriot is not a purely legal category. And even further – it is not a question of status or any advantages. This is, first and foremost, the question of personal choice. The question of self-determination. I would even say more precisely – of spiritual choice. This way is not always easy”²¹. Similar statements appeared in the media at the time from other officials. For example, Deputy Prime Minister Viktor Hristenko: „This question, as I see it, will solve by itself. The person who feels a live link to Homeland, considers himself Russian (*россиянин* – the one living in Russia) and keeps affiliation to the Russian language and culture – this person is our compatriot. The main thing is that the person considers himself a Russian compatriot”²². At the same time, one can see a contradiction. On one hand, Russia’s discourse considers as compatriots those who define themselves as such. On the other hand, Russia includes all the Russian-speakers abroad as compatriots, notwithstanding their own will. There are many definitions of Russian-speaking population abroad: compatriots, Russian-speakers, Russians (*русские*), Russians (*россияне*), Russian peoples, Russian diaspora, Russian community, co-citizens, non-titular population, national minorities, non-indigenous population. In 2001, Putin signed the new document „The Concept of supporting by the Russian Federation of the compatriots abroad at the present stage”, in which the notion of a „compatriot” is even blurrier. „Persons permanently living outside of Russian Federation, but connected to Russia by historic, ethnic, cultural, language and spiritual links, who strive to preserve their Russian originality (*самобытность*) and willing to keep contacts and cooperate with Russia”²³.

Although a law defining this concept has been in force in Russia since 1999, the discussion is still ongoing. Amendments to the law were submitted for consideration to the State Duma in February 2010 with the aim of

²¹ V. Putin, *The speech on the Congress of Compatriots*, 11.10.2001, http://archive.mid.ru//bdomp/dip_vest.nsf/99b2ddc4f717c733c32567370042ee43/c74b760c38b67860c3256b290041b281!OpenDocument (accessed: 18.07.2016).

²² A. Medvedev, *Христенко из Харбина*, „Российская газета”, 1.10.2001.

²³ О. Самородный, *Соотечественники Кремля*, *Kärdla* 2014, p. 71.

more precisely defining the term compatriot, stressing an individual's self-identification and his/her practical connection with Russia. Such a connection could be, for example, membership in a Russian non-governmental organization (NGO) operating abroad²⁴. The new edition of the law redefines the term „compatriot living abroad” in such a way that it no longer automatically applies to the persons who in the past lived in the former USSR. At the same time, the law clarifies the procedure for being recognised as a compatriot, which is based on the principle of self-determination. In addition, the Federal Law specifies the procedure for representing the interests of compatriots living abroad in government bodies of the Russian Federation, and clarifies the principles and objectives. The term „compatriots living abroad” is redefined in the new edition of the Federal Law in such a way that it no longer automatically applies to all persons who in the past lived in the former USSR. At the same time, the law clarifies the procedure for being recognised as a compatriot, which is based on the principle of self-identification. In addition, the Federal Law specifies the procedure for representing the interests of compatriots living abroad in government bodies of the Russian Federation, and clarifies the principles and objectives of state policy toward compatriots living abroad, including support in the areas of culture, education and information.

The amendments specify that what is „important” is „the fact of their free choice in favour of spiritual, cultural and legal ties with Russia,” a choice that can be demonstrated by their „social or professional activity on the basis of Russian and the native languages of the peoples of the Russian Federation” or by other „evidence of [this] choice.” Dmitri Medvedev signed the Federal Law on these amendments in June, 2010.

The previous definition of the term allowed Russian foreign policy makers to consider nearly all Russian speaking residents of its neighbouring countries as a target audience for its compatriots policy. Russia's officially stated „concern” for this group allowed it to portray its active foreign policy towards the neighbouring countries as a moral obligation. In practice, this „concern” has at times been little different from interference in the other countries' internal affairs. The debate on the principles of the compatriots'

²⁴ A. Kudors, „*Russian World*” – *Russia's Soft Power Approach to Compatriots Policy*, „*Russian Analytical Digest*” 2010, No. 81, p. 10.

policy has a lot to do with Russia's ongoing search for identity. The multi-ethnic composition of the Russian population does not permit the proponents of its compatriots' policy to base their concept on ethnicity. In her study entitled „Russian diaspora and the Russian compatriots“, Marlene Laruelle, a researcher at the Central Asia-Caucasus Institute, observes that Russia's foreign policy makers were faced with the task of finding a common denominator for compatriots living abroad that would somehow combine legal, ethnic and other aspects²⁵. In the law, there is thus a surmising solution to nation-building agenda, as the fuzzily defined „compatriots“ are the „us“ group of the Russian state. This designation legalises the ambiguity on the question of the nation's boundaries. This legal vagueness has served a functional purpose as it has allowed the government to pursue a broad range of policies, to quickly re-direct these policies when desired, and to target a broad range of groups in the former Soviet space²⁶.

In essence, the Compatriot policy is a process of securitisation. The policy itself foresees extraordinary measures in order to protect Russians abroad. The protection of compatriots foresees extraordinary measures. First of all, it is financial aid to support the Russian language, education, and culture. For example, in 2001, after the Law of Compatriots came into force, the aid comprised an overall of 90,2 million roubles, it included the aid to war veterans, Russian books to schools, the teachers' training.

The instrumentalisation of the Compatriot policy can be also clearly seen in the State programmes on Compatriots. A State Programme to Work with Compatriots Living Abroad is adopted every two years. The latest two-year programme was launched on 5 July 2013. The programme involves several ministries and organizations, but the Ministry of Foreign Affairs plays a key role. The different efforts are grouped under five headings: (1) consolidating compatriot organizations, through international actions, festivals, and so on; (2) developing information for compatriots; (3) developing cultural, scientific and religious relations with compatriots, and securing Russian spiritual, cultural and linguistic ties among Russian-speakers; (4) measures to support the youth in the Russian diaspora; and 5) support for social-

²⁵ Ibidem.

²⁶ O. Shevel, *Russian Nation-building from Yel'tsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous?*, „Europe-Asia Studies“ 63 (2011), No. 2, p. 179.

ly exposed sections of compatriot communities. Thus, the programme takes a broad approach to the issue of compatriots, from film festivals, to scientific seminars to medical aid. It also involves organizations such as *Rosstrudnichestvo*, *Russkii mir*, *ITAR-TASS* and other media enterprises²⁷.

In 2008, the Russian Centre for International Scientific and Cultural Cooperation (RCISCC or *Roszarubezhtsentr*), a governmental successor of the Union of Soviet Societies for Friendship and Cultural Relations with Foreign Countries, was transformed into the Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad and International Humanitarian Cooperation (*Rosstrudnichestvo*). The new agency took possession of a broad network of RCISCC's foreign missions – there are currently missions in 76 countries – and was compared to USAID in its scale and new functions. In March 2012, Konstantin Kosachev, who had served as the Chairman of the State Duma Committee on Foreign Affairs for the previous seven years, was appointed as the head of *Rosstrudnichestvo*.

Rosstrudnichestvo is supposed to become the coordinating centre for various kinds of Russian foreign humanitarian activity, including support for Russian compatriots living abroad, preserving Russian cultural heritage, promoting the Russian culture and language and educational and scientific cooperation. The agency is also likely to take a leading role in managing Russian international development assistance – the Concept of Russia's participation in international development assistance was approved by the President in 2007, but up to now no agency has been designated to implement it. With such an ambitious agenda, the financing and responsibilities of *Rosstrudnichestvo* are expected to expand accordingly.

In 2010 President Medvedev ordered the establishment of two new institutions with foreign policy goals: the *Gorchakov Fund for Public Diplomacy Support* and *Russian International Affairs Council*. The Fund for Public Diplomacy Support was named after Alexander Gorchakov – a prominent and highly respected Russian diplomat of the 19th century and schoolmate of one of the greatest Russian poets, Alexander Pushkin. Overall, this initiative was welcomed by experts, with one Russian official even calling it a „revolutionary” step aimed to improve the country's image abroad.

²⁷ M. Winnerstig, *Tools of Destabilization. Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States*, FOI, 2014.

The Russian International Affairs Council (RIAC), which started operating in July 2011, serves as „a link between the state, expert community, business and civil society in an effort to find foreign policy solutions”²⁸.

As the ideas of Eurasianist find their way into Russia’s mainstream politics, we can see that the Civilizationalist approach becomes more and more popular. As I have above analysed the trends in the Russian policies towards minorities abroad, one cannot fail to notice that the notion of protecting compatriots have undergone a certain genesis. The closer we move to the present moment, the more one can see deeper background of the policies and even philosophical implications. I dare say that the genesis of Russia’s foreign policy in general and the policy towards compatriots abroad in particular has been moving towards wider scheme, where the notion „Russian World” plays an important role.

The term „Russian World” was used in medieval accounts to define ancient Rus. It can be traced to the 11th century in the writings of Russian Grand Prince of Kiev Iziaslav Iaroslavich, who spoke of a „Kherson and Russian World” in a letter addressed to the Roman Pope Clement. The term seems to have been taken from his account in the nineteenth century by Count Sergey Uvarov (1786–1855), president of the Imperial Academy of Sciences and minister of education, famous for having crafted the tripartite emblem of the reign of tsar Nicholas I: „Autocracy, Orthodoxy, Nationality”. The term „nationality” in this context is especially important (in Russian *народность*), as its meaning has certain connotations as well. It refers to the notion of the community, meaning rural collectivity with responsibility for their affairs typical of Russia. It is notable that this community is called also «мир», the same word as „world”.

It is important to note that the origins of the term „Russian World” have deep historical connotations. It is closely connected to the formation of the Russian identity as such, historically grown out of the expansion of the „Rus” and later the empire. Thus, in Russian consciousness, the so-called „gathering of the Russian lands” was very important. In historic narrative,

²⁸ O. Shakirov, *Russian Soft Power under Construction*, E-International Relations, 2013, www.e-ir.info/2013/02/14/russian-soft-power-under-construction/ (accessed: 14.07.2016).

it refers to territorial expansion of the Grand Duchy of Muscovy²⁹. It has certain historical continuation while expansion of the empire continued. As an important example, one can note here that Catherine the Great established a medal *Отторженная возвратихъ*³⁰. As we see, this discourse of the right of Russians to territorial expansion becomes used by the establishment of Putin as we go along. In a way, the discourse of the „Russian World” justifies the annexation of Crimea as well.

The current, post-Soviet term of the „Russian World” has several fathers: a biological one, Petr Shchedrovitsky, and a spiritual father, Gleb Pavlovsky, who nurtured and inspired it.

In their 1999 article, Shchedrovitsky and Efim Ostrovsky elaborated on their definition of the „Russian World”. According to them, „Over the course of the twentieth century, following tectonic historical shifts, world wars and revolutions, a Russian World was created on Earth – a network of small and large communities, thinking and speaking in Russian. It is not a secret that the territory of the Russian Federation contains only half of this Russian World. The state formation created on the territory of the Russian Federation at the turn of the 1990s did not turn out to be an adequate means for incorporating Russian society into the global historical process (...) This process of social degradation (the collapse of the Soviet Union) has been compensated by the formation, over the course of the twentieth century, of a sizeable Russian diaspora in the world.” In conclusion, the article highlights the innovative character of the Russian World as a sign of a new, globalized Russia: „A Russian World in a Peaceful World (*русский мир в мире мирое*), attracting Russians from all over the world to participate in a new global meta-project”³¹.

In the dual nature of the concept of the „Russian World” one can see the influence of their authors – they were at the same time interested in philosophy and history and also they were brand-makers, image-makers. The Russian World is characterized by this dual aspect: in the marketing sense,

²⁹ S. Berger, A. Miller, *Nationalizing Empires*, CEU Press, Budapest–New York 2015, p. 345.

³⁰ “Returning the lands taken away”.

³¹ M. Laruelle, *The „Russian World”. Russia’s Soft Power and Geopolitical Imagination*, Center on Global Interests, Washington 2015.

it is a brand for establishing Russia's voice in the chorus of nations, but it is also a vessel for a more philosophical or religious messianism, with the notion that Russia's message to the world has a universal value of salvation³².

In 2007, The Russian World Fund was established under the umbrella of the Ministries of Foreign Affairs and Education and Science. Through its foundation, the Russian World Fund carries on the ambiguity of focusing on compatriots and opening up to all those interested in supporting Russia in the world. The Fund's leadership was given to a loyal intellectual apparatchik close to Pavlovsky, Viacheslav Nikonov, the head of the Politika Foundation. The Fund defines the Russian World as consisting of „not only Russians, not only Rossians, not only our compatriots in the Near and Far Abroad, émigrés and their descendants. It also includes foreign citizens, speaking Russian, studying it, and all those who are honestly interested in Russia and care for its future. (...) In forming the Russian World as a global project, Russia is creating for itself a new identity, new possibilities for effective cooperation with the rest of the world, and new incentives for its own development”³³. It is noteworthy that Nikonov is the grandson of Vyacheslav Molotov, the co-signer of the ill-famous Molotov-Ribbentrop Pact in the capacity of Stalin's foreign minister at his time.

Groups active abroad focus on promotion of the Russian language, Eurasian integration and demonisation of the EU association agreements, defending human rights of compatriots, promotion of Christianity and conservative values as the core of Eurasian civilization, and on the defence of the Russian interpretation of history – particularly Second World War history, (which in Russia is seen first and foremost as the Great Patriotic War.). They serve as echo chambers for the Kremlin narrative that European values are foreign, European integration means European occupation, and the association agreements are used to lure states into NATO. They also mobilize people on to the streets for protests to undermine sovereignty and stir tensions in their countries of residence.

They target three main groups in Russia's neighbourhood: the youth, the media and the elite. When targeting the youth, the aim is to consolidate the pro-Russian youth and provide them with skills and access to Russian

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

thinkers and standards of journalism and diplomacy. This is done through different fora (Seleger International, Dialogue for the Future, Balkan, Caucasus and Baltic Dialogues, Slavic Integration Forum). These fora promote Russian views on history and current events³⁴.

The term „Russian World” is generally understood to comprise not only the Russian Diaspora itself, but also an ideological concept of Russian culture and its mission in the world. Valeri Tishkov supposes that only a few countries could create a „world”: „trans-national and transcontinental community, which is united by belonging to some state and loyalty to its culture. The countries that have such a world(s) are Spain, France, China and Great Britain”. Tishkov claims a unique character for the Russian world – its connection to the legacy of a supranational state with many different ethnicities and languages. The history of the Soviet period, in which he sees the promulgation of the Russian language as a tool of modernization, makes it more difficult to classify and measure „native” and „non-native” speakers among those in the post-Soviet states who are also fluent in their national language³⁵.

The appearance of the concept of the „Russian World” let the Kremlin compatriots’ policy dealers avoid the blurry term „Russian compatriot”. Starting from the summer of 2007, it became fashionable to speak about „the values and interests of the Russian world” thinking whatever one wanted under this. Moreover, there is no legal definition of the notion of the „Russian world”, and this allows to use it widely, without limits. Thus, the launching of the new concept had a certain political benefit³⁶.

The „Russian World” concept has much in common with the civilizational discourse and promotes Russia as a unique civilisation. This approach stemmed from two main directions: the Russian Orthodox church and the neo-urasianists. Among neo-urasianists, it is important to mention here one of its main ideologues, Aleksandr Dugin. Though his direct involvement

³⁴ J. Lough, O. Lutzevych, P. Pomerantsev, S. Secrieru, A. Shekhovtsov, *Russian Influence Abroad: Non-state Actors and Propaganda*, Russia and Eurasia Programme Meeting Summary, Chatam House, Vienna 2014.

³⁵ V. Tishkov, *The Russian World – Changing Meanings and Strategies*, „Carnegie Papers” 2011, No. 95, August, in O. Polegky, *Changes of the Russian foreign policy discourse and concept of „Russian World”*, PECOB’s Papers series, 2011.

³⁶ O. Самородний, op.cit., p. 168.

in the forming of the authorities' agenda in Russia remains subtle, there is no doubt that his ideas are used in mainstream politics. Already in his book of 1997 („The Basics of Geopolitics”), he writes that:

“The Russian people, as different from many other peoples has been formed as a carrier of unique civilization, which has all the distinct features of original and full planetary-historic phenomenon. The Russian people is the constant, which served as an axis for creation not one, but many states: from the mosaic of the dukedoms of Eastern Slavs, Moscovite Rus, the Empire of Peter the Great and the Soviet bloc. ... The Russian people did not just provide for the ethnic base for all of these state formations, but it expressed a special civilizational idea, unlike any other. It is not the state that formed the nation. The other way around, the Russian people, the Russian nation has been experimenting in history with different types of state systems, expressing in a different way (depending on circumstances) the specificity of its unique mission. The Russian people certainly belongs to the messianic peoples. As any messianic people it has universal all-human meaning, which competes not just with other national ideas, but other forms of civilizational universalism”³⁷.

The ambivalence of Russian identity and the blurriness of geopolitics can be also tracked back to Dugin. He claims that Russians have a stake in everything, the interests of the Russian people are not limited by the Russian ethnos, Russian empire or even the whole of Eurasia³⁸.

By 2008, the state has taken on the same notion, which can be also called Putin's conservative agenda. Although the geography of Russia as a civilization remains imprecise, the contents of this civilization are clearly rooted in conservative values. The frequency of the term „morality” (*нравственность*) and of the adjective „spiritual” (*духовный*) in Putin's speeches has increased in recent years, especially since his return to the presidency in 2012. The Kremlin understands morality as respect for „traditional” values: the heterosexual family (non-recognition of LGBT rights); an emphasis on having children as a basis for individual life but also for the country's demographic health; the fight against alcoholism; and respect for

³⁷ А. Дугин, *Основы геополитики. Геополитическое будущее России*, Арктогея, Moscow 1997, p. 189.

³⁸ *Ibidem*, p. 191.

the elderly and for hierarchy³⁹. The concept of „civilization” proved ideologically handy for the Russian authorities.

As the state took on the philosophical concept as its doctrine, one can notice how the term started to appear in the official statements. In 2001, during the first Congress of Compatriots, the term was used by Putin. Tatjana Poloskova explains it in the interview to the radio station „Golos Rossii” „we first included in the text the idea of consolidation and structuring of the foreign (*зарубежный*) Russian World as a basis of Russia’s policy in this direction. The goal of this project is the formation of transnational network of cultural, economic, information links between the islets of the Russian diasporas⁴⁰.

The two corner stones of the „Russian World” concept are the Russian language and the Orthodox church. From a political perspective the Russian language is seen as a way of holding the Russian world together. Russian language policy is definitely directed towards the growth of the influence of the Russian language through compatriot policy. The Russian language is also a means of information. The Russian language is defined as an important object of information security. „The Russian language is the spiritual unity factor for the multi-ethnic Russian state, it is the inter-state communication language of the CIS⁴¹.

Second cornerstones subject for unity of „Russian World” is the Russian Orthodox Church and its traditional cultural values as an alternative to the ideas of liberal democracy. Orthodox Church is at the moment also seen as a uniting bond between the three East Slavonic countries: Russia, Ukraine and Belarus (and a bit less in Moldova) .

It is interesting to note that the Church has been quite vocal in outlining the ideological background of the notion of the „Russian World”. At the Second Congress of Compatriots in 2006 in St.Petersburg, it was the metropolitan Kirill who said that:

³⁹ M. Laruelle, op.cit.

⁴⁰ О. Самородный, op.cit., p. 90.

⁴¹ The Doctrine of Information Security of the Russian Federation. 2000, <http://archive.mid.ru//bdomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/2deaa9ee15ddd24bc32575d9002c442b!OpenDocument> (accessed: 18.07.2016).

„the Russian diaspora comprises not only the people by their ethnic affiliation. (...) One’s belonging to the Russian diaspora also an orthodox, Muslim, Jewish or Buddhist, and people of other religions feel. (...) Russian culture is giving birth to such a multifaceted phenomenon as a Russian world. (...) In order for the persons originating from the states of historical Russia to remain part of the Russian world, it is necessary to apply all their strength to preserve their faith, a common system of values, common assessment of history, a common language. (...) Russia must firmly oppose all of those who try to tear the body of the common Russian people apart. (...) It is difficult to imagine the work with compatriots without the participation of the Russian church in it”⁴².

From the point of view of its proponents, one of the advantages of involving the Russian Orthodox Church in the compatriots’ policy is that it removes the program from the purely political realm, at least to a certain extent. While the traditionally close relationship between church leaders and the secular authorities in Russia cannot be negated, those in political office may arguably reduce the likelihood and fierceness of attacks against state activities by teaming up with the church in promoting the compatriots policy. Religious freedom, highly regarded in the West, offers some degree of legitimacy to the international activities of the Russian Orthodox Church.

In reference to our topic, the events of 2014 are especially important. Before that, one can say that the foreign policy and national security agenda existed quite separately from the notion of the „Russian world” or rather, the concept was very much in the identity’s theoretical realm. The revolution in Ukraine allowed (and from the Kremlin’s perspective even forced) Russia to securitise the question of identity; that is to make it one of the issues critical for the survival of the Russian nation and statehood. On March 7, 2014, in commenting on the situation in Crimea, Dmitry Peskov, Putin’s press secretary, said that the President of the Russian Federation is a guarantor of security for the Russian world. This statement reflects a fundamental change in official perception of the Kremlin’s zone of responsibility in questions of security: it marks a shift in this zone from the nation-state level to the level of a community larger than a nation-state. This signals a swift securitisation of the Russian world concept⁴³.

⁴² О. Самородный, *op.cit.*, p. 138.

⁴³ I. Zevelev, *op.cit.*

On July 2, 2014, Putin addressed the conference of the Russian ambassadors with similar themes. He stressed that Russia is entitled to protect Russian population groups abroad. The objects of such entitlement are, according to Putin „compatriots, Russian people, people of other ethnicities, their language, history, culture, their legitimate rights. When I say Russian people and Russian-speaking citizens, I mean people who sense that they are a part of the broad Russian world, not necessarily of Russian ethnicity, but everyone who feels to be a Russian person”. He warned, „I would like to make it clear to all: our country will continue to actively defend the rights of Russians, our compatriots abroad, using the entire range of available means – from political and economic to operations under international humanitarian law and the rights [of compatriots abroad] to self-defence”⁴⁴.

On the basis of the analysed material, it can be claimed that the Russian official discourse securitises the minority issue indeed. It uses many arguments for the protection of the minorities with extraordinary measures. The situation is especially complicated as the referent object of the protection is deliberately left blurred and unclear. The concept of the „Russian World” is important in this context, as it allows to leave the object blurred, and to spread the idea of needed protection of the Russians far beyond the borders of Russia. The Russian policies also show that the motivation behind them is mixed – on one hand, there is genuine wish to protect the minorities on the basis of nationalist arguments – in order to preserve the huge nation of Russians. It includes in the notion of nation all the Russian compatriots abroad as well. On the other hand, there clearly exists geopolitical motivation, as the Russian authorities would like to create the sphere of influence around Russia, and the minorities are an instrument, which could help achieving these objectives.

⁴⁴ V. Socor, *Putin Inflates „Russian World”, Claims Protection Rights*, „Eurasia Daily Monitor” 11 (2014), Issue 120, <https://jamestown.org/program/putin-inflates-russian-world-identity-claims-protection-rights/> (accessed: 17.07.2016).

ANNA TIIDO

**„ROSYJSKI ŚWIAT”: MGLISTY PRETEKST
DLA OCHRONY ROSYJSKIEJ MNIEJSZOŚCI ZA GRANICĄ**

Celem artykułu jest analiza zjawiska określanego mianem „rosyjskiego świata” w kontekście jego roli w procesie zabezpieczania praw rosyjskiej mniejszości za granicą. Autorka w swoich badaniach wykorzystała schemat stworzony przez Rogersa Brubakera i uzupełniony następnie przez innych znawców problematyki, a także „teorię sekurytyzacji” rozwiniętą przez szkołę kopenhaską. Taka kombinacja umożliwiła pogłębione studia nad relacjami pomiędzy państwami goszczącymi, krajem pochodzenia, mniejszościami narodowymi i organizacjami międzynarodowymi. W artykule autorka skoncentrowała się przede wszystkim na przedstawieniu roli kraju pochodzenia, w analizowanym przypadku – Rosji.

**THE „RUSSIAN WORLD”:
THE BLURRED NOTION OF PROTECTING RUSSIANS ABROAD**

The purpose of this article is to see into the ambiguous phenomenon of the „Russian World” in connection to the role of this concept in securitising the Russian minorities abroad. I will look into the problem using the scheme developed by Rogers Brubaker complemented by other researchers and the securitisation theory of the Copenhagen school. This combination provides us with the valuable insight into the relationships between the host states, external national homelands, national minorities and international organisations. In this article, I will concentrate on the external national homeland, in our case, Russia.

AGNIESZKA SZPAK¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

OCENA ATAKU NA SZPITAL W KUNDUZIE W ŚWIETLE MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA HUMANITARNEGO

Słowa kluczowe: międzynarodowe prawo humanitarne, atak na szpital, zasady ostrożności, zasada rozróżniania, cele wojskowe

Keywords: international humanitarian law, attack on the hospital, precautionary principles, principle of distinction, military objectives

1. WPROWADZENIE

W dniu 3 października 2015 r. miał miejsce atak amerykańskich sił zbrojnych na szpital prowadzony przez organizację pozarządową Lekarze Bez Granic (*Médecins Sans Frontières*), który znajdował się w afgańskim mieście Kunduz. Amerykanie zbombardowali szpital, zabijając co najmniej dwunastu członków Lekarzy Bez Granic i dziesięciu pacjentów szpitala oraz raniąc kolejnych trzydzieści siedem osób. Atak stanowił część operacji wojskowej odbicia zajętego przez talibów miasta Kunduz². Szpital stanowił jedyne miejsce tego typu w Kunduzie i w samym 2014 r. udzielił

¹ Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, e-mail: aszpak@umk.pl.

² J. Horowitz, *Was the Kunduz Strike a War Crime?*, blog Just Security, dostępne na stronie internetowej: <https://www.justsecurity.org/26569/kunduz-strike-war-crime/> (dostęp: 20.10.2015).

pomocy medycznej ponad 22 tysiącom ludzi³. Lekarze Bez Granic oskarżyli USA o popełnienie zbrodni wojennej. Również wielu komentatorów wskazało na taką możliwość. Organizacja zażądała przeprowadzenia międzynarodowego, niezależnego śledztwa i ukarania osób odpowiedzialnych. Nie przyjęła przy tym przeprosin złożonych przez Prezydenta USA Baracka Obamę, który określił atak jako „straszny, tragiczny wypadek”⁴. Wśród innych ciał i instytucji, które zabrały głos należy wymienić Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka Zeid’a al-Hussein’a. Stwierdził on, że atak był tragiczny, niewybaczalny, prawdopodobnie kryminalny, i możliwe, że stanowił zbrodnię wojenną. Również Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK) potępił atak⁵.

Podstawowe pytanie, na które postaram się odpowiedzieć w tym krótkim artykule, brzmi: czy amerykańskie zbombardowanie szpitala w Kunduzie stanowiło zbrodnię wojenną? W pierwszym rzędzie konieczne jest określenie charakteru konfliktu zbrojnego trwającego w Afganistanie oraz prawa mającego zastosowanie i rządzącego ochroną szpitali cywilnych. Następnie należy wskazać, jakie reguły rządzą atakami na cele wojskowe. Na tym tle przeanalizowane zostaną amerykańskie działania i dokonana zostanie ich ocena prawna w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego. Naturalnie nie jest możliwa ostateczna ocena tych działań, ponieważ nie dysponujemy wszystkimi danymi, koniecznymi dla przeprowadzenia takiej oceny. Zależy ona od wielu czynników faktycznych, które na chwilę obecną nie zostały jeszcze ustalone. Stąd tak ważne jest przeprowadzenie niezależnego śledztwa w tym przedmiocie, o czym również wspomnę w zakończeniu niniejszego artykułu.

³ P. Grzebyk, *Zbombardowanie szpitala w Kunduz – zbrodnia, którą trzeba wyjaśnić (update i poprawka)*, blog Przegląd Prawa Międzynarodowego, dostępne na stronie internetowej: <http://przegladpm.blogspot.com/2015/10/kunduz-zbrodnia-kto-ra-trzeba-wyjasnic.html> (dostęp: 20.10.2015).

⁴ F. Ni Aoláin, *When Sorry Is Not Enough (or Makes Things Worse)*, blog Just Security, dostępne na stronie internetowej: <https://www.justsecurity.org/26718/or-worse/> (dostęp: 20.10.2015); T. Walker, *Kunduz hospital bombing: President Obama apologises for US air strike that killed 12 aid workers and 10 patients*, dostępne na stronie internetowej: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/kunduz-hospital-bombing-president-obama-apologises-for-us-airstrike-that-killed-12-aid-workers-and-a6685341.html> (dostęp: 20.10.2015).

⁵ J. Horowitz, op.cit.

2. CHARAKTER KONFLIKTU ZBROJNEGO I PRAWO MAJĄCE WOBEC NIEGO ZASTOSOWANIE

Mimo różnych kontrowersji i wątpliwości co do charakteru konfliktu zbrojnego w Afganistanie można uznać, że po obaleniu talibów i dojściu do władzy nowego rządu, który wspólnie z ISAF (*International Security Assistance Force*) walczy z talibami, konflikt zbrojny z międzynarodowego (między Afganistanem a USA) przekształcił się w niemiędzynarodowe (rząd Afganistanu wspierany przez USA przeciwko talibom). Konsekwencją tego jest zastosowanie do niego międzynarodowego prawa humanitarnego zawartego we wspólnym dla czterech konwencji genewskich z 1949 r. artykułe 3⁶ oraz II Protokole dodatkowym do Konwencji genewskich, dotyczącym ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych z 1977 r.⁷, których Afganistan jest stroną⁸. Ponadto należy pamiętać o zwyczajowym międzynarodowym prawie humanitarnym, którego dobrym źródłem poznawczym jest Studium MKCK z 2005 r.⁹

Wspólny art. 3 stanowi, że „osoby nie biorące bezpośrednio udziału w działaniach wojennych, włącznie z członkami sił zbrojnych, które złożyły broń, oraz osobami, które stały się niezdolne do walki na skutek choroby, ran, pozbawienia wolności lub z jakiegokolwiek innego powodu, będą we wszelkich okolicznościach traktowane w sposób humanitarny, bez czynienia żadnej różnicy na ich niekorzyść z powodu rasy, koloru skóry, religii lub wiary, płci, urodzenia lub majątku, ani z żadnych innych analogicznych powodów”. Przepis ten wyraźnie zakazuje atakowania w jakikolwiek sposób osób, które stały się niezdolne do walki na skutek ran i choroby, bez względu na to czy są to osoby cywilne, czy też członkowie sił zbrojnych lub bo-

⁶ Cztery konwencje genewskie są dostępne w: Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik. Przywołując wspólny art. 3, będą odwoływać się do tego źródła.

⁷ II Protokół dodatkowy z 1977 r. jest dostępny w: Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

⁸ Zob. wykaz państw stron na stronie MKCK: https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelected=475 (dostęp: 20.10.2015).

⁹ J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*. vol. I: *Rules*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.



jownicy walczącej po niepaństwowej stronie konfliktu. Ranni i chorzy korzystają z ochrony.

Przepisy te zostały uzupełnione i rozwinięte we wspomnianym II Protokole dodatkowym. Istotne w tym przedmiocie są art. 4 (podstawowe gwarancje), art. 7 (ochrona rannych i chorych), art. 9 (ochrona personelu medycznego), art. 11 (ochrona formacji medycznych), art. 12 (znak rozpoznawczy). Zgodnie z tymi przepisami, „wszyscy ranni, chorzy i rozbitkowie korzystają z poszanowania i ochrony, niezależnie od tego, czy uczestniczyli w konflikcie zbrojnym” (art. 7)¹⁰; „personel medyczny i duchowny powinien być szanowany i chroniony” (art. 9)¹¹; „medyczne formacje i środki transportu medycznego korzystają zawsze z poszanowania i ochrony i nie mogą być przedmiotem ataków. Ochrona przysługująca medycznym formacjom i środkom transportu może ustać tylko wtedy, gdy są one używane, poza ramami swych zadań humanitarnych, do działań wrogich. Niemniej ochrona może ustać dopiero po bezskutecznym ostrzeżeniu ustalającym, jeśli to możliwe, rozsądny termin”¹². Warto też dodać, że zgodnie z art. 12, „[p]od kontrolą właściwej uprawnionej władzy personel medyczny i duchowny oraz medyczne formacje i środki transportu powinny używać znaku rozpoznawczego czerwonego krzyża, czerwonego, półksiężyca lub czerwonego kryształku na białym tle. Powinien on być szanowany we wszystkich okolicznościach i nie może być nadużywany”¹³. Przepisy te stanowią również odzwierciedlenie międzynarodowego prawa zwyczajowego i jakie takie są wiążące dla wszystkich stron konfliktu zbrojnego¹⁴.

3. REGUŁY PODEJMOWANIA ATAKU NA CELE WOJSKOWE

Jak zostało wspomniane, nie wolno atakować szpitali, nawet jeśli leczeni są w nich żołnierze wrogiej strony. Zupełnie wyjątkowo można zaatakować szpital, jeśli jest on wykorzystywany, poza ramami swych zadań hu-

¹⁰ II Protokół dodatkowy z 1977 r. w: Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem. Zob. też: A. Szpak, *Międzynarodowe prawo humanitarne*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014, s. 291–292.

¹⁴ Zob. zasady 25, 27, 28, 30 Studium MKCK – J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, op.cit., s. 78–104.

manitarnych, do działań wrogich. Jednak nawet wtedy ochrona może ustać dopiero po bezskutecznym ostrzeżeniu ustalającym, jeśli to możliwe, rozsądny termin. Natomiast w przedmiocie podejmowania ataków na cele wojskowe kluczowe są środki ostrożności, które powinny zostać podjęte w takiej sytuacji. W przypadku międzynarodowego konfliktu zbrojnego środki te zostały sformułowane *expressis verbis* w art. 57 I Protokołu dodatkowego, natomiast II Protokół dodatkowy takich reguł wprost nie formułuje, jednak powszechnie się uważa, że stanowią one prawo zwyczajowe i jako takie są wiążące dla wszystkich państw świata oraz innych stron konfliktów zbrojnych¹⁵. Zgodnie z zasadą 15 Studium MKCK, „[w] toku prowadzenia operacji wojskowych należy stale troszczyć się o oszczędzanie ludności cywilnej, osób cywilnych oraz dóbr o charakterze cywilnym. Należy przedsięwziąć wszystkie praktycznie możliwe środki ostrożności w celu uniknięcia, a przynajmniej sprowadzenia do minimum, nie zamierzonych strat w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych i szkód w dobrach o charakterze cywilnym”¹⁶. Ponadto, „każda ze stron konfliktu powinna uczynić wszystko, co jest praktycznie możliwe, dla sprawdzenia, czy cele ataku są celami wojskowymi” (zasada 16)¹⁷. Zgodnie z zasadami 17 i 18, „każda ze stron konfliktu powinna przedsięwziąć wszystkie praktycznie możliwe środki ostrożności w celu uniknięcia, a przynajmniej sprowadzenia do minimum, nie zamierzonych strat w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych oraz szkód w dobrach o charakterze cywilnym” oraz „w celu dokonania oceny tego, czy dany atak może spowodować nie zamierzone straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych oraz szkody w dobrach o charakterze cywilnym, które byłyby nadmierne w stosunku do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej”¹⁸. Kiedy okaże się, że atakowany obiekt nie jest celem wojskowym lub można oczekiwać, że atak wywoła nadmierne straty wśród ludności cywilnej i obiektów cywilnych w porównaniu do oczekiwanej i bezpośredniej korzyści wojskowej (a więc zostanie podjęty

¹⁵ J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, op.cit., zasady 15–21.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

z naruszeniem zasady proporcjonalności), nie należy go podejmować, a już podjęty należy przerwać (zasada 19)¹⁹.

4. ATAK NA SZPITAL W KUNDUZIE – CZY NARUSZONE ZOSTAŁY NORMY MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA HUMANITARNEGO?

Nie jest możliwe udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, przede wszystkim z powodu zbyt wielu niewiadomych. Na wstępie należy zapytać – jaki obiekt USA chciały zaatakować? Jeśli celem ataku był rzeczywiście szpital, to niewątpliwie doszło do naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego, co stanowi jednocześnie zbrodnię wojenną. Zgodnie z art. 8 (2) (e) (iv) Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK), zbrodnią wojenną popełnianą w niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym jest „zamierzone kierowanie ataków na [...] szpitale oraz miejsca, gdzie gromadzeni są ranni i chorzy, pod warunkiem że nie są one celami wojskowymi”²⁰. Bez znaczenia byłby fakt udzielania w szpitalu w Kunduzie pomocy medycznej rannym i chorym należącym do wroga. Należy zauważyć, że organizacja Lekarze Bez Granic potwierdziła, że wiele razy dzieliła się z siłami zbrojnymi USA w Afganistanie informacjami na temat położenia szpitala, w tym ostatni raz 30 września, a więc na trzy dni przed atakiem²¹. Wydaje się jednak niewiarygodne, żeby Amerykanie celowo atakowali szpital²². Oni sami na początku stwierdzili, że atak na szpital w Kunduzie stanowił pomyłkę, a następnie gen. John F. Campbell powiedział, że atak był „decyzją podjętą zgodnie z łańcuchem dowodzenia”²³.

Druga możliwość obejmuje atak na inny cel – legalny cel wojskowy, np. talibów stacjonujących w pobliżu szpitala, o którym atakujący nie wiedzieli. W tej sytuacji szpital ucierpiałby incydentalnie. Jeżeli tak rzeczywiście było, sami talibowie stanowili legalny cel wojskowy, jednak przy ataku

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Statut MTK jest dostępny w: Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 708.

²¹ M. Sterio, *Strike at Kunduz: Did the United States Violate International Humanitarian Law?*, blog IntLawGrrls, dostępne na stronie internetowej: <http://ilg2.org/2015/10/08/strike-at-kunduz-did-the-united-states-violate-international-humanitarian-law/> (dostęp: 20.10.2015).

²² Zob. również: J. Horowitz, op.cit.

²³ M. Sterio, op.cit.

na nich należało przedsięwziąć wskazane wyżej środki ostrożności celem zminimalizowania strat w ludności cywilnej i szkód w obiektach cywilnych oraz celem sprawdzenia czy atak nie spowoduje nadmiernych strat w porównaniu do oczekiwanej i bezpośredniej korzyści wojskowej z ataku. Jonathan Horowitz stawia w tym zakresie następujące pytania: czy szpital był oznaczony znakiem Czerwonego Krzyża, np. na dachu? Czy pilot był w stanie ten znak zobaczyć? Jeżeliby USA nie przedsięwzięły takich środków ostrożności, to naruszyły międzynarodowe prawo humanitarne²⁴. Nawet gdyby USA atakując talibów nie wiedziały, że w pobliżu znajduje się szpital, ich obowiązki w zakresie środków ostrożności byłyby podobne. Zawsze należy sprawdzić czy atakowany obiekt jest celem wojskowym, czy w pobliżu nie znajdują się osoby i/lub obiekty cywilne, obiekty chronione jak właśnie szpital. Jeśli dowodzący amerykańską operacją takich środków ostrożności nie podjęli, naruszyli międzynarodowe prawo humanitarne.

Jeśli z kolei Amerykanie jako cel ataku postawili sobie talibów, mając przy tym świadomość, że szpital ucierpi jako *collateral damage* (straty uboczne), innymi słowy świadomie zdecydowali się poświęcić osoby cywilne, rannych i chorych oraz personel medyczny dla osiągnięcia określonej korzyści wojskowej, podstawowe pytanie brzmi – czy Amerykanie dokonali oceny proporcjonalności strat do korzyści? Zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie przy podejmowaniu ataku na legalny cel wojskowy i wchodzących w grę stratach wśród ludności cywilnej. Zastosowanie przedmiotowej zasady wymaga od tych, którzy planują atak, aby podjęli wskazane wyżej środki ostrożności dla sprowadzenia do minimum strat w ludności cywilnej. Jak zostało już wskazane, powinni oni:

„również powstrzymać się od podjęcia ataku, który mógłby spowodować niezamierzone straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych, szkody w dobrach o charakterze cywilnym lub takie straty i szkody łącznie, których rozmiary byłyby nadmierne do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej. Gdy okaże się, że cel ataku nie ma charakteru wojskowego lub można oczekiwać, iż atak wywoła niezamierzone straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych lub szkody w dobrach o charakterze cywilnym albo takie straty i szkody łącznie, których rozmiary by-

²⁴ Zob. J. Horowitz, op.cit.



łyby nadmierne w stosunku do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej należy odstąpić od takiego ataku lub go przerwać²⁵.

Przepis art. 57 I Protokołu dodatkowego jest niewątpliwie odzwierciedleniem zasady proporcjonalności, zgodnie z którą, mimo że z założenia dany atak na obiekt wojskowy jest legalny, to należy go zaniechać, gdy wywoła on lub można oczekiwać, że wywoła nadmierne straty w życiu ludzkim lub szkody w dobrach o charakterze cywilnym, tym samym prowadząc do kwalifikacji danego ataku jako nielegalnego. Należy wyraźnie podkreślić, że zasada proporcjonalności ma zastosowanie w przypadku ataku na cel wojskowy, a nie na osoby lub obiekty cywilne. Osoby te lub obiekty mogą ucierpieć jako *collateral damage*, czyli incydentalnie. Zasada proporcjonalności w ataku znajduje zastosowanie również do wewnętrznych konfliktów zbrojnych, gdyż odzwierciedla prawo zwyczajowe, na co wyraźnie wskazuje zasada 14 Studium MKCK na temat zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego²⁶. Wydaje się, że w omawianym przypadku straty w ludności cywilnej były nadmierne w stosunku do oczekiwanej bezpośredniej korzyści wojskowej z ataku na talibów, pamiętając cały czas, że tak naprawdę nie wiemy, co USA rzeczywiście chciały zaatakować. Podobne scenariusze omawia Horowitz w swoim tekście na temat ataków na Kunduz²⁷.

Warto zauważyć, że zgodnie ze Statutem MTK zbrodnią wojenną, ale popełnianą tylko w międzynarodowych konfliktach zbrojnych, jest „zamierzone przeprowadzanie ataku ze świadomością, iż atak ten spowoduje przypadkową utratę życia lub zranienie osób cywilnych lub szkodę w obiektach cywilnych [...] które byłyby wyraźnie nadmierne w stosunku do konkretnej, bezpośredniej i całkowitej spodziewanej korzyści wojskowej”²⁸. Przepis ten nie ma swojego odpowiednika na liście zbrodni wojennych popełnianych w niemiędzynarodowych konfliktach zbrojnych. Poza tym musi to być działanie zamierzone, nie wystarczy jedynie brak ostrożności.

²⁵ Art. 57 I Protokołu dodatkowego w: Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

²⁶ Zob. też: A. Szpak, op.cit., s. 52–53.

²⁷ J. Horowitz, op.cit. Zob. też: M. Sterio, op.cit.

²⁸ Statut MTK, art. 8 (2) (b) (iv).

Można zadać sobie pytanie – czy atak na cel wojskowy przy rażącym braku zachowania środków ostrożności i z naruszeniem zasady proporcjonalności można uznać za świadomy atak bez rozróżnienia? Ataki bez rozróżnienia są zabronione przez I Protokół dodatkowy (art. 57 i art. 85 (3) (b)). W orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w byłej Jugosławii poważnego naruszenia zasady proporcjonalności nie traktowano jako odrębnej zbrodni, lecz tylko jako dowód ataków skierowanych przeciwko ludności cywilnej lub cywilnym obiektom²⁹. Tak czy inaczej te ostatnie stanowią zbrodnię wojenną.

Milena Sterio odrzuca scenariusz, w którym USA nie wiedziały, że bombardują szpital. Wskazuje m.in. na fakt uzyskania przez siły amerykańskie dokładnych informacji na temat położenia szpitala. Jej zdaniem w świetle tego, co wiemy jest bardzo prawdopodobne, że USA naruszyły prawo humanitarne³⁰. Z kolei Cathherine Harwood wskazuje na fakt ciągłych telefonów ze strony Lekarzy Bez Granic do centrum dowodzenia sił amerykańskich i kontynuację ataków przez pół godziny od pierwszych telefonów³¹. Wszystko to może wskazywać na tragiczną pomyłkę ze strony amerykańskich sił zbrojnych, jednak wydaje się to mało wiarygodne, biorąc pod uwagę dane dotyczące lokalizacji szpitala, w posiadaniu których byli Amerykanie. Amerykanie nie dochowali raczej wspomnianych wyżej środków ostrożności

²⁹ H. Olásolo, *Unlawful Attacks in Combat Situations. From the ICTY's Case Law to the Rome Statute*, Brill, Lejda-Boston 2008, s. 157. Szerzej o zasadzie proporcjonalności, zob. ibidem, s. 155–188; K. Dorman, *Proportionality and Distinction in the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, „Australian International Law Journal” 12 (2005), s. 83–98; T. M. Franck, *On Proportionality of Countermeasures in International Law*, „American Journal of International Law” 102 (2008), s. 723–734; S. Oeter, *Comment: Is the Principle of Distinction Outdated?*, [w:] *International Humanitarian Law Facing New Challenges. Symposium in Honour of Knut Ipsen*, red. W. Heintschel von Heinegg, V. Epping, Springer, Berlin–Heidelberg 2007, s. 53–62; T. Stein, *Collateral Damage, Proportionality and Individual International Criminal Responsibility*, [w:] *International Humanitarian Law*, s. 157–161.

³⁰ M. Sterio, op.cit.

³¹ C. Harwood, *Will the 'Sleeping Beauty' Awaken? The Kunduz Hospital attack and the International Humanitarian Fact-Finding Commission*, blog EJIL Talk!, dostępne na stronie internetowej: <http://www.ejiltalk.org/will-the-sleeping-beauty-awaken-the-kunduz-hospital-attack-and-the-international-humanitarian-fact-finding-commission/> (dostęp: 21.10.2015).

lub zasady proporcjonalności. Równie niewiarygodne wydaje się, że Amerykanie świadomie zbombardowali szpital w Kunduzie.

5. KONIECZNOŚĆ PRZEPROWADZENIA NIEZALEŻNEGO ŚLEDZTWA I UKARANIA OSÓB ODPOWIEDZIALNYCH

Ze względu na wspomniane wyżej niejasności i skalę tragedii konieczne jest przeprowadzenie międzynarodowego, niezależnego i bezstronnego śledztwa. Na chwilę obecną USA zobowiązały się do przeprowadzenia śledztwa przez Departament Obrony, a więc śledztwa o charakterze wewnętrznym, co do którego bezstronności i niezależności można mieć duże wątpliwości. Jednak Lekarze Bez Granic wezwali do przeprowadzenia śledztwa przez Międzynarodową Komisję Ustalania Faktów (MKUF) z art. 90 I Protokołu dodatkowego³².

Zgodnie ze wspomnianym art. 90, każde państwo-strona Konwencji genewskich z 1949 r. może przy podpisaniu, ratyfikowaniu lub przystąpieniu do Protokołu oświadczyć, że uznaje wprost i bez szczególnego porozumienia w stosunku do każdej innej strony, która podejmie takie samo zobowiązanie, właściwość Komisji do badania zarzutów naruszeń prawa humanitarnego tej innej strony. Komisja pełni dwie funkcje: po pierwsze, bada fakty, które mogą być ciężkimi naruszeniami Konwencji genewskich i I Protokołu; po drugie, ułatwia, przez ofiarowanie dobrych usług, powrót do przestrzegania Konwencji i Protokołu. MKUF nie ma kompetencji do wydawania oceny prawnej ustalonych faktów (co do zgodności z prawem). Jest uprawniona jedynie do stwierdzenia określonego stanu faktycznego osiągającego poziom naruszenia przepisów Konwencji genewskich z 1949 r. lub I Protokołu dodatkowego. Wadą MKUF jest jednak konieczność otrzymania żądania przeprowadzenia badań od strony (niekoniecznie strony konfliktu), aby w ogóle można rozpocząć procedurę ta-

³² N. Cumming-Bruce, *Doctors Without Borders Calls for Inquiry Into Kunduz Hospital Attack*, dostępne na stronie internetowej: http://www.nytimes.com/2015/10/08/world/europe/kunduz-afghanistan-hospital-doctors-without-borders.html?&moduleDetail=section-news-3&action=click&contentCollection=Asia%20Pacific®ion=Footer&module=MoreInSection&version=WhatsNext&contentID=WhatsNext&pgtype=article&_r=0 (dostęp: 21.10.2015). Zob. też: M. Sterio, op.cit.

kiego badania. Mimo ogromnego potencjału MKUF w praktyce nie działa; pomimo licznych wysiłków samej Komisji, nie zwrócono się do niej z prośbą o przeprowadzenie badań³³.

Prawdopodobnie tak samo się stanie i w tym przypadku, jako że ani USA, ani Afganistan nie uznają właściwości komisji (USA nawet nie ratyfikowały I Protokołu dodatkowego). Jak zauważa Harwood, możliwe jest uruchomienie tzw. właściwości Komisji *ad hoc*, a więc właściwości, dla której nie jest nawet konieczna ratyfikacja I Protokołu dodatkowego. Wystarczy, że jedna ze stron konfliktu wyrazi prośbę o działanie Komisji, a druga ją zaakceptuje. Mimo że art. 90 znajduje się w Protokole dotyczącym konfliktów międzynarodowych, a ten w Afganistanie ma charakter niemiędzynarodowy, MKUF może się zajmować także innymi sytuacjami. Ustęp 2 (d) art. 90 stanowi, że „[w] innych sytuacjach Komisja podejmuje badania na żądanie jednej ze Stron konfliktu jedynie za zgodą innej lub innych zainteresowanych Stron”³⁴. Jak widać przepis ten nie ogranicza się tylko do stron Protokołu czy konwencji genewskich, lecz mówi o stronach konfliktu. Może to obejmować strony konfliktu wewnętrznego. I rzeczywiście, Komisja od samego początku swego istnienia deklarowała gotowość do wykonywania swoich zadań również w kontekście wewnętrznych konfliktów zbrojnych. W takim przypadku potrzebna byłaby także zgoda talibów jako strony konfliktu³⁵. Jest jednak mało prawdopodobne, aby Komisja taką zgodę uzyskała. Nawet jeśli talibowie udzieliliby jej, to USA raczej tego nie zrobi.

W związku z tym, że nie udało się zaangażować MKUF, powszechnie wskazywano, że USA powinny same powołać lub zgodzić się na powołanie komisji lub zespołu niezależnych i bezstronnych międzynarodowych ekspertów, którzy wyjaśnią stan faktyczny i dokonają prawnej oceny wydarzeń w Kunduzie. Konieczne byłoby także pociągnięcie do odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za ten atak oraz zadośćuczynienie i odszkodowanie dla ofiar i ich bliskich. W kwietniu 2016 r. USA upubliczniły raport ze śledz-

³³ Zob. A. Szpak, *op.cit.*, s. 360–362; E. Mikos-Skuza, P. Grzebyk, *Międzynarodowa i krajowa implementacja międzynarodowego prawa humanitarne*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009, s. 386–408.

³⁴ I Protokół dodatkowy w: Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

³⁵ Zob. C. Harwood, *op.cit.*



twa ws. ataku na szpital w Kunduzie (data raportu to 21 listopada 2015 r.)³⁶. W raporcie stwierdzono, że żołnierze amerykańscy popełnili serię błędów i naruszyli własne *Rules of Engagement* (RoE) i międzynarodowe prawo humanitarne, jednak nie popełnili zbrodni wojennych, ponieważ nie mieli zamiaru atakowania osób cywilnych i szpitala. Atak ten był niezamierzony; Amerykanie pomylili budynek będący celem ataku³⁷. Efektem tych ustaleń jest jedynie dyscyplinarna odpowiedzialność szesnastu amerykańskich żołnierzy zaangażowanych w atak³⁸.

6. UWAGI KOŃCOWE

Zbombardowanie szpitala prowadzonego przez organizację pozarządową Lekarze Bez Granic stanowi niewątpliwie tragiczne i smutne wydarzenie. Nie tylko zginęli i ranni zostali ludzie, ale sam szpital przestał działać i ratować życie kolejnym rannym. Na chwilę obecną nie można z całą pewnością stwierdzić, że została popełniona zbrodnia wojenna, wydaje się jednak, że doszło do naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego. Amerykańskie siły zbrojne – zarówno planujący atak, jak i go przeprowadzający – nie podjęli wymaganych prawem środków ostrożności, których celem jest właśnie zapobieżenie takim tragicznym sytuacjom. Planujący atak mają obowiązek sprawdzić czy atakowany obiekt jest celem wojskowym oraz czy atakując legalny cel wojskowy nie wywołają strat w ludności cywilnej i/lub szkód w obiektach cywilnych. Obejmuje to także chronionych rannych i chorych, personel i formacje medyczne. W razie stwierdzenia, że atak na cel wojskowy takie straty i szkody może wywołać, można postąpić

³⁶ Raport jest dostępny na stronie internetowej: <https://drive.google.com/file/d/0B1JB4ezu5DNYLWRIeUkwZ1pIdTg/view> (dostęp: 9.05.2016).

³⁷ Ibidem, s. 30, 35. Szerzej na ten temat zob. S. Knuckley, A. Parrin, K. Nimmala, *US Government Concludes no "war Crimes" in Kunduz Strike, But Fails to Explain Why*, Just Security, <https://www.justsecurity.org/30831/government-concludes-war-crimes-kunduz-strike-fails-explain/>; A. Whiting, *Recklessness, War Crimes, and the Kunduz Hospital Bombing*, Just Security, <https://www.justsecurity.org/30871/recklessness-war-crimes-kunduz-hospital-bombing/> (dostęp: 9.05.2016).

³⁸ J.D. Ohlin, *Was the Kunduz Hospital Attack a War Crime?*, Opinio Juris, <http://opinio-juris.org/2016/05/01/was-the-kunduz-hospital-attack-a-war-crime/> (dostęp: 9.05.2016).

dwojako. Jeżeli straty te nie będą nadmierne w stosunku do oczekiwanej bezpośredniej korzyści wojskowej z ataku na cel wojskowy, to atak można przeprowadzić, natomiast jeśli będą nadmierne, ataku nie można przeprowadzić, a rozpoczęty należy przerwać. Nie istnieje żaden algorytm pozwalający określić proporcjonalność, jest to niezwykle trudne zadanie, lecz nie ma dla tego alternatywy. Ponadto, w moim przekonaniu wszelkie wątpliwości w tym zakresie należy rozstrzygać na korzyść wzmocnionej ochrony osób cywilnych, rannych i chorych, jak i personelu medycznego. Biorąc pod uwagę znane nam na chwilę obecną fakty, w tym raport ze śledztwa przeprowadzonego przez amerykańską administrację, można stwierdzić, że USA naruszyły reguły międzynarodowego prawa humanitarnego.

AGNIESZKA SZPAK

**EVALUATION OF THE ATTACK ON THE KUNDUZ HOSPITAL
IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW**

The article concentrates on the recent US attack on a hospital led by the international non-governmental organization *Médecins Sans Frontières*. The hospital was located in Kunduz in Afghanistan and the attack took place on October 2, 2015. The author briefly analyses the legality of the attack in the light of international humanitarian law, especially in the light of the rules of targeting military objectives.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Na potrzeby publikacji w czasopiśmie „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” uprzejmie prosimy o zastosowanie się do poniższych zaleceń redaktorskich:

1. Artykuły powinny być przygotowane w formie wydruku komputerowego oraz w formie elektronicznej i przesłane na adres ppsm@uksw.edu.pl
2. Objętość artykułu nie powinna przekraczać 1 arkusza wydawniczego (do 40000 znaków)
3. Należy podać imię i nazwisko autora/autorów oraz stanowisko i nazwę instytucji/uczelni
4. Do tekstu proszę dołączyć streszczenie w języku angielskim (razem z tytułem, do 1500 znaków), listę słów kluczowych w j. polskim i angielskim oraz bibliografię
5. Format tekstu: umożliwiający zapis plików w formacie .doc lub .docx (wykluczony format PDF)
6. Tekst zasadniczy: czcionka Times New Roman 12 pkt
7. Przypisy: czcionka Times New Roman 10 pkt
8. Odstępy między wierszami: 1,5 wiersza
9. Prosimy o sporządzanie odesłań do aktów prawnych, orzecznictwa, literatury i źródeł internetowych w formie przypisów dolnych. Odsyłaczami przypisów dolnych powinny być cyfry arabskie złożone w indeksie górnym. Należy je umieszczać przed przecinkiem lub kropką kończącą zdanie.



10. W wykazie piśmiennictwa należy podawać kolejno: pierwszą literę imienia/ /imion, nazwisko, tytuł (*kursywą*), nazwę czasopisma, rok wydania, numer (w przypadku artykułów), wydawnictwo, miejsce i rok wydania (w przypadku monografii).

- J. Kowalski, *Prawa człowieka. Zarys historii*, „Czasopismo ABC” 1 (2011), nr 1, s. 1–22.
- J. Kowalski, *Prawa człowieka. Zarys historii*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2011.
- J. Kowalski, *Prawa człowieka. Zarys historii*, [w:] *Prawo międzynarodowe*, red. J. Kowalski, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2011, s. 1–22.
- *Prawa człowieka. Zbiór dokumentów*, oprac. J. Kowalski, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2011.

W przypadku wydawnictw obcojęzycznych wszystkie elementy opisu bibliograficznego z wyjątkiem tytułu, nazwy wydawnictwa i miejsca wydania należy zapisywać w języku polskim (np. red., wyd., nr).

11. Strony internetowe:

<http://www.imo.org/> (dostęp: 1.5.2011)

Autorzy cytowani wcześniej:

- J. Kowalski, op.cit. (jeśli jedna pozycja)
- J. Kowalski, *Prawa człowieka*, s. 150 (jeśli więcej pozycji);
- Ibidem (jeśli w poprzedzającym przypisie)

Kursywa

- Tytuły publikacji
- Nazwy spraw sądowych lub arbitrażowych (w tekście głównym)
- Wyrażenia po łacinie i w innych językach obcych
- Słowa wymagające szczególnego wyróżnienia

Cytaty

- W przypadku krótszych cytatów – powinny być zamieszczone w głównym tekście, opatrzone cudzysłowem: „.....”
- W przypadku cytatów dłuższych niż 40 słów – powinny zaczynać się od nowej linii i być wyjustowane z obu stron:

„.....”
”

12. Pisownia imion i nazwisk: przywołując jakąś osobę po raz pierwszy należy zapisać w całości imię i nazwisko, później już tylko nazwisko.