

Polityka europejska państw Europy Środkowej

red. Konrad Walczuk



CBPE
CENTRUM
BADAŃ
POLITYKI
EUROPEJSKIEJ

Polityka europejska państw Europy Środkowej



CBPE CENTRUM
BADAN
POLITYKI
EUROPEJSKIEJ

Polityka europejska państw Europy Środkowej

red. Konrad Walczuk

2024

Wydawnictwo Akademii Wymiaru Sprawiedliwości

Polityka europejska państw Europy Środkowej

RECENZENCI Elżbieta Karska, Piotr Milik

REDAKCJA I KOREKTA Małgorzata Broszko [AT ONCE]

SKŁAD, ŁAMANIE Wiaczesław Kryształ [AT ONCE]

PROJEKT OKŁADKI Marta Turska [AT ONCE]

ZDJĘCIE Jason Leung [unsplash]

Copyright © by Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024

ISBN 978-83-67811-29-3

DRUK, OPRAWA „Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Spis treści

Wstęp	7
-----------------	---

Maciej Wojtacki

Pomiędzy Mitteleuropą a Heartlandem. Europa Środkowa jako przestrzeń historyczna, polityczna i prawna. Wczoraj – dziś – jutro	11
---	----

Piotr Bajda

Wybijanie się Europy Środkowej na niezależność geopolityczną po 1989 roku	49
--	----

Konrad Walczuk

Formaty współpracy państw Europy Środkowej – założenia i znaczenie	79
---	----

Dominik Héjj

Środkowoeuropejska perspektywa obecności w Unii Europejskiej w kontekście polityki bieżącej i nowych pomysłów integracyjnych	107
--	-----

Marek Bielecki

Światopoglądowa specyfika regionu Europy Środkowej i jej wpływ na wartości europejskie	153
---	-----

Marzena Toumi

- Polityka migracyjna państw Europy Środkowej –
razem czy osobno? Szanse i zagrożenia
z perspektywy polityki europejskiej 197

Robert Rajczyk

- Neutralność Austrii a zaangażowanie
w politykę regionalną Europy Środkowej 241

Krzysztof Krysieniak

- Bilans członkostwa w Unii Europejskiej –
casus Chorwacji 263

Piotr Bajda

- Czeskie i słowackie zmagania z tożsamością
środkowoeuropejską – *case study* dwóch małych narodów . . . 293

Alicja Malewska

- Polityka europejska małych państw Europy Środkowej
w kontekście regionalnym i europejskim – casus Litwy . . . 317

Robert Rajczyk

- Węgierska koncepcja wschodniej polityki europejskiej . . . 343

Jerzy Nikołajew

- Specyfika Ukrainy jako państwa
kandydującego do Unii Europejskiej 363

Edyta Krzysztofik

- Konflikt między tradycyjnym a europejskim
wzorcem małżeństwa w orzecznictwie TSUE i ETPC –
casus Rumunii 435

Wstęp

Państwa Europy Środkowej są specyficzną kategorią aktorów na arenie międzynarodowej. Wynika to przede wszystkim ze szczególnych doświadczeń historycznych i wyjątkowego położenia geograficznego – na styku szeroko rozumianej (a więc także w aspekcie politycznym i prawnym) kultury europejskiej i azjatyckiej, a w węższym ujęciu: kultury wschodnio- i zachodnioeuropejskiej. Przy czym, co charakterystyczne, państwa tej części Europy różnią się między sobą w wielu aspektach, również związanych z prowadzeniem polityki europejskiej. Co oczywiste, inną politykę europejską prowadzą państwa należące do Unii Europejskiej, a inną pozostające poza nią. Okazuje się jednak, że również środkowoeuropejskie państwa członkowskie Unii Europejskiej mają różne podejścia do sposobu kształtowania swoich relacji z tą organizacją międzynarodową. Faktu tego nie zmienia powoływanie różnego rodzaju, w różnych formach i formatach inicjatyw, organizacji bądź instytucji współpracy międzynarodowej, takich jak Inicjatywa Środkowoeuropejska (CEI), Grupa Wyszehradzka (V4), Rada Państw Morza Bałtyckiego (CBSS), Bukaresztańska Dziewiątka (B9), Inicjatywa Trójmorza (3SI), Format Sławkowski (S3), Centralna Piątka (C5) czy Inicjatywa Trójkąta Lubelskiego (L3).

Tematyka środkowoeuropejska jest ciągle aktualna. Zarówno z punktu widzenia politologicznego, jak i prawnego. Rodzi to zapotrzebowanie na analizy dotyczące całego spektrum zagadnień. Od podstawowych,

definityjnych – siłą rzeczy podlegających zmianom – przez określające zasadnicze założenia i podstawy działania państw regionu w określonych realiach politycznych i formalnych po omawiające konkretne, indywidualne przypadki. Z takiego właśnie założenia, bazującego na praktycznych doświadczeniach, wychodzili autorzy niniejszej monografii.

Z racji szczególnej sytuacji, m.in. geopolitycznej, wynikającej z pełnoekranowej agresji (wojny napastniczej) Rosji na Ukrainę, omawiając politykę państw Europy Środkowej zarówno w perspektywie regionalnej, jak i szerokiej europejskiej, należy wziąć pod uwagę również politykę ukraińską i z Ukrainą związaną. W połączeniu z działaniami podejmowanymi szczególnie przez Polskę, ale też inne państwa regionu, oznacza to konieczność rozważenia niejako przesunięcia klasyfikacji państw środkowoeuropejskich bardziej na wschód, co będzie mogło skutkować traktowaniem/klasyfikowaniem np. Polski jako państwa zachodniego, w pewnym zakresie podobnie do chociażby Austrii.

W przedstawionych badaniach została też odnotowana wprowadzona traktatem lizbońskim zmiana unijnych reguł gry, skutkująca coraz silniejszym narzucaniem woli najważniejszych państw UE przy zaangażowaniu aparatu biurokratycznego Komisji Europejskiej, wzmacniającego dążenia do stworzenia superpaństwa europejskiego. Proces ten wymaga reakcji i jasnych decyzji rządzących w poszczególnych państwach regionu środkowoeuropejskiego, które nie muszą być jednakowe, ale są uzależnione właśnie od polityki europejskiej konkretnych państw – polityki generalnej, ale też dotyczącej konkretnych obszarów, takich jak: prawo (*sensu largo*), ekonomia, szeroko rozumiana kultura (w tym polityka wyznaniowa) czy też polityka rodzinna. Niniejsza publikacja wpisuje się w debatę o przyszłości Unii Europejskiej i jak się wydaje, może pomóc w przygotowaniu skuteczniejszej strategii budowania ewentualnych koalicji na poziomie środkowoeuropejskim w ważnych dla Polski kwestiach.

Poszczególne opracowania zostały przygotowane w ramach projektu realizowanego przez zespół składający się z naukowców i praktyków (nierzadko przez osoby mające obie te cechy) reprezentujących

różne ośrodki naukowe i analityczne z Europy i Stanów Zjednoczonych. Warto wspomnieć, że wpływ na nie miały również uwagi, opinie i poglądy prezentowane przez uczestników międzynarodowych seminariów naukowych i innych spotkań, które odbywały się w ramach realizowanego przy Centrum Badań Polityki Europejskiej Akademii Wymiaru Sprawiedliwości projektu zatytułowanego *Polityka europejska państw Europy Środkowej*.

Konrad Walczuk

Maciej Wojtacki

Pomiędzy Mitteleuropą a Heartlandem. Europa Środkowa jako przestrzeń historyczna, polityczna i prawna. Wczoraj – dziś – jutro

Wprowadzenie

„Europa Środkowa” jest pojęciem zarówno geograficznym, jak i społeczno-politycznym i prawnym. Brak jednolitej, akceptowalnej przez badaczy i polityków definicji wynika z często wykluczających się konstrukcji o charakterze opisowym. Jak podkreśla Rafał Stobiecki, samo pojęcie Europy Środkowej nie ma jednolitości ontologicznej, ponieważ stanowiło i w niektórych analizach nadal stanowi określenie regionu względem stanowiącej, przynajmniej w ujęciu historycznym, Europy Zachodniej jako jasnego wzorca cywilizacyjnego. Jak wskazuje badacz, ze względu na wielość podejść niemożliwe jest również sformułowanie jednej, niepodlegającej dyskusji definicji¹.

W perspektywie historycznej, najbliższej autorowi tych rozważań, Europa Środkowa to przestrzeń związana z tworzeniem się trzech pierwszych monarchii tego regionu dążących do emancypacji względem uniwersalistycznego Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego, czyli Polski, Czech i Węgier, oraz państw znajdujących się w ich sferze oddziaływania, które na przestrzeni wieków wykształciły wspólne

^[1] R. Stobiecki, *Europa Środkowa/Europa Środkowo-Wschodnia z perspektywy historii wyobrażonej. Między historią, geografiją a literaturą*, „Dzieje Najnowsze” 2020, nr 1, s. 275.

więzi kulturowe, społeczne, polityczne i prawne, często w poczuciu wspólnych interesów i zagrożenia².

W ujęciu geograficznym ramy analizowanej przestrzeni wyznacza, jak wskazywał także Oskar Halecki, przestrzeń pomiędzy Niemcami a Rosją³. Tak też przestrzeń tę definiowało polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych na przełomie lat 20. i 30. XX w., kiedy wystąpiło z powołaniem do życia tzw. rolniczej ententy. W sierpniu 1930 r. do Warszawy zaproszono przedstawicieli: Bułgarii, Estonii, Łotwy, Czechosłowacji, Rumunii, Królestwa Jugosławii i Węgier w celu powołania nowej organizacji gospodarczej. Projekt ten upadł, głównie wskutek działań dyplomacji niemieckiej, a także tarć pomiędzy Warszawą a Pragą. Na jego bazie w kolejnych latach sformułowano koncepcję tzw. trójkąta bezpieczeństwa pomiędzy Morzem Bałtyckim, Morzem Czarnym i Adriatykiem. Główną osią wspomnianej federacji miała być budowa wokół granic państwa polskiego tzw. pierścienia bezpieczeństwa⁴.

Stąd też celem niniejszej analizy jest określenie zespołu zasad ustrojowych charakterystycznych dla państw Europy Środkowej, które pozwolą na jej zdefiniowanie jako przestrzeni polityczno-prawnej o wspólnej historii i systemie wartości. Pozwoli to na zbudowanie użytecznego modelu badawczego o interdyscyplinarnym charakterze, opartego na zespole czynników kształtujących tożsamość konstytucyjną państw regionu. Model ten w ostatnim podrozdziale studium odniesiono do formułowanych na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat koncepcji europejskiego superpaństwa, która ponownie zaistniała na forum publicznym w kontekście konfliktu na Ukrainie i propozycji akcesji tego państwa do Unii Europejskiej.

[2] J. Kłoczkowski, *Młodsza Europa. Europa Środkowo-Wschodnia w kręgu cywilizacji chrześcijańskiej średniowiecza*, Warszawa 1998, s. 11–13.

[3] O. Halecki, *Historia Europy – jej granice i podziały*, Lublin 1994, s. 143.

[4] Zob. M. Wojtacki, *Koncepcje integracyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie międzywojnia w ocenach przedstawicieli obozu zachowawczego*, [w:] *Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość integracji europejskiej*, red. M. Klimecki, H. Szczechowicz, Włocławek 2008, s. 30–33.

Terminologia, metodologia i cele opracowania

W odniesieniu do powyższych założeń sformułowano założenia metodologiczne. W pierwszej części tekstu, ze względu na konieczność przedstawienia uwarunkowań historycznych i wskazanych w tytule tekstu koncepcji geopolitycznych, które będą stanowiły punkt odniesienia współczesnych wizji rozwoju Europy Środkowej, dominuje metoda opisowa. W drugiej części tekstu, poświęconej aksjologii ustrojowej i tożsamości konstytucyjnej państw regionu, w związku z przyjętym założeniem wskazania wspólnych cech o charakterze dystynktywnym dominuje ujęcie systemowe, charakterystyczne dla nauk politycznych i komparatyki. W przypadku pierwszej z metod przedmiotem analizy będzie ustrój polityczny państwa rozumiany, jak wskazywał Wiesław Skrzydło, jako „całości kształt zasad odnoszących się do organizacji i funkcjonowania władzy politycznej w państwie bez kontekstów społecznych i gospodarczych”⁵.

Do analizy treści poszczególnych ustaw zasadniczych – której zadaniem będzie wskazanie poprzez porównanie i wyróżnienie wspólnego dla wszystkich państw Europy Środkowej systemu zasad i wartości – zastosowane zostały metody właściwe dla komparatyki konstytucjonalizmu, ze względu na fakt, że przedmiotem rozważań jest konstytucjonalizm *sensu largo*, traktujący o całości ustroju, z jego zasadami i instytucjami oraz myślą i kulturą konstytucyjną poszczególnych narodów⁶. W ostatniej części artykułu zastosowane zostały elementy metody systemowej. Przyjęto bowiem założenie, że Unia Europejska stanowi zamknięty system polityczny, którego ugruntowanie ma stanowić realizacja koncepcji superpaństwa, lub dąży do jego stworzenia. Jest to o tyle zasadne, że metoda ta była z powodzeniem stosowana

[5] P. Maj, W. Paruch, *Pojęcie „system polityczny” w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne*, „Polityka i Społeczeństwo” 2008, nr 5, s. 68.

[6] A. Madeja, *Komparatyka konstytucyjnoprawna. Antecedencje, ewolucja i przewidywane kierunki rozwoju*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. 6, s. 121–123.

we wcześniejszych pracach poświęconych kształtowaniu się Europy jako wspólnoty politycznej⁷.

Aby rozwiązać zarysowany problem badawczy, podjęto analizę porównawczą zasad ustrojowych państw Europy Środkowej na podstawie historycznych i współczesnych aktów prawnych. Punktem wyjścia jest Konstytucja 3 maja i jej wpływ na konstytucjonalizmy środkowoeuropejskie jako moment przełomowy w kształtowaniu się tożsamości konstytucyjnej regionu. Umożliwia to wyodrębnienie tych elementów, które pozwalają postrzegać Europę Środkową jako wspólnotę w wymiarze aksjologicznym: wartości i zasad polityczno-prawnych wyrastających ze wspólnych historycznych doświadczeń i określającą ich tożsamość w wymiarze zarówno politycznym, jak i społecznym. W tym celu została przeprowadzona analiza porównawcza konstytucji państw Europy Środkowej należących do Unii Europejskiej: Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier.

⁷ W.J. Szczepański, *Europa w myśli politycznej de Gaulléa. Próba analizy systemowej*, Warszawa 1979, s. 20–26.

Kto panuje w Europie Wschodniej, rządzi Śródziemniem;
 Kto panuje w Śródziemiu, rządzi Światową Wyspą;
 Kto panuje nad Światową Wyspą, rządzi Światem⁸.

I. Europa Środkowa – ujęcie geopolityczne

Tytuł tekstu odwołuje się do kilku klasycznych koncepcji geopolitycznych powstałych na przełomie XIX i XX w. W ujęciu dziejów powszechnych punktem odniesienia podjętych rozważań będą koncepcje Heartlandu Halforda Johna Mackindera oraz Mitteleuropy Friedricha Naumanna, co pozwoli na wyprowadzenie historycznych porównań, szczególnie że obydwie koncepcje, oczywiście z odmiennym natężeniem, stanowiły przedmiot zainteresowania polskich polityków i naukowców⁹.

Koncepcja Mitteleuropy, czyli środkowej Europy zdominowanej gospodarczo i politycznie przez związek państw niemieckich, stanowi obecnie ciekawy model badawczy do analizy współczesnych działań niemieckich elit politycznych, bowiem jak wskazał Tomasz Scheffler, są one „silnie zakorzenione w świecie pojęć i koncepcji powstałych w toku rodzimych wielowiekowych prac oraz eksperymentów myślowych i faktycznych”¹⁰. Projekt ten został przedstawiony w październiku 1915 wraz z publikacją książki pod tym samym tytułem, choć jak wskazuje Grzegorz Kucharczyk, podobne koncepcje pojawiały się już wcześniej. Wszystkie one zmierzały do ustanowienia organizmu

[8] H.J. Mackinder, *Demokratyczne ideały a rzeczywistość*, Warszawa 2019, s. 176.

[9] T.D., *Keynes-Mackinder*, „Kurier Warszawski” z 24 czerwca 1921 r., s. 2-3; P. Eberhardt, *Koncepcja „Heartlandu” Halforda Mackindera*, „Przegląd Geograficzny” 2011, z. 2, s. 251-266.

[10] T. Scheffler, *Zjednoczenie Europy w myśli politycznej opozycji w Trzeciej Rzeszy. Próba bilansu*, [w:] *Od Christianitas do Unii Europejskiej. Historia idei zjednoczenia Europy*, red. Ł. Święcki, A. Wielomski, Warszawa 2015, s. 237.

politycznego obejmującego obszar pomiędzy niemieckimi wybrzeżami Morza Północnego i Bałtykiem a Morzem Czarnym i Adriatykiem¹¹.

W propozycji Naummana należy podkreślić przede wszystkim dążenie do ukształtowania wspólnej tożsamości politycznej i gospodarczej mieszkańców regionu opartej na niemieckiej tradycji historycznej i ideach ekonomicznych¹². Z pozycji gospodarczej każdego z państw wyrastać miało jego miejsce na globalnej arenie politycznej. Dlatego też Mitteleuropa miała być ponadnarodowym blokiem cywilizacyjnym – na miarę Stanów Zjednoczonych Ameryki, imperium brytyjskiego czy Cesarstwa Rosyjskiego. Było to o tyle istotne, że jedynie tym bytom politycznym niemiecki polityk przypisywał ważniejszy z atrybutów przynależnych państwom: suwerenność. Jak podkreślał, „pozostało tylko kilka ośrodków, w których sprawuje się rzeczywiste rządy [...]”¹³. Państwa, które nie uzyskałyby prawa do samostanowienia, miały zostać zdegradowane do roli państw planet – narodów satelickich, czyli bytów podporządkowanych celom hegemonia danego bloku cywilizacyjnego. Rolę taką przypisał niemiecki publicysta wszystkim narodom Europy Środkowej, które weszłyby w krąg Mitteleuropy, oraz krajom neutralnym, które w jego ocenie musiałyby stać się prędzej czy później satelitami, ponieważ w „świecie skoncentrowanej suwerenności wyższego rzędu [...] niemożliwe wydaje się utrzymywanie przez wieki nienaruszonej niepodległości na małą skalę”¹⁴.

W rozważaniach nad charakterem ustroju związku Naumann wielokrotnie odwoływał się do Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z roku 1871 oraz organizacji egzekutywy cesarstwa. Spod regulacji podlegających organom centralnym Mitteleuropy wyłączone miały zostać finalnie jedynie kwestie wynikające z zarządu lokalnego oraz przynajmniej

[11] G. Kucharczyk, *Mitteleuropa, czyli wpływ i kontrola*, [w:] F. Naumann, *Mitteleuropa – nowy porządek w sercu Europy*, przeł. K. Markiewicz, Warszawa 2022, s. 11–13.

[12] F. Naumann, *Mitteleuropa...*, 127–129.

[13] *Ibidem*, s. 173.

[14] *Ibidem*, s. 174–175.

w początkowym okresie funkcjonowania związku kompetencje organów władczych części składowych. Nad całością czuwać miała centralna administracja złożona z komisji i zarządów¹⁵.

W konsekwencji powstać miała Mitteleuropa jako organizacja wojskowa i gospodarcza, jak bowiem podkreślał Naumann, państwo wojskowe musi przekroczyć granice państw narodowych. W celu powołania wspólnoty wojskowej, jednolitego organizmu obronnego, konieczne miało być ustanowienie „środkowoeuropejskiego statutu wojskowego”. Autor koncepcji nie rozstrzygał jego szczegółów, ale jak wynikało z przytoczonej analizy, miał on obejmować kwestie organizacji i struktury sił zbrojnych, zobowiązania militarne członków związku i kwestie zwierzchnictwa¹⁶. Ostatnim etapem organizacji Mitteleuropy miała być wspólna polityka zagraniczna, który to postulat sam Naumann uznawał za daleko idący i wymagający dopracowania¹⁷. Powyższe propozycje z pewnością były dobrze znane polskiej dyplomacji, która w okresie międzywojennym z niechęcią podchodziła do wszelkich koncepcji bloków ponadnarodowych, np. Paneuropy czy pozostałej jedynie w obszarze projektu Unii Europejskiej, którą zapowiedział Aristide Briand¹⁸.

Dużo atrakcyjniejsza, choć z rzadka analizowana była propozycja Halforda Mackindera przedstawiona w pracy *Demokratyczne ideały a rzeczywistość*¹⁹. Odnosząc się do zagrożenia płynącego dla Europy i świata w związku z kształtującym się na początku lat 20. zbliżeniem gospodarczo-politycznym Niemiec i bolszewickiej Rosji, wskazywał,

[15] Ibidem, s. 236, 239, 242–243, 246–247.

[16] Ibidem, s. 253–255.

[17] Ibidem, s. 256–259.

[18] Z. Wroniak, *Polityka polska wobec Francji w latach 1925–1932*, Poznań 1987, s. 145–146; A. Barabas, *Polska wobec koncepcji integracji europejskiej w latach 1918–1939*, „Przegląd Zachodni” 2007, nr 2, s. 237–238; M. Wojtacki, „Stany Zjednoczone Europy” czy „Mitteleuropa”. *Prasa polska wobec projektów budowy unii europejskiej na przełomie lat 20-tych i 30-tych XX wieku*, [w:] *Od Christianitas do Unii...*, s. 317–318.

[19] H.J. Mackinder, *Demokratyczne ideały a rzeczywistość*, Warszawa 2019. Pierwsze wydanie pracy pochodzi z roku 1919. Zob. idem, *Democratic ideals and reality. A study politics of reconstruction*, New York 1919.

że koncepcji Naumanna należy przeciwstawić stworzenie trzeciej, niezależnej potęgi pomiędzy Niemcami a Rosją. Potęgą to miał być kompleks państw środkowej Europy: Bułgarii, Czech, Grecji, Jugosławii, Rumunii, Węgier pod przewodnictwem Polski²⁰, którą zdaniem publicysty „Kuriera Warszawskiego” Mackinder miał określać mianem fundamentu sklepienia europejskiego²¹. W tym miejscu należy również podkreślić, że w podobnym duchu Mackinder wypowiadał się na forum Izby Gmin w czasie wojny polsko-sowieckiej roku 1920²².

Z kolei w ujęciu wewnętrznym podstawą dla dalszych rozważań jest klasyczne dla polskiej geopolityki dzieło Adolfa Bocheńskiego z roku 1937 *Między Niemcami a Rosją*²³, w którym autor określił główne zasady polskiej polityki zagranicznej, co nazwał polską doktryną Monroe. Wydaje się, że metoda opisu zastosowana przez przedstawiciela młodego pokolenia polskich konserwatystów może również posłużyć jako punkt odniesienia rozważań o całości Europy Środkowej jako przestrzeni nie tylko geograficznej, ale przede wszystkim politycznej i prawnej.

Swą doktrynę Bocheński opierał na trzech założeniach:

Przede wszystkim Polska nie może w żadnym wypadku zgodzić się na okrojenie swych granic państwowych określonych po I wojnie światowej przez traktaty wersalski i ryski²⁴. Tę zasadę można zastosować również do okresu po II wojnie światowej, uznając, że granice określone w Poczdamie nie mogą być pod żadnym pozorem poddane próbie rewizji.

Drugim aksjomatem polskiej polityki zagranicznej było twierdzenie dotyczące relacji pomiędzy Polską a Niemcami i Rosją. W ogólnym ujęciu koncepcja ta zawierała się w założeniu, że nie jest możliwe opieranie niepodległości państwa polskiego na współpracy z Niemcami przeciw Rosji lub współpracy z Rosją przeciw zagrożeniu niemieckiemu.

[20] Ibidem, s. 192.

[21] T.D., *Keynes-Mackinder...*, s. 3.

[22] *Debata polska w parlamencie angielskim. IV (Dokończenie)*, „Robotnik” z 5 czerwca 1920 r., s. 2.

[23] A. Bocheński, *Między Niemcami a Rosją*, Kraków-Warszawa 2009.

[24] Ibidem, s. 188.

Dokładniej rzecz biorąc, Rzeczpospolita Polska nie może zawdzięczać swej integralności terytorialnej pomocy lub gwarancji jednego z sąsiadujących imperiów: Niemiec i Rosji²⁵.

Bocheński przyjmował również, że podstawą bezpieczeństwa państwa polskiego będzie doprowadzenie do podziału Rosji na szereg wzajemnie neutralizujących się państw narodowych. Dlatego też, jak stwierdzał w trzeciej zasadzie: pochłonięcie przez wielkie imperializmy (Niemcy, Rosję) małych państw, względnie narodów bezpieczeństwa, leżących w sferze polskiego zainteresowania jest sprzeczne z interesem Rzeczypospolitej. Stąd też nakazem kategorycznym polskiej racji stanu było i być powinno dążenie do utrzymania przy swych granicach jak największej liczby organizmów państwowych²⁶. Tu zauważamy wyraźny związek z ideą federacyjną Józefa Piłsudskiego, choć jak się wydaje, jej integralną część, czyli ideę prometejską, marszałek traktował jako środek do celu, którym było zabezpieczenie granic państwa polskiego.

Podstawowym problemem – pytaniem badawczym dla powyższego zagadnienia jest rozważenie, czy funkcjonowanie takiego organizmu politycznego w przestrzeni Europy Środkowej jest/było możliwe. Bocheński wskazywał na zasadnicze w jego ocenie przeszkody dla budowy wspólnoty państw regionu, które, pomimo iż odnoszone głównie do miejsca i roli państwa polskiego w Europie Środkowej, stanowią użyteczny wzorzec badań nad federacjami.

Po pierwsze: to największe organizmy w federacji odnoszą najwyższe korzyści prestiżowe z tytułu jej zawiązania. Państwa mniejsze uczestnictwo w federacji mogą postrzegać w kategoriach ofiary złożonej na ołtarzu interesów większych podmiotów. Dlatego też Bocheński podkreślał konieczność załatwienia punktów spornych z jak największą korzyścią dla mniejszych członków związku. W innym wypadku jego zawiązanie uważał za niemożliwe²⁷.

[25] Ibidem, s. 189–190.

[26] Ibidem, s. 191–192.

[27] A. Bocheński, *Trudności polityczne Federacji Środkowo-europejskiej*, „Orzeł Biały” 1943, nr 43, s. 2.

Po drugie, jak wskazywał: historia uczy, że dzieje federacji to dzieje asymilacji. Zerwanie z tą formą organizacji społeczeństwa miało być drugim warunkiem realizacji związku państw środkowoeuropejskich. Bocheński wskazywał bowiem, że proces ten wiąże się z reguły z utratą przez mniejsze podmioty związku własnej elity społecznej na rzecz dominującego państwa, czego wyrazem według niego była realizacja idei jagiellońskiej²⁸.

Po trzecie: dla powstania federacji zdaniem Bocheńskiego konieczne było zastosowanie zasady autonomii personalnej, czyli zagwarantowanie mniejszościom narodowym samodzielności w zakresie kształtowania kultury oraz samorządu i reprezentacji parlamentarnej, przydzielanej proporcjonalnie do struktury narodowościowej związku²⁹.

Oczywiście współczesne koncepcje organizacji państw Europy Środkowej fundowane są na różnych względem okresu międzywojennego determinantach.

Po pierwsze: eliminacji uległo bezpośrednie zagrożenie militarne ze strony Niemiec, a zagrożenie wynikające z sojuszu energetycznego pomiędzy Berlinem a Moskwą zostało na dziś odsunięte w czasie, choć wydaje się, że stwierdzenie, iż przestało istnieć, nie znajduje uzasadnienia w faktach.

Po drugie: w wyniku upadku Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich (ZSRS) zrealizowany został jeden z głównych postulatów polskiej racji stanu, tj. podział Rosji i postępujące obecnie (w okresie konfliktu na Ukrainie) osłabienie jej strefy wpływów na zachodzie Europy.

Po trzecie: konsekwencją rozpadu ZSRS jest odzyskanie niepodległości i odrodzenie w Europie Środkowej grupy państw narodowych, z których część wyrastająca z pnia I Rzeczypospolitej ma wspólną tradycję ustrojową i kulturową.

[28] Ibidem.

[29] Ibidem.

Europe will be stronger precisely because
it has France as France, Spain as Spain, Britain as Britain,
Each with its own customs, tradition and identity.
It would be folly try to fit them into some sort
of identikit European personality³⁰.

II. Tożsamość konstytucyjna i aksjologia ustrojowa państw Europy Środkowej

Pojęcie tożsamości konstytucyjnej w znaczeniu używanym w przedstawionym tekście odnosi się do specyficznych cech wspólnoty politycznej lub podmiotu mającego władzę konstytuującą – *pouvoir constituant*. Za podmiot ten uznano właściwy do kreowania norm konstytucyjnych organ lub zrzeczenie o charakterze suwerena. W przypadku państw Europy Środkowej podmiotem tym jest bez wątpliwości naród, któremu funkcje tę w sposób mniej lub bardziej bezpośredni przypisały analizowane ustawy zasadnicze.

Biorąc jednak pod uwagę, że jak wskazał Michał Ziółkowski, tekst ustawy zasadniczej stanowi jedynie punkt wyjścia, kontekst dla poszukiwań innych cech-faktorów tożsamości konstytucyjnej³¹, konieczne jest ujęcie interdyscyplinarne przedstawianego zjawiska, obejmujące uwarunkowania zarówno historyczne (wydarzenia konstytuujące daną wspólnotę – suwerena), polityczne (sposób i model podejmowania decyzji politycznych, doświadczenie konstytucyjne, recepcja – tożsamość polityczna), jak i filozoficzne (odnoszące się do zasad i wartości) zgodne z szerokim ujęciem konstytucjonalizmu³². W perspektywie

^[30] M. Thatcher, *Speech of the College of Europe ("The Bruges Speech")*, www.margarettatcher.org/document/107332 [dostęp: 27.10.2023].

^[31] M. Ziółkowski, *Mozaika tożsamości konstytucyjnych*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A.Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2017, s. 13.

^[32] *Ibidem*.

poruszanych w tekście przemian instytucjonalnych w Unii Europejskiej konieczne wydaje się również zastosowanie elementów dynamicznego ujęcia tożsamości konstytucyjnej państw regionu, tj. kształtowania się tego fenomenu poprzez dopuszczalność włączenia do krajowego porządku konstytucyjnego idei i instytucji z porządków zewnętrznych³³.

W związku z powyższymi założeniami przyjęto podejście indukcyjne, które pozwoli na wskazanie wyrastających z tradycji ustrojowej i politycznej cech wspólnych państw środkowoeuropejskich i ich tożsamości konstytucyjnej. Szersze rozważania o charakterze społecznym i kulturowym przekraczają ramy niniejszego opracowania. Natomiast w przypadku państw regionu naturalne jest postrzeganie siebie poprzez historię narodową, a nie państwową, dlatego też głównym obszarem dociekań będzie koncentrowanie się na tych cechach wspólnoty politycznej, które ukształtowane w procesie dziejowym znajdują odzwierciedlenie w ustawie zasadniczej i są określane mianem tożsamości historycznej³⁴.

Wskazany poniżej katalog zasad i wartości jest z pewnością dyskusyjny i stanowi pewną propozycję badawczą. Warunkuje go jednak brak jasnych kryteriów oddzielających zasady ustrojowe od wartości, narzucający subiektywność wyboru. Wynika to również z faktu, że w przypadku rozważań nad szeroko pojętym konstytucjonalizmem przedmiot badań wykracza poza prawo konstytucyjne i obejmuje inne dyscypliny i nauki pomocnicze właściwe dla nauk prawnych (filozofia, historia, nauki o polityce itp.)³⁵.

Wyrazem tożsamości konstytucyjnej są przede wszystkim zasady ustroju politycznego poszczególnych państw, rozumiane jako nie tylko zasady konstytucji czy też zasady konstytucyjne. W wypadku zasad ustrojowych punktem odniesienia będzie bowiem szeroko rozumiane dziedzictwo kulturowe i ideowe aktów konstytucyjnych i innych

[33] Ibidem, s. 15–17.

[34] Ibidem, s. 19.

[35] R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 174–175; J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 88–89.

zbiorów norm oraz tradycja instytucjonalna państwa. Elementy te ukształtowane na przestrzeni dziejów znalazły swój wyraz w swoistych nakazach kategorycznych, obliwiających gremia ustrojotwórcze do zawarcia ich w ustawach zasadniczych. O ile w samych konstytucjach rzadko znajdują się odniesienia do historycznych i politycznych uwarunkowań, o tyle już uroczyste preambuły są źródłem wiedzy o kształtowaniu się tożsamości konstytucyjnej państw regionu. Preambuły lub uroczyste wprowadzenia o charakterze historycznym (Chorwacja) i aksjologicznym (Węgry) znajdują się w niemal wszystkich ustawach zasadniczych państw Europy Środkowej. Wyjątek stanowią jedynie konstytucje Austrii, Łotwy, Rumunii.

Źródłem zasad ustrojowych będą natomiast poza wstępami do konstytucji ich pierwsze rozdziały, które najczęściej poprzez sam tytuł, np.: *Zasady podstawowe* lub *Zasady ogólne*, określają nadrzędny charakter względem pozostałej części ustawy zasadniczej³⁶.

Wskazany brak enumeratywnego katalogu zasad konstytucyjnych vel ustrojowych wymusza jego określenie na potrzeby niniejszych rozważań. Bazując na licznych klasyfikacjach, dokonano następującego, co należy podkreślić: otwartego wyboru zasad ustrojowych stanowiących przedmiot dalszej analizy:

- zasada republikańizmu;
- zasada zwierzchnictwa narodu i pochodna jej zasada państwa narodowego;
- zasada demokratycznego państwa prawa;
- zasada państwa suwerennego i jednolitego;
- zasada podziału władzy;
- zasada samorządności;
- zasada pluralizmu.

^[36] Na szczególne znaczenie rozdziałów zawierających prawa fundamentalne państw wskazuje m.in.: A. Bisztyga. Zob. A. Bisztyga, *Kilka uwag o zasadach naczelnych Konstytucji RP*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 320–324.

Nie mniej istotnym czynnikiem kształtującym tożsamość polityczno-prawną państwa są wartości konstytucyjne, tj. określone stany rzeczy, wyraźnie podnoszone przez ustawodawcę jako dyrektywy moralne – dobra wyznaczające kierunki kształtowania się „norm konstytucyjnych i opartego na nich systemu prawnego”³⁷. Jako całość tworzą one spójny idealny system aksjologiczny, wyrastający z określonych, charakterystycznych dla danej tradycji polityczno-prawnej ustrojowej wartości, które warunkują dominację w Europie Środkowej określonego typu ustroju państwa³⁸. Jak wykazano w dalszej części tekstu, w przypadku konstytucji państw środkowoeuropejskich można mówić o podzielanych wartościach, które pozwalają na ich postrzeganie w ramach jednolitego systemu. W tym przypadku punktem wyjścia są wartości właściwe dla polskiego konstytucjonalizmu wyrastającego z dorobku Konstytucji 3 maja, mającego najdłuższą tradycję i dorobek w tej części Europy. Katalog tych wartości znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w systemie zasad ustrojowych. Z perspektywy wskazanych ograniczeń przedmiotem rozważań są wartości ustroju politycznego określające charakter państwa, tj.: wolność, dobro wspólne, demokracja, niepodległość i suwerenność, rzetelność i sprawność³⁹.

Wskazane powyżej elementy tożsamości narodowej znajdują specjalne miejsce i ochronę w środkowoeuropejskich ustawach, w odniesieniu zarówno do przedstawicieli narodów, jak i mniejszości narodowych. Odwołanie do dziedzictwa historycznego, kulturowego stanowi immanentny element ustaw zasadniczych regionu i zostało określone już w preambułach (Chorwacja, Węgry, Czechy, Słowacja i Słowenia) lub pierwszym normotwórczym rozdziale. Najczęstszy jest jednak model mieszany, czyli wzmocnienie deklaracji określonej we wstępie do ustawy zasadniczej normą konstytucyjną. Źródłem wspólnej tożsamości są przede wszystkim wspólne doświadczenia narodu wyrastające

[37] G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017, s. 19–20.

[38] *Ibidem*, s. 20–21.

[39] *Ibidem*, s. 343.

z wysiłków podejmowanych na rzecz ustanowienia własnej państwowości. W preambułach częste jest również odwołanie do wydarzeń i bytów o charakterze państwowotwórczym, np. „dziedzictwa Cyryla i Metodego” na Słowacji⁴⁰, pierwszych księstw i Królestwa Chorwacji⁴¹, tradycji Korony Czeskiej czy Świętego Stefana na Węgrzech⁴² i tradycji I i II Rzeczypospolitej w Polsce⁴³. Dość powszechne jest również traktowanie jako zadań państwa działalności na rzecz upowszechniania dostępu „do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości [...]” zarówno w kraju, jak i poza jego granicami⁴⁴. Silne przywiązanie do tradycji narodowej wśród państw regionu jest czynnikiem warunkującym powszechne oparcie bytu państwowego na zasadzie samostanowienia narodów, która jest wywodzona bądź z ciągłości tradycji państwowej (Chorwacja, Węgry), bądź z doktryny praw natury (Słowacja, Słowenia).

Jednocześnie środkowoeuropejskie ustawy zasadnicze gwarantują prawo do tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej mniejszościom narodowym na zasadzie równości z przedstawicielami dominującej narodowości. Zagadnienie to szczególnie dokładnie definiuje podrozdział IV *Podstawowych praw i wolności* konstytucji słowackiej⁴⁵. Adekwatne normy odnajdujemy w ustawach zasadniczych Chorwacji (art. 15), Łotwy (art. 114), Polski (art. 35), Rumunii (art. 6) i rozdziale III czeskiej Karty podstawowych praw i wolności⁴⁶.

[40] *Konstytucja Republiki Słowackiej*, tłum. i oprac. K. Skotnicki, Warszawa 2003, s. 41; zob. K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019, s. 84, 111.

[41] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007, s. 17.

[42] *Ustawa zasadnicza Węgier*, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 822–827.

[43] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 567.

[44] *Ibidem*.

[45] *Konstytucja Republiki Słowackiej...*, s. 52–53.

[46] *Konstytucja Republiki Chorwacji...*, s. 23; *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 469; *Konstytucja Rumunii*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 667; *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992*, wstęp i tłum. M. Kruk, Warszawa 2002, s. 76.

Wskazanie narodu nie tylko jako suwerena politycznego, ale także jedyne depozytariusza podstawowych elementów wspólnej tożsamości, czyli języka i kultury, skutkuje przyjęciem zasady państwa narodowego. Formę tę podnoszą do zasady naczelnej następujące konstytucje: Chorwacji – gdzie republika zdefiniowana jest w preambule jako „narodowe państwo narodu chorwackiego”⁴⁷; Litwy – gdzie w preambule podkreślono, że to „Naród Litwinów”, który „stworzył Państwo Litewskie”⁴⁸, jest źródłem zasad i wartości ustrojowych; Węgier – co podkreśla uroczysty rozbudowany wstęp pod tytułem *Narodowe wyznaczenie wiary*⁴⁹; Rumunii – w której pierwszym artykule wskazano, że kraj ten jest „[...] niepodzielnym państwem narodowym”⁵⁰. W konsekwencji zasada suwerenności narodu znajduje swój wyraz w niemal wszystkich ustawach zasadniczych państw regionu⁵¹, podobnie jak zasada jednolitości i niepodzielności państwa, przyjęta we wszystkich państwa regionu poza Niemcami i Austrią, gdzie zasadą organizacyjną państwa jest federalizm. Realizacja tej zasady w obu państwach zakłada jednak

[47] Należy jednak zauważyć, że w art. 1 konstytucji ustawodawca podkreślił, że Chorwacja jest demokratycznym państwem socjalnym. Zob. *Konstytucja Republiki Chorwacji...*, s. 19.

[48] Zasada ta zostaje potwierdzona w art. 2 litewskiej konstytucji: „Państwo Litewskie jest tworzone przez Naród”.

[49] *Konstytucja Republiki Litewskiej*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 421.

[50] *Konstytucja Rumunii...*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 667.

[51] Jednym z wyjątków jest konstytucja Czech, w której podmiotem suwerenności jest lud (art. 2), a poprzez to pojęcie należy rozumieć wszystkich obywateli Republiki Czeskiej bez względu na narodowość. Nie zmienia to faktu, że podmiotem zbiorowym zgodnie z koncepcją umowy społecznej Jeana-Jacques'a Rousseau pozostaje zbiorowy suweren, poprzez którego decyzje realizuje się władza państwowa. Zob. *Konstytucja Republiki Czeskiej...*, s. 35; K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 17. Poza tym pojęciami „obywatele” i „lud” posłużyli się ustawodawcy na Słowacji i Węgrzech. Zob. K. Walczuk, *Analysis of the directions of changes in the constitutional system of the sources of law – between primacy of the constitution and the principle of supremacy of the law of the European Union*, [w:] *The Character of Legislative process adopted to amend the constitution in the light of the European integration and constitutional identity*, ed. B. Schanda, Warszawa 2023, s. 199.

domniemanie kompetencji na rzecz krajów członkowskich, zgodnie z zasadą pomocniczości⁵².

W większości konstytucji środkowoeuropejskich pochodną jednolitości państwa jest całkowite wykluczenie (Bułgaria)⁵³ lub ograniczenie tworzenia się form autonomicznych. Zasada ta w odniesieniu do mniejszości narodowych w zakresie kulturalnym została uwzględniona jedynie w konstytucji Chorwacji⁵⁴. Doktryną, która nie zawsze jest podkreślana w katalogu pryncypiów ustrojowych, a ma istotny wpływ na kształtowanie się społeczeństw i narodów, jest zasada solidaryzmu społecznego, na gruncie której stoją ustroje Polski i Węgier, co wynika bezpośrednio z wartości określonych w preambułach do obu konstytucji, oraz Rumunii, gdzie w art. 4 ustawy zasadniczej wskazano, że stanowi ona podstawę funkcjonowania państwa rumuńskiego⁵⁵.

Z perspektywy przedłożonych propozycji zmian traktatowych należy się przyrzeć możliwości realizacji przez suwerena swych uprawnień w zakresie bezpośredniej realizacji swej woli, szczególnie w drodze referendum. W związku z doświadczeniami okresu międzywojennego możliwość podejmowania decyzji w tym trybie została odrzucona przez ustawodawcę niemieckiego⁵⁶. Należy również podkreślić, że wszystkie państwa przyjęły model demokracji przedstawicielskiej jako właściwy dla podejmowania decyzji przez społeczeństwo w drodze delegacji uprawnień. Pomimo to w niektórych państwach kwestia realizacji elementów demokracji bezpośredniej przez zbiorowego suwerena została podniesiona do rangi zasady konstytucji, m.in. na Słowacji, gdzie organizację referendum określa podrozdział II w ramach części

[52] E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, t. 1, Lublin 2000, s. 99; B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 33.

[53] *Konstytucja Republiki Bułgarii*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 115.

[54] *Konstytucja Republiki Chorwacji...*, s. 23.

[55] *Konstytucja Rumunii...*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 667.

[56] D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949-1989)*, Toruń 2009, s. 87-88; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasady demokratycznego państwa prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 338-399.

poświęconej władzy ustawodawczej⁵⁷, oraz Litwy, gdzie art. 9 stanowi, że: „Najważniejsze problemy państwa i Narodu są rozstrzygane w drodze referendum”⁵⁸. W przypadku Łotwy i Estonii oraz przywołanej Słowacji poza właściwą definicją ustawodawcy wprowadził na poziomie normatywnym ograniczenia w zakresie korzystania z tej instytucji demokracji bezpośredniej, z których zasadniczo wyłącza się kwestie: budżetu, podatków, praw i wolności obywatelskich, obronności oraz w przypadku państw bałtyckich umowy międzynarodowe⁵⁹. Do zasad fundamentalnych określonych w konstytucjach państw Europy Środkowej niemal bez wyjątku należy zaliczyć poza powyższymi: zasadę demokratycznego państwa prawa, podział władzy, pluralizm polityczny i samorządność. Są one uwzględnione we wszystkich ustawach zasadniczych regionu, stąd też nie będą poddawane szczegółowej analizie. Wszystkie państwa Europy Środkowej przyjęły również zasadę republikańizmu jako fundamentalną dla kształtu ich ustroju politycznego.

W dwóch przypadkach zasada odnosząca się do republikańskiej formy państwa znajduje się na szczycie hierarchii zasad ustrojowych. Pierwszy to Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie do tej formy ustrojowej odnosi się tytuł pierwszego rozdziału, tym samym stanowiąc podstawową zasadę organizacji państwa. Drugi to ustrój Litwy, gdzie zasada ta została zabezpieczona już w ustawie konstytucyjnej z 11 lutego 1991 r. poprzez wprowadzenie klauzuli wieczystej określającej ją mianem fundamentalnej zasady państwa⁶⁰.

Również wśród wartości zauważamy zbieżność aksjologiczną pomiędzy państwami regionu. Zdaniem autora należy przyjąć, że wartością konstytutywną dla ich systemów polityczno-prawnych jest zasada wolności w ujęciu uniwersalnym, czyli odnosząca się tak do

[57] *Konstytucja Republiki Słowackiej ...*, s. 72–74.

[58] *Konstytucja Republiki Litewskiej...*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 421.

[59] *Konstytucja Republiki Estońskiej*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 241; *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 466; *Konstytucja Republiki Słowackiej...*, s. 709.

[60] *Konstytucja Republiki Litewskiej...*, s. 440.

sfery indywidualnej (prawa i wolności obywatelskie) jak do zbiorowej (prawa polityczne)⁶¹. Poza tym wskazane za Grzegorzem Kryszeniem i Krzysztofem Prokopem wartości ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego są traktowane przez większość badaczy w kategoriach zasad ustrojowych i z tej perspektywy zostały już rozpatrzone powyżej⁶².

Do wartości podzielanych zgodnie przez państwa Europy Środkowej, które wyrastają z prawa naturalnego i dorobku cywilizacyjnego Starego Kontynentu, należy zaliczyć te odnoszące się do konstytucyjnego statusu jednostki: godność, równość, bezpieczeństwo oraz kwestię organizacji współżycia społecznego opartego na społecznej gospodarce rynkowej, wolność działalności gospodarczej, nienaruszalność własności prywatnej i sprawiedliwość społeczną⁶³.

Wartości te określone są najczęściej w odrębnym rozdziale poświęconym prawom, wolnościom i obowiązkom obywatelskim. W większości ustaw zasadniczych rozdział ten został umieszczony tuż za zasadami ogólnymi, co potwierdza miejsce tych wartości w hierarchii norm konstytucyjnych. W ustroju Czech prawa i wolności obywatelskie zostały określone poprzez recypowanie w drodze uchwały Prezydium Czeskiej Rady Narodowej, uchwalonej jeszcze w roku 1991 przez czechosłowackie Zgromadzenie Federalne, Karty podstawowych praw i wolności. Akt ten w swej strukturze odwołuje się do ukształtowanego w przestrzeni międzynarodowej systemu ochrony praw człowieka na czele z Konwencją o ochronie praw człowieka i jego podstawowych wolności⁶⁴. Wśród państw regionu wyjątek stanowi Łotwa, gdzie rozdział ten znalazł się na końcu ustawy zasadniczej, co należy jednak łączyć z faktem, konstytucja pochodzi z roku 1922 i w okresie międzywojennym układ

[61] R. Stobiecki, *Europa Środkowa...*, s. 289.

[62] W kategoriach wartości przywołani badacze analizują m.in. zasady: państwa demokratycznego, suwerenności narodu, społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawnego, państwa niepodległego i suwerennego, państwa rzetelnego i sprawnego, państwa świeckiego i podziału władzy. Zob. G. Kryszień, K. Prokop, *Aksjologia...*, s. 51–222.

[63] Ibidem, s. 343–344.

[64] K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech...*, s. 20.

ten nie stanowił zasadniczo odstępstwa od panującej normy, szczególnie w państwach autorytarnych, do których zaliczała się wówczas Łotwa⁶⁵.

Poza tym w przypadku konstytucji Litwy i Węgier mamy do czynienia z tytułem, który określa zarówno uprawnienia, jak i zobowiązania jednostki względem państwa. W pierwszym przypadku tytuł rozdziału brzmi: *Człowiek i państwo*⁶⁶, w drugim: *Wolność i odpowiedzialność*⁶⁷. W obydwu przypadkach formę tego rozdziału konstytucji należy wiązać z quasi-normatywną dla obu ustrojów zasadą państwa narodowego.

III. Unia Europejska – federacyjne superpaństwo⁶⁸

Idei superpaństwa w żadnym stopniu nie można przypisać wyłącznie do koncepcji federacyjnych formułowanych, głównie w krajach tzw. twardego jądra Unii Europejskiej. W Europie – bo jest to jednak pojęcie wyrastające z europejskiego kręgu kulturowego, podobnie jak pojęcie państwa – koncepcje budowy struktur o charakterze ponadpaństwowym w wymiarach: filozoficznym, militarnym, politycznym i prawnym pojawiały się na przestrzeni dziejów. Najczęściej określa się je mianem imperiów.

Na początku XX w. pojęciem tym określano powstałe wówczas pierwsze organizacje o charakterze międzynarodowym. Definicję superpaństwa jako jeden z pierwszych przedstawił Edward Harriman

[65] P. Kierończyk, *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008, s. 72–74.

[66] *Konstytucja Republiki Litewskiej...*, s. 422–424.

[67] *Ustawa zasadnicza Węgier...*, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 822–827.

[68] Yoram Hazony wskazuje na dominującą rolę Niemiec w nowym formacie Unii Europejskiej po zmianach traktatowych z Maastricht i Lizbony: „Narody europejskiej jak zdają sobie sprawę wszyscy, są zdominowane przez Niemcy. Unia Europejska jest niemieckim państwem imperialnym, we wszystkim oprócz nazwy”. Zob. Y. Hazony, *Pochwała państwa narodowego*, Warszawa 2023, s. 227.

w odniesieniu do Ligi Narodów⁶⁹. Określił tym mianem organizację, która ma charakter nadrzędny, dominujący względem wszystkich swoich członków. Wychodząc z tego założenia, stwierdził, że Liga Narodów jest taką organizacją o prymitywnym charakterze, co wynikać miało z braku silnej egzekutywy i legistywy. Istotą właściwego superpaństwa zdaniem amerykańskiego badacza było bowiem wykształcenie się odpowiednich instytucji ustawodawczych, wykonawczych i organów judykatury, które mają odpowiednie możliwości do egzekwowania tworzonego przez daną organizację porządku prawnego. Stąd też wynikał drugi z czynników konstytutywnych superpaństwa: kontrola działań państw członkowskich organizacji przez jej instytucje o charakterze sądowym⁷⁰. Definicję tę, jak się wydaje, spełniały również inne powstałe w tym czasie koncepcje, w których pierwiastek federalny przeważał nad unitarym, znajdując oparcie w dominującej względem zgromadzenia państw członkowskich egzekutywie. Czynnik ten ma charakter dystynktywny i pozwala stanowi pierwszą cechę wspólną organizacji o tym charakterze.

W okresie międzywojennym powszechniejszy był jednak pogląd, że mająca siedzibę w Genewie organizacja nie jest superpaństwem, ale formą konfederacji⁷¹ lub międzynarodowej korporacji⁷². Natomiast sam fakt, iż rozważania te pojawiły się w połowie lat 20. XX w., nie był przypadkowy. Asumpt do badań nad charakterem Ligi Narodów dały spory, do których doszło m.in. w trakcie jej ósmego zgromadzenia, w 1927 r. Ideę Ligi jako superpaństwa o autorytatywnych kompetencjach w zakresie ustanowienia światowego pokoju przedstawił wówczas francuski prawnik greckiego pochodzenia Nicolas Politis. Tej nowej formule działania genewskiego zgromadzenia przeciwstawił się brytyjski

[69] E.A. Harriman, *The League of Nations a Rudimentary Superstate*, „The American Political Sciences Review” 1927, nr 1, s. 137.

[70] Ibidem.

[71] L. le Fur, *Reconnaissance, determination et signification en droit international du domaine laisse par ce dernier a la competence exclusive del'Etat*, „Revue de Droit International” 1931, t. 8, s. 126–127.

[72] D. Vororhees, *The League of Nations: A Corporation, not a Superstate*, „The American Political Sciences Review” 1926, nr 4, s. 849–852.

konserwatysta Austen Chamberlain, wskazując, że koncepcja superpaństwa jest sprzeczna z celami Ligi⁷³.

W odniesieniu do tych koncepcji powstało dość bogate piśmiennictwo. Część ówczesnych ustaleń pozostaje aktualna. Większość badaczy odrzucała definiowanie Ligi Narodów jako superpaństwa. Włoski filozof prawa Giorgio del Vecchio podkreślał, że wyraźne odrzucenie przez samo genewskie zgromadzenie tej idei było koniecznym warunkiem jej dalszego istnienia⁷⁴. Louis le Fur, profesor prawa międzynarodowego na uniwersytecie w Paryżu, podkreślał, że Liga nie była superpaństwem, ponieważ jej powstanie nie pociągnęło za sobą utraty suwerenności przez państwa ją tworzące⁷⁵. Wskazywał również na czynniki, które można określić mianem uniwersalnych, które przeczyc miały pojmowaniu organizacji w kategoriach superpaństwa:

- kompetencje ekskluzywne państwa pozwalają państwu będącemu w organizacji na realizację wszelkiej działalności, której nie regulowało prawo międzynarodowe;
- przymus bezpośredni pozostaje naturalną atrybucją przynależną jedynie państwom, a jest wykonywanym przez organizację jedynie w granicach traktatowych;
- państwo członkowskie zachowuje nieograniczone prawo do opuszczenia danej organizacji⁷⁶.

Francuski prawnik wskazywał jednak, że istniała pewna historyczna prawidłowość, która zmuszała do refleksji nad naturą superpaństw, czyli ich geneza. Autor studium o państwach federalnych i konfederacjach⁷⁷ wskazywał na zasadę, zgodnie z którą najczęstszym kierunkiem ewolucji organizacji jest przejście od konfederacji do państwa federalnego, a następnie do jednolitego superpaństwa. Wynikać to miało

[73] E. Ruecker, *Ósme Zgromadzenie L.N.*, „Przeгляд Współczesny” 1927, nr 66/68, s. 299.

[74] G. del Vecchio, *La societe des nations au point de vue de la philosophie du droit international*, „Recueil des Cours” 1931, vol. 4, s. 623–624.

[75] L. le Fur, *Reconnaissance, determination et signification...*, s. 126–127.

[76] *Ibidem*, s. 97–98.

[77] *Idem*, *Etat federal et confederation d'Etats*, Paryż 1896.

z charakteru władzy w państwie federalnym, która zawsze dążyć miała do dominacji swych części składowych⁷⁸. Podobnie jak del Vecchio uważał jednak, że kierunek ten jest destruktywny dla organizacji, która w ten sposób pomijałaby zróżnicowane potrzeby państw członkowskich, których nie może właściwie uwzględnić organizacja o charakterze uniwersalnym, a które to potrzeby mogą być ograniczane tylko za zgodą państw członkowskich⁷⁹.

W okresie II wojny światowej powstały liczne koncepcje federacyjne odnoszące się do powojennej organizacji znajdującej się wówczas pod niemiecką i sowiecką okupacją Europy Środkowej, zasadniczo jednak nienoszące charakteru superpaństwa. Pojawiały się wśród nich propozycje o charakterze federalnym, m.in. autorstwa Milana Hodzy, który zakładał powstanie organizacji ze wspólnymi organami: reprezentatywnym – kongresem i władz wykonawczych federacji – prezydentem i kanclerzem stojącymi na czele regionalnej wspólnoty⁸⁰. Bocheński wskazywał, że projekt czechosłowackiego polityka należy uznać za przedwczesny, ze względu na przypisanie władzom federacji uprawnień, na których zbycie z pewnością nie zgodzą się państwa członkowskie⁸¹.

Po zakończeniu globalnego konfliktu terminem „superpaństwo” posługiwano się w celu określenia relacji pozycji polityczno-prawnej Stanów Zjednoczonych Ameryki i Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich względem pozostałych organizmów państwowych⁸². Na przełomie lat 80. i 90. XX w., w związku z planami poszerzenia kompetencji instytucji wspólnotowych w kierunku uzyskania przez nie nadrzędnej pozycji względem państw członkowskich po powstaniu

[78] Idem, *Reconnaissance, determination et signification...*, s. 98.

[79] Ibidem, s. 127.

[80] M. Hodza, *Federation in Central Europe. Reflections and Reminiscences*, London 1942, s. 172–175.

[81] A. Bocheński, *Bojownik idei federacyjnej*, „Orzeł Biały” 1944, nr 50, s. 2.

[82] J. Carmichael, *Western Europe in Collapse: The Problem of Survival In A World of Super-States*, <https://www.commentary.org/articles/joel-carmichael-2/western-europe-in-collapse-the-problem-of-survival-in-a-world-of-super-states/> [dostęp: 30.10.2023].

Unii Europejskiej, pojęcie superpaństwa weszło na stałe do słownika. W latach 80. XX w. propozycje wzmocnienia kompetencji wspólnot europejskich poprzez nadanie im kompetencji w zakresie uprawnień do kształtowania wspólnej polityki gospodarczej i walutowej przedstawił ówczesny szef Komisji Europejskiej Jack Delors⁸³. Pierwszym krytykiem tych koncepcji była brytyjska premier Margaret Thatcher, która wyraz swemu stanowisku względem federalizacji Europy dała wielokrotnie, m.in. w sławnej *The Brugges Speech* wygłoszonej 20 września 1988 r. i w sprawozdaniu, które złożyła Izbie Gmin na niecały miesiąc przed swym ustąpieniem ze stanowiska premiera, gdzie sprzeciwiła się koncepcji europejskiego superpaństwa o charakterze federalistycznym, centrystycznym i odgórnie zarządzanym z Brukseli⁸⁴.

Kolejną odsłoną działań, których celem było nadanie Unii Europejskiej rangi federacyjnego superpaństwa, były propozycje formułowane na początku XX w. m.in. przez polityków włoskich i niemieckich (Romano Prodi, Joschka Fischer). Ich sednem była ściślejsza integracja polityczna, której wyrazem miał być Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Jak wskazywał niemiecki polityk, Unia w celu skutecznej realizacji swych celów powinna przyjąć formę państwa federalnego: „Wielkiej Unii”, w której konieczny będzie podział suwerenności pomiędzy Unię a państwa narodowe, przeprowadzony zgodnie z zasadą subsydiarności. Zdaniem Fischera zaproponowane reformy wymagały wprowadzenia jednolitego aktu regulującego m.in. stosunek między częściami federacji⁸⁵. Mowa ta, jak zauważył Glen Morgan w swej pracy o europejskim superpaństwie, wywołała liczne kontrowersje wśród polityków państw Europy, choć niektórzy, jak były szef Komisji Europejskiej, wspierali koncepcje federalizacji, wskazując na słabość

[83] S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 73.

[84] M. Thatcher, *Speech...*; J. Blundell, *Margaret Thatcher. Portret Żelaznej Damy*, Poznań 2010, s. 259.

[85] J. Fisher, *Quo vadis Europa?*, [w:] Fundacja im. Stefana Batorego, *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Warszawa 2000, s. 31–34.

modelu międzyrządowego⁸⁶. Odrzucenie tej koncepcji w referendum we Francji i Holandii w roku 2005 spowodowało rozpoczęcie prac nad traktatem lizbońskim, zwanym również traktatem reformującym Unię Europejską, który ostatecznie wszedł w życie w roku 2009, po ratyfikacji przez państwa członkowskie.

Kolejny przypływ idei federacyjnych w instytucjach Unii Europejskiej obserwować można w ostatnich dwóch latach. Jaka jest ich geneza? Jaką formę może przyjąć europejskie superpaństwo po proponowanej reformie instytucjonalnej? Dlaczego dalsze rozszerzenie Unii zarówno w kierunku Bałkanów Zachodnich, jak i o Ukrainę jest warunkowane przekształceniem się dotychczas związku suwerennych państw w federalne superpaństwo?

Z koncepcją wzmocnienia integracji europejskiej i nadania Unii charakteru superpaństwa pod koniec roku 2021 wyszła w Niemczech zwycięska koalicja po jesiennych wyborach do Bundestagu. W umowie koalicyjnej podpisanej przez niemiecką socjaldemokrację: SPD, Zielonych i liberałów z FDP wskazywano, że celem będzie dążenie do „federalnego, europejskiego państwa związkowego, zorganizowanego zgodnie z zasadą subsydiarności i proporcjonalności oraz kartą praw podstawowych”⁸⁷. Poza tym partie rządzącej obecnie w Berlinie koalicji wyszły z propozycjami wzmocnienia Parlamentu Europejskiego oraz „metody wspólnotowej w systemie decyzyjnym”, tj. odejścia od zasady jednomyślności na rzecz głosowania większościowego w Radzie Unii Europejskiej⁸⁸. Po rosyjskiej agresji na Ukrainę kwestia ta ponownie znalazła się na agendzie ze względu na formułowane przez Kijów dążenie do akcesji do Unii Europejskiej. Rząd Niemiec powiązał kwestie

[86] R. Prodi, *Wystąpienie na sesji plenarnej parlamentu europejskiego 3 października 2000*, [w:] *O przyszłość Europy...*, s. 76–79; G. Morgan, *The Idea of a European Superstate. Public Justification and European Integration*, Princeton 2007, s. 1–4.

[87] *Niemiecka umowa koalicyjna – plan modernizacji państwa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-26/niemiecka-umowa-koalicyjna-plan-modernizacji-panstwa> [dostęp: 25.10.2023].

[88] *Ibidem*.

rozszerzenia UE o Ukrainę z reformą instytucji unijnych, co nie znajduje jednak pełnego poparcia wśród państw członkowskich⁸⁹.

W mowie z okazji 60. rocznicy podpisania traktatów elizejskich kanclerz Niemiec Olaf Scholz stwierdził, iż celem tzw. pogłębionej integracji ma być sprostanie nowym wyzwaniom, przed którymi ma stać Europa. Zaliczał do nich starania na rzecz „obrony europejskiego porządku pokojowego” i „wartości przed siłami odśrodkowymi w Unii, a przede wszystkim przed zagrożeniami z zewnątrz”. Podstawą dla „nowego europejskiego projektu pokojowego” – „Wielkiej Unii” – jako odpowiedzi na zmieniający się globalny układ sił miała być przyjaźń francusko-niemiecka i wzmocnienie „suwerenności Europy”. Pojęcie to kanclerz Niemiec definiował poprzez dziedziny, w których Unia miałyby uzyskać nowe możliwości działania. Zaliczał do nich wszystkie obszary, w których to państwa narodowe miałyby utracić swą skuteczność, tj. podtrzymywanie wartości europejskich i demokracji oraz współpracę w zakresie dostępu do nowych technologii, surowców, energii czy przestrzeni kosmicznej, czyli wszystkie aktywności, poprzez które dzisiejsze imperia definiują swą pozycję na arenie międzynarodowej⁹⁰.

Pomimo sceptycznych, a nawet krytycznych opinii koncepcja federalizacji UE weszła pod obrady Parlamentu Europejskiego⁹¹, który rezolucję w zakresie dalszych prac nad zmianami traktatowymi podjął w maju 2023 r. Zaś 25 października 2023 Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przegłosowała raport dotyczący

^[89] Olaf Scholz: „Potrzebujemy geopolitycznej i zreformowanej UE, otwartej na przyszłość”, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20230505IPR85002/olaf-scholz-potrzebujemy-geopolitycznej-i-zreformowanej-ue> [dostęp: 25.09.2023]; Zespół OSW, *Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-10-12/unijna-debata-o-glosowaniu-wiekszoscia-kwalifikowana-w-wpzib> [dostęp: 20.10.2023].

^[90] Scholz O., *To my piszemy kolejne rozdziały europejskiej historii*, <https://gnn.pl/to-my-piszemy-kolejne-rozdzialy-europejskiej-historii/> [dostęp: 19.11.2023].

^[91] Jeżeli w tej części tekstu autor używa pojęć: „Parlament”, „Rada”, „Komisja”, odnoszą się one do instytucji Unii Europejskiej: Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej.

zakresu możliwych zmian traktatowych⁹². W dużej ogólności dotyczą one pogłębienia integracji w obszarach, które dotychczas realizowane były głównie przez instytucje państw członkowskich, a organy unijne nie miały w nich bezpośrednich uprawnień władczych.

Jedną z najważniejszych propozycji w tym zakresie było rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną, traktowane jako utrata możliwości sprzeciwu wobec propozycji państw „starej Unii”, skupionych wokół dominującego tandemu francusko-niemieckiego. Odejście do zasady weta przy uzyskaniu odpowiedniej większości pozwoli na wprowadzenie rozwiązań, które mogą nie być zgodne z interesami pozostałych państw członkowskich⁹³. Zauważalny jest sceptycyzm, a w niektórych wypadkach otwarty sprzeciw państw Europy Środkowej (Bułgaria, Estonia, Łotwa, Polska, Słowacja i Węgry).

Istotna zmiana dotyczy również rozpoczęcia postępowania w sprawie naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Dotychczasowa procedura zakładała podjęcie powyższej uchwały jednomyślnie przez Radę na wniosek 1/3 państw członkowskich. W propozycjach jednomyślność została zastąpiona przez większość kwalifikowaną, a okres realizacji procedury został określony na sześć miesięcy. Poza tym Parlament Europejski ma zostać zrównany w uprawnieniach w zakresie kierowania wniosków o naruszenie praworządności przez państwo członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości⁹⁴ z mającymi dotychczas w tym zakresie przewagę Radą i Komisją.

Zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego zakładają dalsze propozycje Komisji Spraw Konstytucyjnych. Widoczne jest to szczególnie w zakresie zrównania jego uprawnień w Radą w zakresie

[92] Draft Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_EN.pdf [dostęp: 29.10.2023].

[93] Ibidem. *Compromise Amendment 1, Compromise Amendment 7*, s. 1, 9–10.

[94] Ibidem. *Compromise Amendment 1*, s. 1–2.

harmonizacji ustawodawstwa. Dotychczas bowiem miał w tym zakresie jedynie niewiążące uprawnienia konsultacyjne.

Poza tym Parlament Europejski ma być jedynym organem Unii, który będzie mógł występować z inicjatywą referendalną. Wniosek o przeprowadzenie referendum europejskiego, instytucji, której powołanie zakładają poprawki komisji ds. konstytucyjnych, parlament, po akceptacji w głosowaniu większościowym, będzie przedkładał Radzie. Następnie wniosek będzie kierowany do Komisji, która większością członków podejmuje decyzję o jego organizacji. W przypadku zgody strażniczki traktatów referendum europejskie zostanie przeprowadzone tego samego dnia we wszystkich państwach członkowskich. Wyniki referendum zostaną uznane za wiążące, jeżeli po pierwsze: za wypowie się większość obywateli na poziomie Unii Europejskiej, po drugie: zgodę na akceptację zagadnień referendalnych osiągnie się w większości państw członkowskich. Poprawka nie wskazuje, czy w referendum na poziomie państw członkowskich konieczne będzie osiągnięcie określonej frekwencji⁹⁵. Tym samym mniejszość ulegnie majoryzacji. Parlament uzyskuje również większą autonomię w zakresie kształtowania własnej struktury, którą może określać uchwałą podejmowaną większością członków, względem której Rada nie może oponować⁹⁶.

Istotne zmiany zakłada się również w zakresie kształtu Komisji Europejskiej, nazywanej w propozycji organem wykonawczym, poprzez powrót do koncepcji ograniczenia liczby jej członków do 15 komisarzy⁹⁷. Ograniczenie to, na które pozwala traktat lizboński, musi doprowadzić, pomimo proponowanej rotacji w zakresie pełnienia tej funkcji przez przedstawicieli poszczególnych państw, do zmniejszenia wpływu

[95] Ibidem. *Compromise Amendment 9*, s. 11–12.

[96] Ibidem. *Compromise Amendment 10*, s. 13.

[97] *Poprawka 47*, [w:] *Projekt sprawozdania w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów (2022/2051(INL))*, Komisja Spraw Konstytucyjnych. Sprawozdawcy: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz (22.08.2023), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.html [dostęp: 20.10.2023].

tych podmiotów, które zostaną pozbawione tego stanowiska w unijnej egzekutywie na działalność unijnej administracji. Jednocześnie należy zaznaczyć, że skład organu wykonawczego może zostać poszerzony o niższych rangą podsekretarzy mianowanych za zgodą Parlamentu, wśród których ze względu na „różnorodność geograficzną” mogą się znaleźć przedstawiciele państw, które nie otrzymają teki komisarza⁹⁸.

Wzmocnienie uprawnień Unii dotyczy także kształtowania i realizacji polityki obronnej. Realizacja funkcji obronnych należy bowiem do podstawowych funkcji każdej z organizacji państwowych, w tym zarówno państwa narodowego, jak i federalnego. Doskonały przykład stanowi zobowiązanie do powołania przez Unię Unii Obrony. Do kompetencji nowej organizacji będzie należało powołanie odpowiednich jednostek unijnych sił zbrojnych, które znajdując się pod operacyjną kontrolą Unii, będą w stałej gotowości operacyjnej niezależnie od sił zbrojnych państw członkowskich. Poza tym, jak się wydaje, poszerzeniu ulegną kompetencje Europejskiej Agencji Obrony, szczególnie w zakresie spójności organizacji, struktury i wyposażania sił zbrojnych Unii z armiami państw członkowskich, na co wskazuje tekst poprawki: „Europejska Agencja Obrony określa wymogi operacyjne, wdraża środki ich realizacji, udziela zamówień na uzbrojenie w imieniu Unii i jej Państw Członkowskich, wprowadza wszelkie użyteczne środki wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony, bierze udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia oraz ocenia poprawę zdolności wojskowych”⁹⁹. Można więc przyjąć, że przyszłe zamówienia przemysłu obronnego będą w pewnym stopniu konsultowane na poziomie Unii i państw członkowskich, w imieniu których zatwierdzać je będzie wskazana agencja.

^[98] Ibidem.

^[99] Compromise Amendment 2, *Draft report on proposals...*, s. 3–4. Zob. *Poprawka 61*, [w:] *Projekt sprawozdania w sprawie...*, [dostęp: 20.10.2023].

Trzeba uczynić to, co nieuniknione prędzej czy później, bardziej dobrowolnie lub bardziej pod przymusem, ale reguły gry zostały narzucone i nie ma innego wyjścia niż ich przestrzegać¹⁰⁰.

Podsumowanie

Ad I

Wychodząc od tezy Bocheńskiego, że w przestrzeni pomiędzy Niemcami a Rosją może przetrwać tylko silne państwo organizacja, mające charakter imperium, można przyjąć, że związek państw oparty na zasadach sformułowanych przez polskiego publicystę, np. w formule Międzymorza, może stanowić przeciwwagę dla unifikacyjnych koncepcji europejskich federalistów i rosyjskiego imperializmu.

O ile w przypadku ekspansjonizmu reprezentowanego przez rosyjskie elity polityczne i wojskowe nawiązujące do koncepcji euroazjatyckich¹⁰¹ państwa Środkowej Europy przyjmują niemal jednolitą postawę, szczególnie wobec konfliktu na Ukrainie (z wyjątkiem Węgier), o tyle znaczna część lokalnych elit często o postkolonialnej tożsamości¹⁰² nie widzi zagrożenia dla suwerenności państw członkowskich w koncepcjach federalistycznych.

[100] F. Naumann, *Mitteleuropa...*, s. 183.

[101] P. Eberhardt, *Rosyjski euroazjatyzm i jego konsekwencje geopolityczne*, „Przegląd Geograficzny” 2005, nr 2, s. 189–190; idem, *Koncepcje geopolityczne Aleksandra Dugina*, „Przegląd Geograficzny” 2010, nr 2, s. 231–236.

[102] Pojęć „postkolonializm” i „postawa postkolonialna” używam za Ewą Thompson. Zob. E. Thompson, *A jednak kolonializm. Uwagi epistemologiczne*, „Teksty Drugie” 2011, nr 6, s. 293.

Ad II

Pomimo wskazanych w powyższej analizie różnic można stwierdzić, że kraje Europy Środkowej opierają funkcjonowanie swej organizacji politycznej – państwa na wspólnym katalogu zasad i wartości ustrojowych.

Historyczne i filozoficzno-prawne odniesienia do najważniejszych wydarzeń i postaci w historii państw regionu, nawiązujące do początków ich polityczno-prawnych organizacji, doskonale ilustrują genezę i trwałość własnej tożsamości konstytucyjnej, opartej na wspólnym, wyrastającym z filozofii chrześcijańskiej zespole wartości. Stanowiąc to może podstawę do ponownego pojmowania Europy Środkowej w kategoriach wspólnoty celów i interesów, której świadomość rysowała się pod koniec wieków średnich, często w obliczu wspólnych zagrożeń¹⁰³.

Konstytucyjne dla wszystkich narodów są zasady: zwierzchnictwa narodowego, republikanizmu, demokratycznego państwa prawnego, pluralizmu politycznego i samorządności oraz wartości odnoszące się do miejsca jednostki w społeczeństwie: wolność i godność jednostki, równość oraz wyrastające z nich prawa.

Jedyne, ale fundamentalne rozbieżności widzimy porównując organizację wewnętrzną. Dominująca zasada jednolitego państwa znajduje odzwierciedlenie we wszystkich konstytucjach poza Austrią i Niemcami, których federalna struktura stoi w sprzeczności z tradycją i praktyką ustrojową pozostałych państw regionu. Doskonały przykład stanowi tu dążenie do samodzielności państw tworzących federację czechosłowacką, którego konsekwencją był jej rozpad w roku 1992¹⁰⁴.

[103] J. Kłoczkowski, *Młodsza Europa...*, s. 190–192, 435–440.

[104] K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech...*, s. 13–14.

Ad III

W przypadku realizacji postawionych w sprawozdaniu Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu zmian traktatowych w UE spełnione zostaną przesłanki definicyjne dla funkcjonowania superpaństwa określone przez Harrimana. Wymaga to szerszego spojrzenia na ramy instytucjonalne i zasady polityczne przyszłej federacji europejskiej. W związku z tym można wskazać trzy główne kierunki jej rozwoju i działań.

Po pierwsze: zakres uprawnień głównych instytucji unijnych (Parlament, Komisja, Rada) ulegnie zrównoważeniu. Wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, jedyne go organu UE mającego bezpośrednią społeczną legitymację do swych działań, wydawałoby się działaniem wzmacniającym rolę narodów państw europejskich, gdyby nie fakt, że demokratyczna legitymacja władzy nie stanowi głównej podstawy działania instytucji europejskich opartych na elitarystycznym modelu deliberacji.

Po drugie: Unia Europejska, będąc państwem federalnym, stanie się głównym podmiotem suwerenności na jej obszarze w myśl koncepcji tzw. suwerenności europejskiej. Zakres wspólnych działań określonych przez kanclerza Niemiec w czasie wystąpień na Sorbonie i Uniwersytecie Karola w Pradze nie tyle określa granice zwierzchnictwa Unii i jej organów, ile wskazuje na zakres ograniczeń, którym zostanie poddana suwerenność członków związku. Państwa członkowskie w przypadku przekazania wspólnocie tak istotnych uprawnień jak kształtowanie własnej polityki obronnej i bezpieczeństwa energetycznego realnie ograniczą swą podmiotowość na arenie międzynarodowej.

Po trzecie: państwa członkowskie, szczególnie mające mniej głosów w Radzie, ulegną zdominowaniu przez państwa „starej Unii”, szczególnie Francję i Niemcy, które już dziś mają ponad 30% głosów w Radzie Unii Europejskiej. Jednoczesna utrata przedstawicielstwa w Komisji Europejskiej, której zmniejszenie do 15 członków to jedna z propozycji zmian traktatowych, postawi rządy niektórych państw członkowskich UE w roli klientów państw, których funkcja w tym zakresie nie będzie podlegała limitacji.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
- Barabasz A., *Polska wobec koncepcji integracji europejskiej w latach 1918–1939*, „Przegląd Zachodni” 2007, nr 2, s. 237–238.
- Bisztyga A., *Kilka uwag o zasadach naczelnych Konstytucji RP*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- Blundell J., *Margaret Thatcher. Portret Żelaznej Damy*, Poznań 2010.
- Bocheński A., *Bojownik idei federacyjnej*, „Orzeł Biały” 1944, nr 50.
- Bocheński A., *Między Niemcami a Rosją*, Kraków–Warszawa 2009.
- Bocheński A., *Trudności polityczne Federacji Środkowo-europejskiej*, „Orzeł Biały” 1943, nr 43.
- Debata polska w parlamencie angielskim. IV (Dokończenie)*, „Robotnik” z 5 czerwca 1920 r.
- del Vecchio G., *La societe des nations au point de vue de la philosophie du droit international*, „Recueil des Cours” 1931, vol. 4.
- Eberhardt P., *Koncepcja „Heartlandu” Halforda Mackindera*, „Przegląd Geograficzny” 2011.
- Eberhardt P., *Koncepcje geopolityczne Aleksandra Dugina*, „Przegląd Geograficzny” 2010, nr 2.
- Eberhardt P., *Rosyjski euroazjatyzm i jego konsekwencje geopolityczne*, „Przegląd Geograficzny” 2005, nr 2.
- Fundacja im. Stefana Batorego, *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Warszawa 2000.
- Gdulewicz E., *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 1, red. W. Skrzydło, Lublin 2000.
- Halecki O., *Historia Europy – jej granice i podziały*, przeł. J.M. Kłoczkowski, Lublin 1994.
- Harriman E.A., *The League of Nations a Rudimentary Superstate*, „The American Political Sciences Review” 1927, nr 1.

- Hazon Y., *Pochwała państwa narodowego*, Warszawa 2023.
- Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Hodza M., *Federation in Central Europe. Reflections and Reminiscences*, London 1942.
- Janicka D., *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009.
- Kierończyk P., *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008.
- Kłockowski J., *Młodsza Europa. Europa Środkowo-Wschodnia w kręgu cywilizacji chrześcijańskiej średniowiecza*, Warszawa 1998.
- Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992, wstęp i tłum.* M. Kruk, Warszawa 2002.
- Konstytucja Republiki Słowackiej*, tłum. i oprac. K. Skotnicki, Warszawa 2003.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Kryszewski G., Prokop K., *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- le Fur L., *Etat federal et confederation d'Etats*, Paryż 1896.
- le Fur L., *Reconnaissance, determination et signification en droit international du domaine laisse par ce dernier a la competence exclusive del'Etat*, „Revue de Droit International” 1931, t. 8.
- Ludwikowski R.R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Maciąg Z.A., *Kształtowanie zasady demokratycznego państwa prawnego i społecznego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.
- Mackinder H.J., *Democratic ideals and reality. A study politics of reconstruction*, New York 1919.
- Mackinder H.J., *Demokratyczne ideały a rzeczywistość*, Warszawa 2019.
- Madeja A., *Komparatystyka konstytucyjnoprawna. Antecedencje, ewolucja i przewidywane kierunki rozwoju*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. 6.
- Maj P., Paruch W., *Pojęcie „system polityczny w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne*, „Polityka i Społeczeństwo” 2008, nr 5.

- Nuamann F., *Mitteleuropa – nowy porządek w sercu Europy*, przeł. K. Markiewicz, Warszawa 2022.
- Ruecker E., *Ósme Zgromadzenie L.N.*, „Przegląd Współczesny” 1927, nr 66/68.
- Scheffler T., *Zjednoczenie Europy w myśli politycznej opozycji w Trzeciej Rzeczy. Próba bilansu*, [w:] *Od Christianitas do Unii Europejskiej. Historia idei zjednoczenia Europy*, red. Ł. Świącki, A. Wielomski, Warszawa 2015.
- Składanowski M., *Bezpieczeństwo narodowe Rosji w neoeurazjatyzmie na tle współczesnej rosyjskiej debaty politycznej i akademickiej*, Warszawa 2022.
- Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.
- Stobiecki R., *Europa Środkowa/Europa Środkowo-Wschodnia z perspektywy historii wyobrażonej. Między historią, geografią a literaturą*, „Dzieje Najnowsze” 2020, nr 1.
- Szczepański W.J., *Europa w myśli politycznej de Gaulléa. Próba analizy systemowej*, Warszawa 1979.
- T.D., *Keynes–Mackinder*, „Kurier Warszawski” z 24 czerwca 1921.
- Thompson E., *A jednak kolonializm. Uwagi epistemologiczne*, „Teksty Drugie” 2011, nr 6.
- Vororhees D., *The League of Nations: A Corporation, not a Superstate*, „The American Political Sciences Review” 1926, nr 4.
- Walczuk K., *Analysis of the directions of changes in the constitutional system of the sources of law – between primacy of the constitution and the principle of supremacy of the law of the European Union*, [w:] *The Character of Legislative process adopted to amend the constitution in the light of the European integration and constitutional identity*, ed. B. Schanda, Warszawa 2023.
- Walczuk K., *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019.
- Wojtacki M., *„Stany Zjednoczone Europy” czy „Mitteleuropa”. Prasa polska wobec projektów budowy unii europejskiej na przełomie lat 20-tych i 30-tych XX wieku*, [w:] *Od Christianitas do Unii Europejskiej. Historia idei zjednoczenia Europy*, red. Ł. Świącki, A. Wielomski, Warszawa 2015.

- Wojtacki M., *Koncepcje integracyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie międzywojnia w ocenach przedstawicieli obozu zachowawczego*, [w:] *Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość integracji europejskiej*, red. M. Klimecki, H. Szczechowicz, Włocławek 2008.
- Wroniak Z., *Polityka polska wobec Francji w latach 1925–1932*, Poznań 1987.
- Ziółkowski M., *Mozaika tożsamości konstytucyjnych*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021.

Źródła internetowe

- Carmichael J., *Western Europe in Collapse: The Problem of Survival In A World of Super-States*, <https://www.commentary.org/articles/joel-carmichael-2/western-europe-in-collapse-the-problem-of-survival-in-a-world-of-super-states>.
- Draft Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_EN.pdf.
- Niemiecka umowa koalicyjna – plan modernizacji państwa <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-26/niemiecka-umowa-koalicyjna-plan-modernizacji-panstwa>.
- Olaf Scholz: „Potrzebujemy geopolitycznej i zreformowanej UE, otwartej na przyszłość”, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20240320STO19512/olaf-scholz-potrzebujemy-geopolitycznej-i-zreformowanej-ue>.
- Projekt sprawozdania w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów (2022/2051(INL)), Komisja Spraw Konstytucyjnych. Sprawozdawcy: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz (22.08.2023), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.html.
- Scholz O., *To my piszemy kolejne rozdziały europejskiej historii*, <https://gnn.pl/to-my-piszemy-kolejne-rozdzialy-europejskiej-historii/>.

Thatcher M., *Speech of the College of Europe ("The Bruges Speech")*, www.margarettatcher.org/document/107332.

Zespół OSW, *Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie*, <https://www.oswwaw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-10-12/unijna-debata-o-glosowaniu-wiekszoscia-kwalifikowana-w-wpzib>.

Piotr Bajda

Wybijanie się Europy Środkowej na niezależność geopolityczną po 1989 roku

Wprowadzenie

Historia Europy Środkowej jako aktora stosunków międzynarodowych nie jest zbyt długa. Można nawet rzec, że pisana była wbrew dominującym trendom, które od okresu oświecenia kształtowały nasze wyobrażenie o świecie. Jak wskazał w swojej błyskotliwej książce prof. Larry Wolff, zanim powstała Europa Środkowa, dominował pogląd, że ta część Starego Kontynentu to peryferyjny Wschód, a samo „podróżowanie na wschód od Wiednia, podobnie jak podróżowanie na wschód od Berlina w XVIII wieku budziło lęk”¹. Takie postrzeganie ziem leżących na wschód od Niemiec miało swój wymiar nie tyle poznawczy, ile przede wszystkim pragmatyczny. Dawało wielkim centrom politycznym prawo władania, prawo zarządzania mniej cywilizowanymi obszarami (i zamieszkującymi ich ludami), które często nawet nie były uznawane za jednostki polityczne. Taki obraz stwarzał też jeszcze jedną pokusę, by w imię postępu cywilizacyjnego podejmować decyzje w gronie wielkich mocarstw ponad głowami mniejszych i w ich mniemaniu mniej cywilizowanych narodów zamiast nich samych, najczęściej wbrew ich interesom. Natomiast lekcją dla współczesnych powinno być doświadczenie historyczne, że brak podmiotowego traktowania narodów środkowoeuropejskich i ich politycznych reprezentacji obraca się

^[1] L. Wolff, *Wynalezienie Europy Wschodniej. Mapa cywilizacji w dobie Oświecenia*, Kraków 2020, s. 79.

przeciwko wielkim tego świata, doprowadza do kryzysów i konfliktów, które w swojej ostatecznej formie boleśnie potrafią zranić tych, którzy wcześniej tak bardzo lekceważyli mniejszych, wykorzystując swoją przewagę siły jako argument rozstrzygający.

Rozpad imperiów po 1918 roku

Za symboliczny moment pojawienia się na arenie międzynarodowej pojęcia „Europa Środkowa” można uznać tworzenie się nowej mapy Starego Kontynentu po zakończeniu I wojny światowej, gdy na zgliszczach wielkich imperiów pojawił się szereg większych i mniejszych państw wypełniających przestrzeń między wyłonioną na gruzach imperium carskiego Rosją sowiecką, przegranymi Niemcami i przekształcającego się dawnego mocarstwa osmańskiego w nowoczesne państwo tureckie. Ta kopernikańska rewolucja wyróciła dotychczasowy świat środkowo-europejski do góry nogami. Możliwość budowania suwerennych elit, prowadzenie własnej polityki było zakwestionowaniem zastanego porządku podległości tego regionu czterem wielkim mocarstwom. Dla narodów żyjących wcześniej pod rządami Petersburga, Berlina, Wiednia czy Stambułu oferta była dość jednoznaczna: patriotom oferowano szubienicę, a koniunkturalistom karierę.

Przegrana Niemiec i Austro-Węgier oraz nieoczekiwany na początku wojny upadek Rosji carskiej pozwolił zwycięzcom na przebudowanie tego regionu. Najbardziej zainteresowanym z przywódców był prezydent Stanów Zjednoczonych Woodrow Wilson, który w swoim programie pokojowym wskazał bezpośrednio, że jego celem będzie utworzenie Europy Środkowej opartej na małych państwach wyzwalających się spod dominacji pokonanych lub upadłych imperiów².

^[2] Zamierzenia amerykańskiego prezydenta zostały ujęte w jego wystąpieniu przed Kongresem w styczniu 1918 r., kiedy przedstawił swój 14-punktowy plan nowego porządku w Europie – punkty 10–13 odnosiły się

Na ciekawą rzecz zwrócił uwagę przywołany już prof. Wolff w innej publikacji, mianowicie iż celem prezydenta Wilsona było zbudowanie Europy Środkowej, by nie pozwolić na utworzenie Mitteleuropy³. Myśl amerykańskiego prezydenta nawiązywała do ogłoszonej w 1915 r. propozycji Fridricha Naummana – niemieckiego polityka liberalnego, który postulował stworzenie przestrzeni buforowej między Rzeszą Niemiecką a carską Rosją w postaci szeregu małych państw politycznie i gospodarczo podporządkowanych Berlinowi i tworzących w ten sposób jednolity związek gospodarczy. Dla Polski zaś w tym planie wyznaczono rolę państwa buforowego (Pufferstaat), oddzielającego Niemcy od Rosji⁴.

Trzeba jednak uznać, że Europa Środkowa była wówczas w dużym stopniu biernym beneficjentem nowego systemu powersalskiego, a budowanie architektury bezpieczeństwa odbywało się ponad głowami przywódców regionu. Jedynie Polska dzięki wygranej wojnie z bolszewikami i podpisanemu w 1921 r. traktatowi ryskiemu miała jakąś moc sprawczą, by dokonać częściowej korekty proponowanych przez aliantów granic odradzającej się Rzeczypospolitej.

Podejmowane w okresie międzywojennym próby zbudowania autonomicznego formatu szerokiej współpracy regionalnej dość szybko zakończyły się niepowodzeniem. Jedyną w miarę spójną koncepcję zbudowania tzw. Międzymorza zaproponował Józef Piłsudski w 1918 r. Zakładała ona w pierwszej kolejności próbę odbudowy sfederalizowanej Rzeczypospolitej wielu narodów, by później rozszerzyć to o sojusz z państwami od Morza Bałtyckiego po Morze Czarne i Adriatyk, tworząc tym samym pas państw z północy na południe mający skutecznie oddzielić Niemcy od Rosji. Odrzucenie pomysłu Piłsudskiego (najpierw przez Litwinów), a później nieudane wsparcie zbudowania

bezpośrednio do Europy Środkowej. Zob. <https://www.firstworldwar.com/source/fourteenpoints.htm> [dostęp: 10.10.2023].

^[3] L. Wolff, *Woodrow Wilson i nowy kształt Europy Wschodniej*, Warszawa 2022, s. 43.

^[4] F. Naumann, *Mittleurope*, Warszawa 2022, s. 14–16.

państwa ukraińskiego przez Symona Petrułę pokrzyżowały te plany⁵. Dodatkowo nałożyła się na to niechęć Czechosłowacji do współpracy z Polską. Prezydent Tomáš Masaryk chciał konkurować z Warszawą o przywództwo w Europie Środkowej, a do tego potrzebował Polski małej, ograniczonej do obszaru etnicznego, bez większego znaczenia strategicznego. Tylko w takich okolicznościach widział szansę dla Czechosłowacji jako małego państwa będącego silniejszym gospodarczo, by spróbować odgrywać rolę regionalnej potęgi moralnej, pomostu łączącego Europę Zachodnią z Rosją, jakakolwiek by ona nie była. To miał być sposób na atrakcyjność i przywódczą funkcję środkowoeuropejskiej federacji⁶. Chcąc realizować taki plan, twórca Czechosłowacji dla swojego państwa żądał granic historycznych, co z naszego południowego sąsiada stworzyłoby wspólnotę wielonarodową, podczas gdy dla Polski oczekiwał ograniczenia do granic etnicznych. Ponadto cieniem na potencjalne szanse współpracy polsko-czechosłowackiej kładła się nie tylko sprawa Zaolzia, gdzie historyczna przynależność ziem okazała się dla Masaryka ważniejsza od składu etnicznego, ale dodatkowo sprawa węgierska. Przez cały okres międzywojenny głównym zadaniem Pragi było przyglądanie się, jaki jest stan relacji polsko-węgierskich i czy Warszawa nie zamierza wspierać Budapesztu w polityce rewizjonistycznej. Trudno uznać, że te obawy były pozbawione podstaw, polska polityka zagraniczna, po tym jak nie udało się pokojowo rozstrzygnąć sporu o przynależność państwową Zaolzia, przyjmowała za dogmat, że Czechosłowacja jest w większym stopniu rywalem na arenie międzynarodowej niż potencjalnym sojusznikiem. Ta opinia została silnie ugruntowana szczególnie po wojnie polsko-bolszewickiej, gdy władze czechosłowackie z prezydentem Masarykiem na czele dość stanowczo stawiały na zwycięstwo komunistów i w rozmowach z zachodnimi

[⁵] Szerzej zob. H. Bartoszewicz, *Dyplomacja polska wobec koncepcji międzymorza w latach 1918–1926*, [w:], *Międzymorze. Nadzieje i ograniczenia w polityce II Rzeczypospolitej*, red. E. Znamierowska-Rakk, Warszawa 2016, s. 89–92.

[⁶] Szerzej zob. T.G. Masaryk, *Nová Evropa. Stanovisko Slovanské*, Praha 1920, s. 81–90.

dypłomatami jednoznacznie odwoływały swoich interlokutorów od udzielania Polsce jakiegokolwiek pomocy⁷. Jeśli na to nałożymy bardzo dobre i ugruntowane historycznie relacje polsko-węgierskie, wspieranie przez Warszawę autonomistów słowackich, a także czeskie poparcie dla nacjonalistów ukraińskich, to złożoność relacji polsko-czechosłowackich staje się bardziej oczywista.

Brak możliwości budowania szerszej formy współpracy regionalnej, a co za tym idzie – zaistnienia Europy Środkowej jako zbiorowego aktora stosunków międzynarodowych wynikał także z polityki największych potęg zwyciężczych w I wojnie światowej. Amerykański prezydent Wilson już w trakcie paryskiej konferencji pokojowej w 1919 r. wykazywał coraz mniejsze zainteresowanie Europą Środkową, której przedstawiciele przy różnych okolicznościach kwestionowali decyzje aliantów. Jak pisał obserwator tych wydarzeń, francuski dziennikarz Emile Joseph Dillon, przywódcy mocarstw nawet niechętnie słuchali swoich doradców.

Po utworzeniu Rady Pięciu Lloyd George i Wilson przezywali prace komisji rzeczoznawców, kiedy te wypowiadały poglądy różniące się od ich własnych. Jednym słowem stali się najwyższymi i tajemnymi arbitrami świata, nie przestając być oficjalnymi bojownikami o wolność państw mniejszych⁸.

O zmieniającej się polityce amerykańskiej może też świadczyć historia Ligi Narodów, na której powstaniu zależało przyjeżdżającemu na

[7] Na przykład prezydent Masaryk w rozmowie z 23 lipca 1920 r. z sir Maurice'em Hankeyem, sekretarzem gabinetu brytyjskiego premiera, miał stwierdzić „Próbować ratować ją [Polskę – P.B.] to byłoby marnowanie czasu i energii z naszej strony. Ani chwili dłużej! Alianci, podejmując próbę takiego ratunku, muszą nieuchronnie ponieść klęskę i przez to niepowodzenie stracą tylko prestiż i zdolność wpływania na sytuację”. W tej samej rozmowie był przekonany, że po upadku Polski Armia Czerwona nie zaatakuję Czechosłowacji, bo to kraj chłopów, drobnych rolników, a nie polskich panów. A. Nowak, *Pierwsza zdrada zachodu. 1920 – zapomniany appeasement*, Kraków 2016, s. 407.

[8] E.J. Dillon, *Konferencja pokojowa w Paryżu 1919*, Kraków 2020, s. 95.

obrad pokojowe do Europy prezydentowi Wilsonowi. W ostatecznym rozrachunku w Stanach Zjednoczonych zwyciężyła idea powrotu do izolacjonizmu i finalnie Waszyngton nie przystąpił do Ligi Narodów, a tworzenie nowej rzeczywistości europejskiej zostało powierzone Brytyjczykom i Francuzom.

Rysująca się po zakończeniu I wojny światowej różnica interesów Londynu i Paryża oraz pojawiające się między nimi spory o rozgraniczenie strefy wpływów spowodowały, że zabrakło wspólnej wizji, na jakich fundamentach budować architekturę bezpieczeństwa w Europie Środkowej. W efekcie tych działań głównym sojusznikiem państw regionu środkowoeuropejskiego stała się Francja, najsłabszy aktor międzynarodowy spośród aliantów, której zainteresowanie ograniczało się do neutralizacji zagrożenia niemieckiego.

W tej sytuacji państwa regionu na własną rękę próbowały reagować na stawiane przed nimi wyzwania. Najwcześniej (już na początku lat 20. XX w.) rewizjonistyczna polityka węgierska zmobilizowała Rumunię, Czechosłowację i Jugosławię do zawiązania ściślejszego sojuszu, który do historii przeszedł pod nazwą „Mała Ententa”, by skutecznie przeciwstawić się budapesztańskim żądaniom rewizji granic. Nieco później, w połowie lat 30., zawiązano ententę bałkańską, do której przystąpiły Grecja, Jugosławia, Rumunia i Turcja, a jej celem było blokowanie polityki bułgarskiej w jej próbach rewizji granic. Odpowiedzią na zagrożenia ze strony Sowietów było powstanie ententy bałtyckiej w 1934 r., zrzeszającej Litwę, Łotwę i Estonię. W teorii Bałtowie chcieli zintegrować swoją politykę obronną i zagraniczną, trudno jednak było doprowadzić do sytuacji, by współpraca trzech bardzo małych państw mogła realnie zmienić układ sił w tej części kontynentu⁹.

Okres międzywojenny pokazał więc dobitnie, że w Europie Środkowej pojawiły się pomysły na organizację regionu, ale brak umiejętności podjęcia jakiegokolwiek współpracy, szczególnie w pierwszych latach po

^[9] Szerzej o próbach budowania sojuszy regionalnych w okresie międzywojennym zob. P. Łossowski, *Europa Środkowo-wschodnia XX w. – triumf dezintegracji?*, „Dzieje Najnowsze” 1996, r. 28, s. 53–58.

zakończeniu I wojny światowej na linii Piłsudski–Masaryk, spowodował, że zamiast współpracy mieliśmy raczej dezintegrację. Elementem osłabiającym potencjalną kooperację był też brak zainteresowania największych zwycięskich stolic, by bardziej się zaangażować w region, opowiedzieć się za którąś z przedstawianych koncepcji. Taki zewnętrzny patron byłby w stanie przekonać mniejsze państwa do współpracy, stanowiłby dla nich swoistą gwarancję, że nie zostaną przymuszone do podporządkowywania się decyzjom podejmowanym na ich szkodę.

Likwidacja regionu środkowoeuropejskiego przez Hitlera i Stalina

Przywódcy dwóch państw: sowieckiej Rosji i hitlerowskich Niemiec byli najbardziej zdeterminowanymi, by wyrzucić do góry nogami wersalskie porządki, których beneficjentami była duża część Europy Środkowej. Węgry i Bułgaria też czuły się ofiarami obrad konferencji paryskiej z 1919 r., dlatego stosunkowo łatwo było im przystąpić do współpracy ze wzrastającą potęgą Berlina. Liczyły, że dzięki temu uda się naprawić krzywdy historyczne. Trzeba przyznać, że na początku Węgom ta współpraca się opłacała, Adolf Hitler zmusił Słowaków do oddania Budapesztowi dużej części terenów zamieszkałych przez mniejszość węgierską w latach 1938–1939, a rok później podobne ustępstwa wymusił na Rumunach, którzy zrzekli się północnej części Siedmiogrodu oraz sporych fragmentów dwóch innych regionów: Marmaroszu i Kriszany. To wszystko Węgrzy odzyskali z dawnych terenów królestwa bez angażowania się w wojny prowadzone przez Rzeszę Niemiecką. Jednak było to złudzenie, że będzie można odbudować wielkie Węgry bez popadania w coraz większą zależność od Hitlera, który wymusił na Budapeszcie zbrojny udział w agresji na Jugosławię na początku kwietnia 1941 r. Jak celnie ujął to węgierski historyk Paul Lendvai:

Przystąpienie do paktu antykominternowskiego i wyjście z Ligi Narodów było wyraźnym sygnałem, że Węgry coraz bardziej wpadają w orbitę wpływów Niemiec. Hitler umiał po mistrzowsku nastawiać przeciwko sobie małe państwa środkowej i wschodniej Europy, które wplątały się w wyścig o jego względy. Już pod koniec 1938 roku sformułował zasadę polityki wobec Węgier i Rumunii: trzymać obydwą żelaza w ogniu i zależnie od rozwoju sytuacji kuć je zgodnie z interesami niemieckimi¹⁰.

Bez dwóch zdań mistrzowsko też potrafił rozegrać inną partię w Monachium we wrześniu 1938 r., gdy łudząc zachodnich przywódców pokojem, wymusił zgodę na rozbiór Czechosłowacji. Decyzje monachijskie oznaczały dla Pragi trzęsienie ziemi, pokazały, że dla zachodnich sojuszników jej los nie ma żadnego znaczenia, i to mimo obowiązującego traktatu z Francją, podpisanego w 1924 r. Jeszcze mniejsze opory miał, niezwiązany twardymi układami sojuszniczymi z Czechosłowacją, brytyjski premier Neville Chamberlain, który w wywiadzie dla BBC we wrześniu 1938 r. stwierdził:

Niezależnie od tego, jak bardzo możemy sympatyzować z małym narodem zagrożonym przez dużego, silnego sąsiada, w żadnych okolicznościach nie możemy dopuścić, aby całe Imperium Brytyjskie zostało tak po prostu wciągnięte w wojnę na własny rachunek. Jeśli mamy walczyć, musi to być sprawa większa niż obecnie¹¹.

Na ową „większą sprawę” Chamberlain nie musiał już długo czekać, gdy cała Europa Środkowa wpadła w ręce dwóch dyktatorów. Wybuch II wojny światowej obok działań zbrojnych zmobilizował wiele stolic

^[10] P. Lendvai, *Węgrzy. Tysiąc lat zwycięstw w klęskach*, Kraków 2016, s. 592.

^[11] Cyt za: P.M. Majewski, *Kiedy wybuchnie wojna? 1938. Studium kryzysu*, Warszawa 2019, s. 465.

do rozpoczęcia prac planistycznych, jak zbudować na nowo Stary Kontynent, gdy zamilkną działa. W te prace najaktywniej zaangażowali się Amerykanie, którzy w Departamencie Stanu już w grudniu 1939 r. powołali do życia komitet ds. studiów nad pokojem i odbudową (Committee on Problems of Peace and Reconstruction), a jednym z wiodących tematów było opracowanie planów przebudowy Europy Środkowej. Dyplomaci amerykańscy w pierwszych latach wojny w sposób jednoznaczny opowiadali się za wzmocnieniem regionu środkowo-europejskiego poprzez zbudowanie kilku blisko współpracujących ze sobą konfederacji z polsko-czechosłowacką na czele, a także grecko-jużosłowiańską czy naddunajską. Zainteresowanie i zaangażowanie Amerykanów jednak skończyło się z chwilą, gdy Związek Sowiecki przystąpił do grona aliantów i zaczął się domagać, by Europę Środkową oddać w wyłączną strefę wpływów Moskwy¹².

Wywieranie przez Józefa Stalina wpływu na kształt Europy Środkowej bardzo wyraźnie widać na przykładzie historii projektu konfederacji polsko-czechosłowackiej, pomysłu diskutowanego przez emigracyjne rządy generała Władysława Sikorskiego i prezydenta Edvarda Beneša w latach 1940–1943. Po wstępnych, bardzo obiecujących rozmowach i przygotowaniu projektu statutu wspólnego państwa na skutek jednoznacznej ingerencji Sowietów strona czechosłowacka zaczęła się wycofywać z rozmów, aż w końcu doprowadziła do ich zerwania¹³.

Po zgodzie zachodnich aliantów, by Europę Środkową oddać Stalinowi, próbowano jeszcze w kręgach migracyjnych zainteresować społeczność międzynarodową pomysłami sfederowania regionu poprzez wydawanie miesięcznika „New Europe”, wokół którego skupili się

[12] Świetne opracowanie o różnych pomysłach na organizację Europy Środkowej zob. S. Łukasiewicz, *Trzecia Europa. Polska myśl federalistyczna w Stanach Zjednoczonych 1940–1971*, Warszawa–Lublin 2010.

[13] Ciekawym, choć niepozbawionym antyczeskiego wydźwięku, opracowaniem tych rozmów jest publikacja: I.T. Kolendo, *Unia polsko-czechosłowacka. Projekt z lat 1940–1943. Ukochane dziecko premiera gen. Władysława Sikorskiego*, Łódź 2015, s. 163–166.

m.in. Oskar Halecki, Feliks Gross, Tadeusz A. Lutosławski czy spośród słowackich zwolenników federacji środkowoeuropejskiej Milan Hodža¹⁴.

Rysunek 1. Plan Federacji Środkowoeuropejskiej autorstwa prof. Tadeusza Lutosławskiego



Źródło: P. Jordan, *Central Union*, London 1943, s. 14

Powyższe działania nie miały jednak już szans na realizację. Decyzje podjęte w gronie Wielkiej Trójki były ostateczne i Europa Środkowa przestała istnieć jako nawet podrzędny czy pomocniczy podmiot stosunków międzynarodowych, stając się częścią bloku wschodniego, satelickimi państwami Związku Sowieckiego, w pełni podporządkowanymi jego interesom – nawet jeśli państwa regionu inicjowały na

^[14] S. Łukasiewicz, *Trzecia Europa...*, s. 182 i nast.

forum międzynarodowym jakieś propozycje pod własną flagą. Takim przykładem może być ogłoszony przez polskiego ministra spraw zagranicznych Adama Rapackiego w październiku 1957 r. na forum ONZ projekt utworzenia strefy bezatomowej w Europie Środkowej obejmującej Polskę, Czechosłowację, Niemiecką Republikę Demokratyczną i Republikę Federalną Niemiec. Oczywiście było, że w tym przypadku nie mieliśmy do czynienia z autonomiczną próbą stworzenia przestrzeni bezatomowej, ale z realizacją strategicznego celu Moskwy, by nie dopuścić do instalacji amerykańskich głowic w RFN¹⁵.

Nie oznacza to, że w żadnym z obszarów nie dochodziło do naturalnych kontaktów między narodami środkowoeuropejskimi, choć nie były one częścią planów rządzących w poszczególnych stolicach regionu komunistów. W okresie budowania realnego socjalizmu dość surowo przestrzegano zasady trzymania w izolacji swoich obywateli. Można nawet uznać, że te kontakty były nawiązywane poniekąd obok relacji oficjalnych.

Dużą rolę w rozbudowywaniu kontaktów środowisk inteligencjickich i niezależnych opiniotwórczych odegrała sieć instytutów kultury zakładanych w państwach komunistycznych. Szczególna rola przypadła polskim placówkom. Polska Ludowa była powszechnie uznawana za „najweselszy barak w obozie socjalistycznym”, co szczególnie od 1956 r., czasu lekkiej odwilży i destalinizacji, objawiało się większą swobodą w kontaktach naukowych i kulturalnych z Zachodem, a przede wszystkim mniejszą ingerencją cenzury niż w innych państwach. W efekcie polskie czasopisma oraz przede wszystkim zachodnie tłumaczenia literatury pięknej i naukowej zawierały często treści zakazane w innych lokalnych językach. To powodowało, że dla wielu osób chcących zapoznać się z zachodnimi treściami jedyną drogą było nauczenie się języka polskiego, stąd szczególnie w latach 70. i 80. XX w. kursy językowe organizowane w poszczególnych instytutach polskich cieszyły się dużym powodzeniem, szczególnie wśród osób,

^[15] Szerzej zob. A. Małecka, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej w stosunkach polsko-radzieckich i polsko-rosyjskich 1990–1993. Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne*, Wrocław 2017, s. 35–41.

o których dziś moglibyśmy mówić w kategoriach elity intelektualnej¹⁶. W pewnym stopniu te kontakty zostały ograniczone wraz z powstaniem NSZZ „Solidarność”, gdyż władze pozostałych państw socjalistycznych obawiały się przenikania idei wolnościowych, co mogłoby skutkować powstaniem środowisk opozycyjnych lub ich ewentualnym wzmocnieniem. Natomiast czymś unikalnym i wbrew intencjom rządzących było powstanie w październiku 1981 r. ruchu Solidarności Polsko-Czechosłowackiej, który zapoczątkował na dużą skalę współpracę środowisk opozycyjnych w obu ówczesnych komunistycznych państwach¹⁷.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na to, by szczegółowo opisać skalę współpracy środowisk emigracyjnych, rolę paryskiej „Kultury” czy rozgłośni zagranicznych przygotowujących audycje dla narodów poddanych represjom komunistycznym. Jednak można przyjąć, że przez cały okres istnienia Europy Środkowej po niewłaściwej stronie żelaznej kurtyny istniały mniejsze lub większe skupiska osób zainteresowanych zbudowaniem prawdziwych relacji w regionie, nieobciążonych oficjalną formułą współpracy proletariackiej.

Jesień Narodów – odrodzenie Europy Środkowej

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane obradami okrągłego stołu w Polsce i częściowo wolnymi wyborami do Sejmu oraz Senatu RP w czerwcu 1989 r. zgodnie z efektem domina, opisywanym też jako efekt lawiny¹⁸, z biegiem czasu doprowadziły do uaktywnienia się środowisk opozycyjnych w innych państwach regionu, a ostatecznie do odsunięcia

^[16] R. Majerek, *Polsko-słowackie związki kulturalne i literackie po 1918 roku do współczesności*, [w:] *Polska-Słowacja. W 30. rocznicę nawiązania stosunków dyplomatycznych*, red. W. Biliński, I. Bilińska, Bratysława 2023, s. 135–136.

^[17] Kompleksowym opracowaniem pokazującym działania i znaczenie tego środowiska dla relacji środkowoeuropejskich jest: Ł. Kamiński, P. Błażek, G. Majewski, *Ponad granicami. Historia Solidarności Polsko-Czechosłowackiej*, Wrocław 2009.

^[18] Zob. S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 2009, s. 42–43.

komunistów od władzy. To w tych okolicznościach na arenę międzynarodową w Europie wkroczyły państwa środkowoeuropejskie, które w rezultacie Jesieni Narodów odzyskały suwerenność. Możliwość podejmowania swobodnych decyzji dość szybko objawiła się pierwszymi działaniami na rzecz zbliżenia z instytucjami Europy Zachodniej. W pierwszej kolejności podjęto starania o uzyskanie członkostwa w Radzie Europy, zaczęto sondować możliwość przystąpienia do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), ale celem nadrzędnym było zbliżenie się do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i nawiązanie pierwszych kontaktów z Sojuszem Północnoatlantyckim.

Zmiany w regionie oczywiście nie umknęły uwadze innych stolic zainteresowanych przebudową Europy Środkowej, jednak w ówczesnej sytuacji to nie najbardziej zainteresowana sytuacją w regionie Republika Federalna Niemiec była głównym aktywnym graczem. Niemieckie zaangażowanie w proces zjednoczenia państwa spowodowało, że to inne stolice jako pierwsze podjęły próbę nawiązania bliższych relacji z państwami Europy Środkowej. Już w listopadzie 1989 r. z inicjatywy Austrii i Włoch utworzono regionalne forum współpracy międzynarodowej, do którego zaproszono Węgry i Jugosławię, tworząc tzw. format Quadragonale, po przystąpieniu Czechosłowacji (1990) i Polski (1991) finalnie w 1992 r. przyjęto nazwę „Inicjatywa Środkowoeuropejska” (Central Europe Initiative, CEI). Dzisiaj do CEI należy 18 państw, część z nich jest członkami Unii Europejskiej (Włochy, Austria, Węgry, Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Bułgaria, Rumunia, Chorwacja), inne kandydują do wspólnoty (Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia Północna, Serbia, Czarnogóra, Ukraina i Mołdawia), oficjalnie członkiem Inicjatywy Środkowoeuropejskiej pozostaje też Białoruś. Trudno jednak uznać, że CEI jest jakimś aktywnym podmiotem w relacjach regionalnych, oficjalnie ma wszelkie struktury pozwalające jej ogrywać znaczącą rolę, ma swój statut uznany międzynarodowo, budżet, działający we włoskim Trieście stały sekretariat. Mimo to tylko najbardziej wnikliwi badacze współpracy środkowoeuropejskiej są w stanie

odnaleźć informacje o aktywności CEI¹⁹. W dużym stopniu dzieje się tak dlatego, że głównym celem włosko-austriackiego projektu było zbudowanie wpływu w regionie, zanim zrobią to Niemcy, które jednak po zjednoczeniu zaczęły aktywniej działać i wypychać konkurentów. Jednak należy dostrzec w CEI projekt, który przyczynił się częściowo do zbudowania definicji nowej Europy Środkowej, w której co prawda zabrakło państw bałtyckich, ale znalazło się miejsce dla aktorów zaangażowanych regionalnie w postaci Austrii i Włoch.

Inicjatywa Środkowoeuropejska była jednak projektem zewnętrznym, zaproponowanym przez stolice zainteresowane modelowaniem regionu zgodnie z własnymi intencjami. Pierwszym niezależnym, autonomicznym formatem współpracy regionalnej była powołana do życia w lutym 1991 r. Grupa Wyszehradzka (V4). Za jej głównego inicjatora należy uznać ówczesnego czeskosłowackiego prezydenta Václava Havla. Ten był dysydent, ze względu na dynamikę procesów transformacyjnych zachodzących w Czechosłowacji zwanej aksamitną rewolucją, już w grudniu 1989 r. został zaprzysiężony na prezydenta, a w czerwcu następnego roku odbyły się w pełni wolne i konkurencyjne wybory do parlamentu. Mając tak silny mandat demokratyczny, Havel uznał, że czas na przebudowę nie tylko Czechosłowacji, ale i regionu. W pierwszym momencie ten najaktywniejszy w kształtowaniu nowej rzeczywistości środkowoeuropejskiej polityk zaproponował zupełnie inną konstrukcję niż utworzenie Grupy Wyszehradzkiej. Prezydent Czechosłowacji zaprosił przywódców politycznych z Polski, Węgier, Jugosławii, a także z zaangażowanych w CEI Austrii i Włoch na spotkanie do Bratysławy zorganizowane w czerwcu 1990 r., podczas którego zaproponował stworzenie regionalnego sojuszu państw leżących nad Dunajem i Adriatykiem pod patronatem Rzymu i Wiednia. W tej koncepcji nie było miejsca dla Polski, którą Havel zaliczył nie do Europy Środkowej, ale do Północnej, gdyż w jego ocenie interesy Warszawy koncentrowały się przede wszystkim w basenie Morza Bałtyckiego,

[19] Oficjalna witryna internetowa: <https://www.cei.int/> [dostęp: 25.10.2023].

a nie na południe od Karpat²⁰. Prezydent Czechosłowacji na początku lat 90. obawiał się bliższych kontaktów z Warszawą z kilku powodów. Przede wszystkim ówczesna Polska nie miała jeszcze do końca uregulowanych spraw związanych z pełnym uznaniem granicy z Niemcami (konferencja bratysławska została zorganizowana przed podpisaniem traktatu granicznego), dodatkowo na terytorium RP stale stacjonowała Armia Czerwona – to wszystko powodowało, że szukający sposobu na zbliżenie Czechosłowacji i Zachodu Havel mógł potrzegać ówczesną Warszawę raczej jako obciążenie niż atut.

Swoista wolta czechosłowackiego prezydenta, która pół roku później zaowocowała powstaniem Grupy Wyszehradzkiej, była związana z rozwojem sytuacji międzynarodowej. Pojawiające się pierwsze sygnały o grożącym Jugosławii rozpadzie spowodowały, że państwa bałkańskie zaczęły się koncentrować na sprawach wewnętrznych, a na budowanie bloku z Pragą nie miały już czasu. Prezydent Havel w tej sytuacji został sam na sam z Budapesztem, który przy każdej sposobności podkreślał, jak bardzo zależy mu na poprawie sytuacji mniejszości węgierskiej zamieszkującej zwarcie południową Słowację. Trudno też było na takim węgiersko-czechosłowackim duopolu budować nowe formy współpracy regionalnej, dlatego z początkiem 1991 r. dyplomacja czechosłowacka zaczęła sondować polskie stanowisko w sprawie nowej inicjatywy, której finałem było spotkanie w wyszehradzkim zamku przywódców z regionu. Efektem spotkania było zainicjowanie oryginalnego, skoncentrowanego regionalnie sojuszu, w sposób jednoznaczny określającego swój główny cel, dla którego został powołany. W podpisanej w wyszehradzkim zamku deklaracji czytamy, że inicjatywa powstaje, by współpracować „w dążeniu do integracji europejskiej”²¹. Na samym początku

[20] Szerzej o konferencji w 1990 r. zob. P. Bajda, *Współpraca wyszehradzka – nowe wyzwania w zmieniającej się Europie. Ocena polskiej prezydencji w V4 2012/13. Od multilateralizmu do makroregionu*, [w:] *Europa Środkowa. Central Europe*, red. K. Koźbiał, t. 3, Oświęcim 2015, s. 187–189.

[21] Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej, <https://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations> [dostęp: 25.10.2023].

zainicjowanej współpracy jasno wyznaczono zatem cel o charakterze zewnętrznym, który Havel zdefiniował jako „powrót do Europy”.

Z kolei decyzje podjęte w Wyszehradzie w lutym 1991 r. przyniosły dość niespodziewane rezultaty. Można stwierdzić, że trochę przypadkowo, przy braku zainteresowania państw zachodnich, powstał format współpracy regionalnej na podstawie samodzielnej decyzji, bez żadnej ingerencji zewnętrznej. Dodatkowo został wysłany bardzo czytelny sygnał, szczególnie widoczny na tle rozpadającej się Jugosławii, o przedłożeniu współpracy na rzecz przyszłości nad konfliktami historycznymi. Pierwszą niespodzianką dla zachodnich obserwatorów było więc powstanie ośrodka stabilizującego region, który zaczął być definiowany w kategoriach Europy Środkowej jako termin o pozytywnej konotacji. Dzięki Grupie Wyszehradzkiej Europa Środkowa stała się przykładem modelowej współpracy politycznej i udanej transformacji ustrojowo-gospodarczej. Natomiast z powodu lęków przede wszystkim Pragi, że w tak niesymetrycznej konstrukcji może dojść do naturalnej dominacji największej w tym trójkącie Polski, u samego swojego początku Grupa Wyszehradzka została zdefiniowana jako forum konsultacyjne, a nie organizacja międzynarodowa. Rezygnacja z jakichkolwiek form instytucjonalizacji, brak statutu, sekretariatu czy chociażby budżetu uchroniły państwa zaangażowane w ten format współpracy regionalnej przed zarzutami budowania czegoś alternatywnego wobec Unii Europejskiej, co mogłoby zostać potraktowane jako pretekst do opóźniania procesów integracyjnych z Zachodem, czyli *de facto* utrudniłoby realizację głównego celu deklaracji wyszehradzkiej.

Grupa Wyszehradzka natomiast dodatkowo zademonstrowała swoją elastyczność i refleks w obliczu powolnego otwierania się rynków zachodnich na współpracę gospodarczą i załamania się wymiany handlowej w ramach dawnego bloku wschodniego. Próbą reakcji na te trendy było podpisanie w grudniu 1992 r. umowy o powołaniu do życia Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (Central European Free Trade Agreement, CEFTA). Kolejnym pozytywnym efektem samoorganizacji regionu było to, że z czasem CEFTA

okazała się użytecznym przedakcesyjnym instrumentem współpracy gospodarczej i funkcjonuje do dziś, obejmując państwa ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej²². Innym przykładem samodzielnego działania w ramach V4 było utworzenie w 2000 r. Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego z siedzibą w Bratysławie, którego głównym celem jest budowanie kontaktów międzyludzkich przez dofinansowywanie projektów międzynarodowych i fundowanie stypendiów dla studentów zainteresowanych kontynuacją nauki w innych państwach regionu. Fundusz Wyszehradzki w ciekawy sposób ewoluował, nie tylko z biegiem lat wzrastał jego budżet, co pozwalało na finansowanie coraz większej liczby projektów, ale też rozszerzał geograficzny zasięg swoich działań. Dziś poza wspieraniem współpracy środowisk pozarządowych czy samorządów w ramach Grupy Wyszehradzkiej duża część środków jest przeznaczana na finansowanie projektów i kontaktów między V4 a partnerami z państw Partnerstwa Wschodniego czy Bałkanów Zachodnich²³. To geograficzne rozszerzenie zasięgu oddziaływania Funduszu Wyszehradzkiego jest dobrą ilustracją umiejętnego oddziaływania miękką siłą, dyplomacją publiczną Europy Środkowej jako aktora stosunków międzynarodowych na swoje najbliższe otoczenie.

Innym przykładem podkreślającym pomocniczy charakter Grupy Wyszehradzkiej w polityce zagranicznej zaangażowanych państw jest sposób organizacji i przywództwa. Decyzji o zaniechaniu podejmowania jakichkolwiek kroków na rzecz instytucjonalizacji V4 towarzyszyło uruchomienie mechanizmu 12-miesięcznej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej od 2000 r. w ustalonej kolejności: Polska, Węgry, Słowacja i Czechy. Rezygnacja z instytucjonalizacji przy ogromnej intensywności działań podejmowanych na arenie międzynarodowej w obliczu procesów akcesyjnych do Unii Europejskiej wymagała stworzenia ram

[22] Najlepszym przykładem świadczącym o traktowaniu CEFTA jako instrumentu przedakcesyjnego jest fakt, że sekretariat organizacji znajduje się w Brukseli. Więcej o obecnej strukturze i podejmowanych działaniach zob. <https://cefta.int/> [dostęp: 25.10.2023].

[23] Szerzej zob. <https://www.visegradfund.org/> [dostęp: 25.10.2023].

organizacyjnych i mechanizmów lepszej koordynacji współpracy regionalnej. Prezydencja w Grupie Wyszehradzkiej fizycznie realizowana przez poszczególne resorty dyplomacji jest szansą na przygotowanie oryginalnej agendy spotkań czy zaproponowanie ważnych dla danego państwa tematów z uwzględnieniem interesów pozostałych zaangażowanych. Interesujące wnioski można wyciągnąć z analizy dotychczasowych prezydencji, jak poszczególne stolice nauczyły się korzystać z tego instrumentu. Program pierwszego polskiego przewodnictwa z lat 2000–2001 zmieścił się na dwóch stronach, dzisiejsze programy to kilkudziesięciostronicowe dokumenty obejmujące zapowiedź spotkań nie tylko na najwyższym szczeblu politycznym (prezydentów czy premierów), ale także często z zaangażowaniem parlamentarzystów czy samorządowców, a także ludzi kultury i nauki²⁴.

Ważną cechą i istotnym mechanizmem charakteryzującym współcześnie współpracę wyszehradzką, przejętymi także w innych formach kooperacji regionalnej, jest tzw. format Wyszehrad Plus (V4+). Była to odpowiedź na decyzję o zachowaniu Grupy Wyszehradzkiej w pierwotnym kształcie, ograniczającym członkostwo do państw założycielskich. Naturalne dla różnych form współpracy międzynarodowej jest dążenie do wzmacniania swojej pozycji, najczęściej przez proces powiększania grona członków danego projektu. Wydawać by się mogło, że Grupa Wyszehradzka nie będzie się wyróżniać na tym tle, gdyż w przeszłości nie brakowało kolejnych chętnych, którzy prosili o miejsce w V4 (np. Rumunia czy Litwa). Jednak do dziś do żadnego rozszerzenia formatu wyszehradzkiego nie doszło i nic nie zapowiada zmian w tej sprawie w przyszłości. Opór przed rozszerzeniem jest szczególnie głośny w mniejszych stolicach wyszehradzkich, np. dla Bratysławy obecny kształt Grupy Wyszehradzkiej jest uznawany za optymalny, dający Słowakom największą polityczną wartość dodaną, w szerszej formule musieliby się oni dzielić chociażby prezydencją, a ich rola mogłaby

^[24] *Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2012 – czerwiec 2013*, red. P. Bajda, Warszawa 2013.

ulec marginalizacji. Taka postawa jest zgodna z teorią minilateralizmu, która w skrócie zakłada, że w pewnych okolicznościach państwa zrzeszają się w grupę o możliwie najmniejszej liczbie aktywnych członków, gdyż daje im to największą siłę i szansę osiągnięcia zakładanych celów²⁵. Formuła V₄+ pozwala pogodzić obie racje, daje możliwość zapraszania na spotkania Grupy Wyszehradzkiej innych państw, w zależności od zainteresowania tematyką rozmów, przy zachowaniu pełnej kontroli i decyzyjności w kręgu czterech członków założycieli. Ponadto nawet w przypadku zaproszenia wystosowanego do regionalnych potęg (jak Niemcy, Francja czy Japonia) pozostaje zachowany czytelny podział, kto jest gospodarzem, a kto zewnętrznym gościem. Jednocześnie często wykorzystywany format V₄+ spowodował, że nie traktowano Grupy Wyszehradzkiej jako zamkniętego kręgu, do którego inni nie mają dostępu, co więcej, regularne spotkania V₄+Bałkany Zachodnie czy V₄+Partertstwo Wschodnie przyczyniło się do ugruntowania przekonania, że państwa wyszehradzkie w sposób konsekwentny i systemowy wspierają inne stolice w regionie w ich procesach integracyjnych. Szczególnie jest to widoczne w przypadku Bałkanów Zachodnich. Odnosnie do państw postsowieckich warto przypomnieć, że program Partnerstwa Wschodniego został uruchomiony z polsko-szwedzkiej inicjatywy i ogłoszono go podczas szczytu europejskiego w Pradze w 2009 r. w trakcie czeskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Stolice objęte programem Partnerstwa Wschodniego nie są jednak tak jednorodne w swoich proeuropejskich aspiracjach jak Bałkany Zachodnie. Ukraina, Gruzja i Mołdawia aktywnie zabiegają o miejsce w UE, podczas gdy Białoruś, Armenia i Azerbejdżan są zainteresowane co najwyżej jakąś formą uprzywilejowanego partnerstwa.

Powyższe przykłady pokazują, że Grupa Wyszehradzka wymyka się prostym ocenom. Z jednej strony brak instytucjonalizacji, ogólne ramy definicji wspólnych celów, różnice w potencjale i odmienność pełnionych funkcji na arenie międzynarodowej nie ułatwiają badaczom prac

[25] Szerzej zob. P. Bajda, *Współpraca wyszehradzka...*, s. 192–194.

nad zdefiniowaniem i opisem fenomenu V4. Z drugiej strony Grupa Wyszehradzka jest często traktowana jako centrum Europy Środkowej, główny podmiot formujący współpracę regionalną o wysokim poziomie koordynacji²⁶.

Ten dłuższy opis funkcjonowania Grupy Wyszehradzkiej jest o tyle potrzebny, że bez niego nie da się zrozumieć Europy Środkowej. V4 stała się rozwiązaniem modelowym na różnych płaszczyznach. Była pierwszym samodzielnym projektem, który odpowiadał na wyzwania chwili, pomocniczym, by stać się atrakcyjnym partnerem dla zachodnich stolic, a brak instytucjonalizacji okazał się najlepszą formułą umożliwiającą elastyczną współpracę ponad podziałami przy tak różnorodnej mapie jak ten pas ziemi między Niemcami a Rosją.

Warto zauważyć, że tym samym tropem podążyły inne formy współpracy regionalnej w Europie Środkowej. Grupa Wyszehradzka okazała się atrakcyjnym rozwiązaniem, do którego odwoływały się inne inicjatywy. Bezpośrednio na pozytywne doświadczenia V4 powoływali się przedstawiciele czterech państw południowo-wschodniej Europy (Serbia, Bułgaria, Rumunia i Grecja), tworząc w 2015 r., z inicjatywy rumuńskiego premiera Victora Ponty, Grupę Craiova, od nazwy miasta w rumuńskiej Oltenii, gdzie pierwszy raz doszło do spotkania w tym formacie. Przytaczając w mediach wypowiedź rumuńskiego premiera, podkreślono, że Ponta wprost wskazał na inspirującą rolę Grupy Wyszehradzkiej w powstaniu pomysłu Grupy Craiova²⁷. Sprawą otwartą pozostaje, czy premier Ponta wyszedłby z taką inicjatywą, jeśli Rumunia wcześniej zostałaaby przyjęta do Grupy Wyszehradzkiej, o co bezskutecznie zabiegał. Niemniej choć współpraca południowo-wschodniego kwartetu nie jest tak widoczna jak w przypadku V4, to

[26] W taki sposób zdefiniowano to np. w: Š. Vaisová, *The Environmental Situation in the Visegrad Region: Neglect and Insufficient Cooperation in the Face of Serious Environmental Threats*, „Politics in Central Europe” 2018, Vol. 14, No. 2, s. 58.

[27] *Bułgaria, Romania, Serbia Establish Craiova Group for Cooperation*, <https://www.novinite.com/articles/168120/Bulgaria,+Romania,+Serbia+Establish+Craiova+Group+for+Cooperation> [dostęp: 28.10.2023].

jednak nie umknęła uwadze obserwatorów. Przy okazji analizowania nowego projektu Venelin Bochev stwierdził nawet, że w Europie Środkowej można dostrzec trend dotyczący proliferacji subregionalnych form współpracy²⁸. Podniesiony zarzut o rozdrobnieniu różnych inicjatyw w Europie Środkowej mógł wynikać z faktu, że chwilę wcześniej, w 2014 r., z inicjatywy polsko-rumuńskiej powstała Bukaresztańska Dziewiątka (B9), jako odpowiedź na aneksję Krymu przez Federację Rosyjską i wzrost napięcia w regionie. B9 zrzesza państwa wschodnie flanki NATO: Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Rumunię i Bułgarię, a jej celem jest zaciśnięcie współpracy obronnej między zaangażowanymi stronami oraz podnoszenie świadomości wśród pozostałych członków Sojuszu Północnoatlantyckiego o zagrożeniach generowanych przez Kreml. Rok później prezydenci Bukaresztańskiej Dziewiątki we wspólnym oświadczeniu wprost wymienili Rosję jako zagrożenie dla bezpieczeństwa światowego i podkreślali znaczenie zachowania więzi transatlantyckich, a także konieczność podniesienia wydatków na obronność do minimum 2% PKB²⁹.

Mniejszym formatem współpracy regionalnej był utworzony na początku 2015 r. z austriackiej inicjatywy Trójkąt Sławkowski, do którego Wiedeń zaprosił Czechy i Słowację. Nowy projekt kopiował część rozwiązań wprowadzonych przez Grupę Wyszehradzką, był forum konsultacyjnym bez instytucjonalizacji, nie zakładano powołania sekretariatu czy podpisywania jakiegos statutu, za to uzgodniono wprowadzenie mechanizmu kooperacji trójstronnej w sprawach współpracy transgranicznej i odnośnie do polityki europejskiej. Interesująca może być geneza Trójkąta Sławkowskiego, w dużej mierze związana z różnicami politycznymi w ramach V4. Socjalistom rządzącym wówczas

[28] V. Bochev, *Craiova Group – too late or better late than never?*, <https://cep.org.rs/en/blog/craiova-group-too-late-or-better-late-than-never/> [dostęp: 28.10.2023].

[29] Joint Declaration on “Allied Solidarity and Shared Responsibility”. Bucharest, November 2015, <https://www.lrp.lt/data/public/uploads/2015/11/joint-declaration.pdf> [dostęp: 28.10.2023].

w Czechach i na Słowacji było bliżej do Austriaków niż do centroprawicy rządzącej w Budapeszcie i Warszawie³⁰.

Bez wątpliwości dla współpracy środkowoeuropejskiej w kontekście analizowanego zagadnienia wyłaniania się nowego aktora stosunków międzynarodowych najważniejsze było powołanie do życia Inicjatywy Trójmorza (3 SI). Współpraca trójmorska zainaugurowana z inicjatywy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy i prezydent Republiki Chorwacji Kolindy Grabar-Kitarović podczas pierwszego szczytu zorganizowanego w Dubrowniku w sierpniu 2016 r. jest warta analizy z kilku powodów. Jednym z nich jest skala projektu, próba powiązania sieciami współpracy całego regionu Europy Środkowej należącego jednocześnie do Unii Europejskiej bez dotychczasowych podziałów na subregiony, czego dobrą emanacją było istnienie Grupy Wyszehradzkiej obok Grupy Craiova. Wyzwaniem było też znalezienie obszarów i tematów kooperacji dla tak różnych państw jak Estonia i Bułgaria. Inicjatorom Inicjatywy Trójmorza udało się uniknąć potencjalnych pułapek, by w tej sytuacji koncentrować się wyłącznie na celebracji tak szerokiego formatu współpracy regionalnej, skoncentrowano się na zdefiniowaniu wspólnych słabości, które mimo lat spędzonych w Unii Europejskiej pozostały. Dlatego uznano, że priorytetem 3SI powinna być współpraca energetyczna w związku z zależnością od dostaw surowców z Rosji, współpraca infrastrukturalna z powodu braku rozwiniętej sieci drogowej i kolejowej w regionie oraz koncentracja na kooperacji cyfrowej, by dać bodziec do rozwoju nowoczesnej gospodarki. Inicjatywa Trójmorza na poziomie politycznym miała być odpowiedzią na narzucony status peryferii w ramach UE, oczekiwanie biernego przyjmowania modelu europeizacji według schematu z góry (Bruksela) na dół (państwa członkowskie), stałego traktowania regionu jako „Nowej Europy”, która ma służyć jako gospodarka pomocnicza

[30] J. Groszkowski, *Deklaracja sławkowska. Nowy format współpracy regionalnej*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-04/deklaracja-slawkowska-nowy-format-wspolpracy-regionalnej> [dostęp: 29.10.2023].

dla silniejszych państw zachodnich, nawet jeśli miałyby to skutkować wpadnięciem w pułapkę średniego rozwoju³¹.

Z perspektywy poruszanego zagadnienia wybijania się Europy Środkowej na polityczną niezależność interesująca jest ewolucja Inicjatywy Trójmorza jako formatu współpracy, a także reakcje innych uczestników stosunków międzynarodowych. Warto zauważyć, że na pierwszym szczycie w chorwackim Dubrowniku obecna była tylko połowa z 12 zaproszonych prezydentów, a najwyższej rangi gośćmi zagranicznymi byli wiceministrowie spraw zagranicznych Chin i Turcji. Komentarze zachodnich mediów też nie były przychylne, a pisanie o 3SI jako „koalicji biednych” nie było rzadkością, tak jak zarzucanie chęci rozbicia Unii Europejskiej³². Punktem zwrotnym był przyjazd prezydenta USA Donalda Trumpa na drugi szczyt do Warszawy w 2017 r., który z jednej strony był reakcją na zagrożenie szerszego wejścia Chin w kooperacje z państwami Europy Środkowej, z drugiej chęcią zademonstrowania gotowości traktowania regionu jako strategicznego partnera szczególnie w obszarze bezpieczeństwa energetycznego. Amerykańskie zaangażowanie stało się swoistą formą autoryzacji 3SI przez jedno z mocarstw, zmobilizowało wahające się państwa środkowoeuropejskie do większej aktywności³³, wywołało też reakcję innych państw, czego przejawem była obecność na kolejnym szczycie w Bukareszcie szefa Komisji Europejskiej Jeana-Claude’a Junckera, a także ministra spraw zagranicznych Niemiec Heika Maasa, którzy chcieli w ten sposób ograniczyć wpływy amerykańskie. Finalnie Stanom Zjednoczonym, Republice Federalnej Niemiec i Komisji Europejskiej przyznano status strategicznych

[31] Szerzej zob. P. Bajda, *Inicjatywa Trójmorza 2016–2020 in statu nascendi*, Warszawa 2010, s. 4–5.

[32] P. Kowal, A. Orzelska-Stączek, *Inicjatywa Trójmorza: geneza, cele i funkcjonowanie*, Warszawa 2019, s. 80–82.

[33] Na warszawski szczyt Inicjatywy Trójmorza i na spotkanie z prezydentem Donaldem Trumpem nie przyjechali prezydenci tylko dwóch państw: Austrii i Czech. W pierwszym przypadku było to potwierdzenie, że Wiedeń w całym projekcie widzi siebie jako obserwatora, w drugim – reakcja czeskiego prezydenta Miloša Zemana na informację, że Amerykanie nie mają miejsca w kalendarzu, by przyjąć go jako oficjalnego gościa w Białym Domu.

partnerów Inicjatywy Trójmorza, ograniczając członkostwo do państw leżących między Niemcami a Rosją i będącymi jednocześnie w Unii Europejskiej. Dlatego gdy Ukraina musiała się zmierzyć z rosyjską agresją, chcąc pokazać swoje zainteresowanie i okazać wsparcie, na szczycie w Rydze w czerwcu 2022 r. podjęto decyzję o przyznaniu Kijowowi statusu partnera uczestniczącego jako formy pośredniej³⁴. O coraz większej roli Inicjatywy Trójmorza może zaś świadczyć fakt, że podczas ostatniego spotkania w Bukareszcie we wrześniu 2023 r. pierwszy raz doszło do wstąpienia nowego pełnoprawnego członka: Grecji. Po tym wydarzeniu nawet sceptyczne wobec 3SI niemieckie media musiały uznać, że dla Aten dołączenie do 12 państw środkowo-europejskich okazało się atrakcyjną perspektywą³⁵. Niewątpliwie jeśli Inicjatywa Trójmorza będzie istnieć w tej lub podobnej formie, państwa aspirujące do członkostwa w Unii Europejskiej, jak Ukraina, Mołdawia czy pozostali kandydaci z Bałkanów Zachodnich, naturalnie będą chciały przystąpić do 3SI. Ciekawym scenariuszem byłoby zasygnalizowanie chęci wstąpienia do Inicjatywy Trójmorza przez państwa skandynawskie, co kazałoby nam dokonać redefinicji Europy Środkowej.

Warto zauważyć, że Inicjatywa Trójmorza, podobnie jak wyżej opisywane formaty, korzysta z doświadczeń Grupy Wyszehradzkiej, unika instytucjonalizacji i formalizmu, współpraca wewnątrz niej opiera się na wolnej woli poszczególnych zaangażowanych państw co do skali udziału w projekcie, a przy okazji szczytu prezydenckiego w estońskim Tallinie pierwszy raz pojawiło się hasło sprawowania prezydencji w 3SI. Od tego czasu tytułem prezydenta posługuje się państwo, które ma być organizatorem kolejnego spotkania. Nieformalna prezydencja

[34] PAP, *Przywódcy państw Trójmorza przyznali Ukrainie status partnera uczestniczącego Inicjatywy*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1255911%2C-przywodcy-panstw-trojmorza-przyznali-ukrainie-status-partnera> [dostęp: 29.10.2023].

[35] Zob. T. Bielecki, *Czy Ukraina ożywi Trójmorze?*, <https://www.dw.com/pl/czy-ukraina-o%2C5%BCywi-tr%2C3%BJmorze/a-66729717> [dostęp: 29.10.2023].

Inicjatywa Trójmorza obejmuje zatem okres od zakończenia ostatniego spotkania prezydentów regionu do daty organizacji kolejnego szczytu.

Podsumowanie

Proliferacja różnych formatów współpracy regionalnej w szeroko pojętej Europie Środkowej z jednej strony świadczy o ogromnej aktywności państw w to zaangażowanych, z drugiej była odpowiedzią na deficyty w ofertach przedkładanych przez państwa zachodnie w obliczu transformacji ustrojowych lub w związku ze zmianami w otoczeniu geopolitycznym. Grupa Wyszehradzka powstała, by zmanifestować aspiracje europejskie najpierw trzech, później czterech państw Europy Środkowej, by zmobilizować Zachód do działania, co było jeszcze widoczniejsze w przypadku powołania do życia CEFTA. Grupa Craiova była wezwaniem do przyspieszenia procesów integracyjnych Bałkanów Zachodnich, a w przypadku nowych członków UE (Bułgarii i Rumunii) rozszerzenia strefy Schengen. Z kolei Dziewiątka Bukaresztańska to mobilizacja państw wschodniej flanki NATO wobec wzrastającego zagrożenia rosyjskim imperializmem i jednocześnie lekceważeniem nowej sytuacji geopolitycznej przez zachodnich sojuszników, gotowych na współpracę z Rosją, jaka by ona nie była, byle dostarczała tanie surowce energetyczne. W końcu Inicjatywa Trójmorza, szczególnie z jej wymiarem współpracy infrastrukturalnej, to próba zwrócenia uwagi reszcie Unii Europejskiej, że Europa Środkowa nie może zostać sprowadzona do roli pasa tranzytowego między Wschodem a Zachodem, ale ma też prawo do budowy alternatywnych połączeń północ-południe i przede wszystkim nieskrępowanego rozwoju. Przedstawiona powyżej ewolucja form współpracy regionalnej odzwierciedla proces wybijania się Europy Środkowej na polityczną niezależność, wzrost ambicji, by mieć prawo do większej samodzielności, do korzystania z różnych narzędzi politycznych pozwalających lepiej chronić własne interesy, szczególnie teraz, gdy dotychczasowa architektura bezpieczeństwa uległa silnej erozji.

Podsumowując aktywność państw Europy Środkowej i mnogość różnych formatów współpracy, można uznać, że nie tylko poszczególne stolice, ale cały region stara się wyrosnąć na kreatywnego aktora stosunków międzynarodowych, który definiuje role, jakie chce odgrywać, i aspiruje, by inni aktorzy zaakceptowali to nowe centrum geopolityczne. Jest to jednak ciągle otwarty proces, gdyż dotychczasowe działania pokazują przede wszystkim, że różnego rodzaju inicjatywy są reakcją na zmieniającą się rzeczywistość geopolityczną, nie ma podejścia wyprzedzającego. Sama wspomniana proliferacja regionalnych form współpracy to proces obserwowany po 2014 r., czyli po brutalnym złamaniu reguł życia międzynarodowego przez Rosję. Innym, jeszcze większym wyzwaniem dla Europy Środkowej, jeśli chce ona odgrywać rolę aktywnego gracza na arenie międzynarodowej, jest ciągła konieczność uzyskiwania swego rodzaju autoryzacji ze strony mocarstw dla swoich inicjatyw. Oznacza to, że na światowej szachownicy cały region środkowoeuropejski lub poszczególne większe państwa mogą co najwyżej odgrywać rolę średnich aktorów międzynarodowych. Mając jednak na uwadze, z jakiego poziomu startowaliśmy – najpierw jako narody podbite przez wielkie imperia, a potem podporządkowane i zniewolone przez Związek Sowiecki – dzisiejsze miejsce nie jest wcale takie słabe i przy konsekwentnych działaniach elit politycznych (to może być najsłabszy punkt takiej prognozy) jest szansa na jeszcze większe wzmocnienie regionu.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej, <https://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations>.

Joint Declaration on “Allied Solidarity and Shared Responsibility”. Bucharest, November 2015, <https://www.lrp.lt/data/public/uploads/2015/11/joint-declaration.pdf>.

Wilson W., *Fourteen Point Speech*, <https://www.firstworldwar.com/source/fourteenpoints.htm>.

Literatura

Bajda P., *Inicjatywa Trójmorza 2016–2020 in statu nascendi*, Warszawa 2020.

Bajda P., *Współpraca Wyszehradzka – nowe wyzwania w zmieniającej się Europie. Ocena polskiej prezydencji w V4 2012/13. Od minilateralizmu do makroregionu*, [w:] *Europa Środkowa – Central Europe*, t. 3, *Instytucje demokracji bezpośredniej, zagadnienia systemów politycznych i współpracy regionalnej w Europie Środkowej*, red. K. Koźbiał, Oświęcim 2015.

Bartoszewicz H., *Dyplomacja polska wobec koncepcji międzymorza w latach 1918–1926*, [w:] *Międzymorze. Nadzieje i ograniczenia w polityce II Rzeczypospolitej*, red. E. Znamierowska-Rakk, Warszawa 2016.

Dillon E.J., *Konferencja pokojowa w Paryżu 1919*, Kraków 2020.

Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 2009.

Jordan P., *Central Union*, London 1943.

Kamiński Ł., Błażek P., Majewski G., *Ponad granicami. Historia Solidarności Polsko-Czechosłowackiej*, Wrocław 2009.

Kolendo I.T., *Unia polsko-czechosłowacka. Projekt z lat 1940–1943. Ukochane dziecko premiera gen. Władysława Sikorskiego*, Łódź 2015.

Kowal P., Orzelska-Stączek A., *Inicjatywa Trójmorza: geneza, cele i funkcjonowanie*, Warszawa 2019.

Lendvai P., *Węgrzy. Tysiąc lat zwycięstw w klęskach*, Kraków 2016.

Łossowski P., *Europa Środkowo-wschodnia XX w. – triumf dezintegracji?*, „Dzieje Najnowsze” 1996, R. XXVIII.

Łukasiewicz S., *Trzecia Europa. Polska myśl federalistyczna w Stanach Zjednoczonych 1940–1971*, Warszawa–Lublin 2010.

- Majerek R., *Polsko-słowackie związki kulturalne i literackie po 1918 roku do współczesności*, [w:] *Polska-Słowacja. W 30. rocznicę nawiązania stosunków dyplomatycznych*, red. W. Biliński, I. Bilińska, Bratysława 2023.
- Majewski P.M., *Kiedy wybuchnie wojna? 1938. Studium kryzysu*, Warszawa 2019.
- Małecka A., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej w stosunkach polsko-radzieckich i polsko-rosyjskich 1990–1993. Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne*, Wrocław 2017.
- Masaryk T.G., *Nová Evropa. Stanovisko Slovanské*, Praha 1920.
- Naumann F., *Mittleuropa*, Warszawa 2022.
- Nowak A., *Pierwsza zdrada zachodu. 1920 – zapomniany appeasement*, Kraków 2016.
- Orzelska-Stączek A., Bajda P., *Security Aspects of Regional Cooperation in Central Europe: Visegrad Group, Bucharest Nine, and the Three Seas Initiative*, „Online Journal Modelling the New Europe” 2021, No. 37.
- Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2012 – czerwiec 2013*, red. Bajda P., Warszawa 2013.
- Wolff L., *Woodrow Wilson i nowy kształt Europy Wschodniej*, Warszawa 2022.
- Wolff L., *Wynalezienie Europy Wschodniej. Mapa cywilizacji w dobie Oświecenia*, Kraków 2020.

Źródła internetowe

- Bielecki T., *Czy Ukraina ożywi Trójmorze?*, <https://www.dw.com/pl/czy-ukraina-0%C5%BCywi-tr%C3%B3jmorze/a-66729717>.
- Bochev V., *Craiova Group – too late or better late than never?*, <https://cep.org.rs/en/blog/craiova-group-too-late-or-better-late-than-never>.
- Bulgaria, Romania, Serbia Establish Craiova Group for Cooperation*, <https://www.novinite.com/articles/168120/Bulgaria,+Romania,+Serbia+Establish+Craiova+Group+for+Cooperation>.
- Central Europe Free Trade Association, <https://cefta.int>.
- Central European Initiative, <https://www.cei.int>.

Groszkowski J., *Deklaracja sławkowska. Nowy format współpracy regionalnej*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-04/deklaracja-slawkowska-nowy-format-wspolpracy-regionalnej>.

International Visegrad Fund, <https://www.visegradfund.org>.

PAP, *Przywódcy państw Trójmorza przyznali Ukrainie status partnera uczestniczącego Inicjatywy*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1255911%2Cprzywodcy-panstw-trojmorza-pryzyznali-ukrainie-status-partnera>.

Formaty współpracy państw Europy Środkowej – założenia i znaczenie

Wprowadzenie

Państwa Europy Środkowej tak jak bardzo różnią się między sobą – mimo znaczących cech wspólnych – tak prowadzą zróżnicowaną i wielopłaszczyznową politykę. Nawet (a może zwłaszcza) państwa bezpośrednio sąsiadujące ze sobą mają odmienne podejście do zasadniczych ze względu na funkcjonowanie poszczególnych państwowości zagadnień. Część z nich współpracuje ze sobą w ramach złożonych z wielu członków sformalizowanych organizacji międzynarodowych mających ugruntowaną podmiotowość, takich jak chociażby Unia Europejska i Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego. Niemal wszystkie tworzą mniejsze fora współdziałania, najczęściej zorientowane na kooperację na szerszym forum międzynarodowym lub na szeroko rozumiane działania rozwojowe.

Do najważniejszych formatów współpracy międzynarodowej państw zaliczanych zgodnie z określonym poniżej bez wątpienia dyskusyjnym zakresem pojęcia „Europa Środkowa” zostały zaliczone (zgodnie z datą powstania): Inicjatywa Środkowoeuropejska, Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Bukaresztańska Dziewiątka, Inicjatywa Trójmorza, Format Sławkowski, Centralna Piątka oraz Inicjatywa Trójkąta Lubelskiego. Natomiast poza przedmiotem zainteresowania, mimo obejmowania państw, które można zaliczyć przynajmniej w pewnych aspektach do Europy Środkowej, pozostają niektóre formaty

współpracy wielostronnej w regionie Morza Bałtyckiego (RMB)¹, Czwórka Warneńska² oraz Europejska Wspólnota Polityczna³.

Opracowanie nie ma na celu wyczerpującego omówienia wskazanych formatów współpracy państw Europy Środkowej, ale jedynie wskazanie ich założeń i określenie znaczenia, jakie mają lub mogą mieć zwłaszcza dla wzmacniania podmiotowości państw regionu. Takie przekrojowe omówienie zagadnienia pomoże w zorientowaniu się w różnorodnych uwarunkowaniach polityki europejskiej, w naturalny sposób przede wszystkim z polskiej perspektywy. Może również pomóc w podjęciu decyzji związanych z ukierunkowywaniem działań tworzących lub ugruntowujących sojusze i formy kooperacji międzynarodowej nastawionych na osiągnięcie pożądaných w danych okolicznościach korzyści.

Określenie zakresu pojęcia „Europa Środkowa”

Określenie zakresu pojęcia „Europa Środkowa” z jednej strony jest intuicyjne – kiedy odwołuje się przede wszystkim do cech geograficznych – jednakże może rodzić także pewne trudności, bowiem z uwagi na uwarunkowania geopolityczne niewłaściwe byłoby abstrahowanie od determinantów politycznych – w tym zakresie konieczne jest odwoływanie się do aktualnych i historycznych relacji zachodzących między państwami szeroko rozumianego regionu (pojmowanego szerzej niż sama Europa Środkowa) oraz działań (w szerokim znaczeniu) politycznych najważniejszych graczy na ogólnoświatowej arenie międzynarodowej.

Dlatego też biorąc pod uwagę obie wspomniane strony, a więc podchodząc do zagadnienia *sensu largo*, do państw Europy Środkowej

[1] Zob. np. bardzo ogólne opracowanie D. Szacawa, *Formaty współpracy wielostronnej w regionie Morza Bałtyckiego: w poszukiwaniu swojej niszy*, „Komentarze IES” 2020, nr 286 (189).

[2] Zob. J. Pieńkowski, T. Żornaczuk, *Czwórka Warneńska – nowy format współpracy regionalnej*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 77 (1650).

[3] Zob. J. Szymanek, *Europejska Wspólnota Polityczna*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. Biuro Analiz Sejmowych” 2023, nr 3(305).

można zaliczyć: Austrię, Białoruś, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Litwę, Niemcy, Polskę, Rumunię, Serbię, Słowację, Słowenię, Ukrainę i Węgry. Jak widać, jest to grupa państw znacznie liczniejsza, niż gdyby uwzględniać jedynie położenie geograficzne. W tym ostatnim przypadku byłyby to jedynie: Austria, Czechy, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry, a pozostałe państwa byłyby traktowane jako przynależące do Europy Wschodniej, Bałkanów lub państw nadbałtyckich.

Niemniej jednak Niemcy powszechnie traktowane są jako państwo zachodnie (należące do Europy Zachodniej), choć też podejmują wiele starań, by wykorzystując swoje położenie w centrum Europy, w znaczący sposób wpływać na cały blok państw środkowoeuropejskich⁴. Analogicznie, mimo swojego wybitnie środkowoeuropejskiego położenia, Austria, która dodatkowo kreuje się na państwo w znacznej mierze neutralne, traktowana jest jako państwo zachodnie.

W tym kontekście, zwłaszcza z perspektywy działań podjętych przez Polskę po wywołaniu przez Rosję pełnoekranowego konfliktu zbrojnego z Ukrainą, można by było zastanowić się nad miejscem Polski w Europie. Skala samodzielnej pomocy udzielonej przez nią uchodźcom z Ukrainy oraz siłom zbrojnym na Ukrainie, działania podejmowane wspólnie z sojusznikami i partnerami w ramach Unii Europejskiej i innych formatów współpracy międzynarodowej (głównie NATO), silna podmiotowość międzynarodowa, w tym w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, skłaniają do traktowania Polski jako państwa należącego do „Nowego Zachodu”.

Powyzszy postulat nie powoduje jednak wykluczenia Polski ze struktur środkowoeuropejskich. Również pozostałe państwa, które mają silne związki z państwami innymi niż zaliczane do Europy Środkowej *sensu largo* (np. Litwa będąca państwem nadbałtyckim wraz z Łotwą i Estonią czy też Ukraina w znacznej mierze wieloaspektowo przynależąca do Europy Wschodniej lub niejako siłą rzeczy bałkańskie

^[4] Zob. P. Bajda, *Republika Czeska wobec Inicjatywy Trójmorza*, Warszawa 2021, s. 19.

Chorwacja i Słowenia), należy uznawać za Europę Środkową. Bardziej problematyczne są Bułgaria i Serbia oraz reżimowa Białoruś.

Państwa Europy Środkowej *sensu largo* współpracują ze sobą na różnych płaszczynach, w różnych konfiguracjach i na różnych forach.

Inicjatywa Środkoeuropejska (CEI)

Inicjatywa Środkoeuropejska (Central European Initiative, CEI, IŚE) jest najstarszą koncepcją współpracy w Europie Środkowej, Europie Wschodniej i na Bałkanach. Została powołana w 1989 r. przez Austrię, Jugosławię, Węgry i Włochy⁵. W 1990 r. przystąpiła do niej Czesko-słowacja⁶, a w 1991 r. Polska. Pod obecną nazwą działa od 20 marca 1992 r. W 2018 r. wystąpiła z niej należąca do państw założycielskich Austria⁷. Obecnie Inicjatywa liczy 17 członków. Zaliczają się do nich: Albania, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Czarnogóra, Macedonia Północna, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Ukraina, Włochy i Węgry. Należy jednak podkreślić, że członkostwo Białorusi jest zawieszona⁸. Wyraźnie widać, że ta forma współpracy, teoretycznie środkoeuropejskiej, w znacznym stopniu odbiega od nawet szeroko zakreślonego pojęcia Europy Środkowej. Co wszak nie musi być oceniane negatywnie.

[5] Zob. E. Cziomer, *Europa Środkowo-Wschodnia*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 366–367; E. Bujwid-Kurek, *Rada Państw Morza Bałtyckiego w kontekście europejskich ugrupowań integracyjnych*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1–2, t. 12, s. 16.

[6] Zob. też L. Buczma, *Czesko-Słowacja wobec „trójkąta”* Warszawa-Praga-Budapeszt, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 11, s. 40–41.

[7] *Notabene* obecna nazwa Inicjatywy została przyjęta na wniosek własnie Austrii, w 1992 r. Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000 z kalendarium 2001–2006*, Warszawa 2007, s. 497. Zob. też <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/cei-inicjatywa-srodkoeuropejska> [dostęp: 5.11.2023]. Na marginesie można zauważyć, że na wskazanej stronie internetowej znajduje się sporo nieścisłości.

[8] Zob. <https://www.cei.int/about-us> [dostęp: 5.11.2023].

Utworzenie Inicjatywy traktowane jest jako próba ułatwienia przez rozwinięte państwa zaliczane do Europy Zachodniej (Włochy i Austrię) integracji ze strukturami europejskimi państw, które na przełomie XX i XXI w. były mniej rozwinięte⁹. Co charakterystyczne, mimo rozbudowanego członkostwa w ramach Inicjatywy nie działają Niemcy. Można uznać, że jest to celowe założenie, zmierzające do stworzenia swoistej przeciwwagi dla hegemonistycznych działań niemieckich następujących już bezpośrednio po przemianach ustrojowych w środkowoeuropejskich państwach będących uprzednio w radzieckiej sferze wpływów.

Inicjatywa działa na mocy regulaminu przyjętego przez premierów podczas spotkania w Warszawie jesienią 1995 r. Jako misja CEI wskazywana jest współpraca przede wszystkim w zakresie integracji europejskiej i kooperacji regionalnej, przybierająca formę polityczną, gospodarczą, kulturalną i naukową. Współpraca instytucjonalna odbywa się głównie na poziomie rządowym¹⁰ (przybiera formę corocznych jesiennych spotkań szefów rządów oraz corocznych wiosennych spotkań ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich). Poza tym odbywa się na płaszczyźnie parlamentarnej (Zgromadzenie Parlamentarne Inicjatywy Środkowoeuropejskiej¹¹), lokalnej i regionalnej (Local Dimension, LD) oraz gospodarczej (Economic Dimension, ED; przede wszystkim spotkania Izb Handlowych oraz Forum Ekonomiczne), w tym poprzez tzw. partnerstwa strategiczne. Priorytety

[9] Zob. G. Bernatowicz, *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 36; A. Czyż, *Współpraca regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej. Doświadczenia i perspektywy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, nr 3687, Katowice 2018, s. 50. Zob. też R. Zięba, „Nowy regionalizm” w Europie a Polska, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2, s. 25–44.

[10] Zob. <https://www.cei.int/GovernmentalDimension> [dostęp: 5.11.2023].

[11] Zgromadzenie Parlamentarne Inicjatywy Środkowoeuropejskiej działa od 1991 r. i spotyka się dwa razy w roku – wiosną jako Komitet Parlamentarny, a jesienią jako Zgromadzenie Parlamentarne. Zob. <https://www.senat.gov.pl/kontakty-miedzyparlamentarne/stale-delegacje-do-zgromadzen-miedzyparlamentarnych/zgromadzenie-parlamentarne-inicjatywy-srodkowoeuropejskiej> [dostęp: 5.11.2023].

w ramach przyjętych obszarów współpracy określane są w trzyletnich planach działań, z ich realizacji sporządzane są coroczne raporty¹².

Kluczowym organem odpowiedzialnym za definiowanie, koordynację, zarządzanie i wdrażanie współpracy w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, w tym za wdrażanie programów i projektów poprzez odpowiednie struktury, jest zbierający się kilka razy do roku i składający się z wyższych urzędników ministerstw spraw zagranicznych poszczególnych państw Komitet Koordynatorów Krajowych (Committee of National Coordinators, CNC). Komitet Koordynatorów Krajowych utrzymuje również relacje z innymi organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi. CEI obsługiwana jest przez mieszczący się we włoskim Trieście sekretariat, a do głównych jej organów należy również Sekretarz Generalny. Przewodnictwo (prezydencja) w Inicjatywie jest rotacyjna – sprawowana jest przez kolejne państwa¹³ i zmienia się corocznie na początku roku kalendarzowego. Do zadań przewodniczącego należy m.in. zwoływanie spotkań gremiów decyzyjnych¹⁴.

Inicjatywa ma powiązania instytucjonalne z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR), w którym od 1996 r. działa jej fundusz powierniczy. Dzięki temu powiązaniu zarówno EBOR, jak Inicjatywa są m.in. wieloletnimi członkami Programu LEED OBWE (Local Employment and Economic Development Programme)¹⁵.

Rola Inicjatywy Środkowoeuropejskiej przez ponad trzy dekady ulega stopniowej ewolucji. Obecnie szczególny nacisk kładziony jest na sprawy gospodarcze (ekonomiczne), społeczne i kulturalno-naukowe. Aspekt polityczny jest natomiast w znacznym stopniu wyciszony. Wynika to m.in. z niejednokrotnie bardzo trudnych relacji narodowościowo-etnicznych (zwłaszcza na Bałkanach).

[12] Zob. <https://www.cei.int/publications> [dostęp: 5.11.2023].

[13] Wyznaczane zgodnie z porządkiem alfabetycznym nazw państw w języku angielskim. Zob. też A. Czyż, *Współpraca regionalna...*, s. 52.

[14] Zob. <https://www.cei.int/GovernmentalDimension> [dostęp: 5.11.2023].

[15] Zob. <https://www.oecd.org/employment/leed/> [dostęp: 5.11.2023].

Ponadto elastyczna formuła organizacyjna, mimo jak na organizacje regionalne stosunkowo znacznej instytucjonalizacji i raportowości, jak się wydaje, nie ułatwia rozliczania poszczególnych członków z rezultatów współpracy.

Wskazane założenia i faktyczne działania w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej uzasadniają dalsze utrzymywanie tej platformy współpracy, nawet przy znacznym zaangażowaniu organizacyjnym. Niemniej z perspektywy polskich interesów nie wydaje się, że ta forma kooperacji powinna zdominować współpracę regionalną pod względem nakładów finansowych i zaangażowania aparatu państwowego.

Grupa Wyszehradzka (V4)

Powstała w 1991 r. Grupę Wyszehradzką¹⁶, obecnie określaną również mianem Wyszehradzkiej Czwórki¹⁷ (The Visegrad Group, Visegrad Four, V4), można zaliczyć do nieformalnych formuł współpracy państw regionu środkowoeuropejskiego. W skład V4 wchodzi: Polska, Słowacja, Czechy i Węgry. Zgodnie z oficjalną stroną gov.pl:

Od 2004 r. wszystkie kraje V4 są członkami Unii Europejskiej, a Grupa Wyszehradzka stanowi forum wymiany doświadczeń oraz wypracowywania wspólnych stanowisk w sprawach istotnych dla przyszłości regionu i UE. Poza kwestiami europejskimi współpraca w ramach V4 koncentruje się przede wszystkim na sprawach dot. Europy Środkowej, wymianie informacji, a także kooperacji w zakresie kultury, nauki, edukacji oraz wymiany młodzieży. Priorytetowymi obszarami współpracy są rozbudowa infrastruktury

^[16] Zob. P. Błażejewska, *Trudne początki współpracy wyszehradzkiej w dobie transformacji systemowej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2016, nr 1(10), s. 83–92.

^[17] Początkowo w porozumieniu o współpracy była federacyjna Czechosłowacja.

transportowej¹⁸ oraz umacnianie bezpieczeństwa energetycznego w regionie. Istnieje również mechanizm współpracy z krajami trzecimi w formule „V4+”¹⁹.

Wiodącym elementem współpracy państw Grupy było współdziałanie na forum europejskim zmierzające do przyjęcia ich do Unii Europejskiej²⁰, a następnie współdziałanie w ramach deklarowanej współpracy już w strukturach unijnych.

Działalność Wyszehradzkiej Czwórki znajduje swoje odbicie m.in. we wspólnie przyjmowanych przez przedstawicieli poszczególnych państw deklaracjach, wnioskach, memorandumach, komunikatach i planach²¹. Przyjmowanie tych dokumentów nie powoduje jednak pełnego sformalizowania i zinstytucjonalizowania współpracy. Wyjątkiem jest powołanie i wyodrębnienie, w tym także instytucjonalne, umiejscowionego w Bratysławie Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego²² (International Visegrad Fund, IVF).

Jedną z cech współpracy wyszehradzkiej jest jej zróżnicowany charakter. Jest on efektem m.in. zaangażowania różnych podmiotów:

- oficjalnych, takich jak: prezydenci państw, premierzy, ministrowie, parlamenty ogólnokrajowe i podmioty lub różnego rodzaju jednostki organizacyjne oraz osoby przez nie wskazane, przedstawiciele władz samorządowych;

[18] Zob. też Statistical Office of the Slovak Republic, *Visegrad group countries: Selected indicators of the 2030 Agenda for sustainable development*, Bratislava 2019.

[19] <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/grupa-wyszehradzka> [dostęp: 2.11.2023]. Zob. też P. Bajda, *The Visegrád Group between the Trade-Mark and the political organization of the peripheral countries*, [w:] *Is Visegrád Still a Central European „Trade Mark”?*, eds. J. Marušiak et al., Bratislava 2013, s. 30–33.

[20] Zob. M. Kazimierczuk, *Współpraca polityczna i gospodarcza państw Grupy Wyszehradzkiej w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2003, nr 2, s. 103–113.

[21] Zob. <https://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements> [dostęp: 2.11.2023].

[22] Zob. <https://www.visegradfund.org> [dostęp: 3.11.2023].

- nieoficjalnych, wśród których można wymienić np.: organizacje pozarządowe, szkoły, uczelnie, inne ośrodki i podmioty naukowe, instytucje kulturalne, a nawet przedsiębiorstwa.

Przewodnictwo w V4 sprawowane jest rotacyjnie przez każde państwo członkowskie i trwa rok. Szczególną rolę odgrywają premierzy, którzy przyjmują program działania Grupy. Z założenia prezydencja zastępuje instytucjonalizację.

Mało sformalizowany charakter oraz szeroki wachlarz zaangażowanych we współpracę podmiotów teoretycznie skutkuje elastycznością działań, pozwalającą na szybkie reagowanie w sytuacjach kryzysowych, oraz intensywnością współpracy²³. W połączeniu z szerokim zakresem aktywności i współpracy powodowało to, że V4 stanowiła bardzo dobry format kooperacji regionalnej. Niemniej jednak w praktyce poza tymi pozytywnymi elementami do głosu wyraźnie dochodzą różnice w zaangażowaniu poszczególnych partnerów, zwłaszcza poza okresami przewodnictwa w Grupie. Ponadto często pojawiają się również różnice zdań dotyczące aktualnych wydarzeń i związanych z nimi dążeń i działań. Przykładem skutkującym wyraźnym kryzysem w działaniu V4 jest różne podejście partnerów do pełnoskalowej wojny wywołanej przez Rosję w 2022 r. W efekcie prezydencji słowacka (2022–2023) i czeska (2023–2024) w ramach V4 włączyły swoisty tryb przetrwania, ograniczając angażującą czynniki decyzyjne aktywność w ramach Grupy²⁴ oraz zacieśniła się głównie bilateralna (zatem z pominięciem czwórkowego formatu) współpraca między Polską, Czechami i Słowacją, ze stosunkowo wyraźnym pominięciem Węgier²⁵. Warto przy tym

[23] Zob. i por. S. Szynkowski vel Sęk, *Wprowadzenie*, [w:] *Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2020 – czerwiec 2021*, Warszawa 2021, s. 7.

[24] Zob. Ł. Ogrodnik, *V4 dla obywateli – czeskie przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej*, „Komentarz PISM” 2023, nr 29.

[25] Zob. T. Żornaczuk, *Zmiany we współpracy regionalnej w Europie Środkowej z polskiej perspektywy*, „Biuletyn PISM” 2023, nr 78 (2699). Zob. też V. Józwiak, *Węgry wobec wojny rok po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji*, „Biuletyn PISM” 2023, nr 38 (2659).

podkreślić, że zmiany na scenie politycznej poszczególnych państw automatycznie rzutują na formułę, sposób i zakres współpracy w konkretnych przypadkach. Na przykład zmiany na Słowacji po wyborach parlamentarnych 2023 r. już wpływają na ewolucję słowackiego podejścia do wojny rosyjsko-ukraińskiej.

Wszystkie te elementy powodują, że bardzo cenny pod wieloma względami format współpracy może być wykorzystywany jedynie w ograniczonym zakresie, co z jednej strony obniża jego atrakcyjność, a z drugiej może skutkować przeniesieniem ciężaru działań kooperacyjnych na wybrane aspekty, np. kulturalne, naukowe, samorządowe, które doskonale nadają się do tworzenia tzw. *soft power* – strefy wpływów i oddziaływania na sąsiadów i partnerów w ramach V4+ kształtujących pozytywny obraz państwa, który później można wykorzystać do „twardych” działań natury ekonomicznej i być może politycznej (zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej).

Rada Państw Morza Bałtyckiego (CBSS)

Powołana w 1992 r.²⁶ Rada Państw Morza Bałtyckiego (Council of the Baltic Sea States, CBSS, RPMB) jest ogólnym forum politycznym dla regionalnej współpracy międzyrządowej. Jej członkami jest 11 państw regionu Morza Bałtyckiego: Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Islandia, Łotwa, Litwa, Norwegia, Polska, Rosja, Szwecja oraz Komisja Europejska. Są to zatem wszystkie państwa leżące nad Bałtykiem oraz Islandia i Norwegia. Ponadto Rada nadała status obserwatora państwom z nią współpracującym: Białorusi, Francji, Włochom, Holandii, Rumunii,

^[26] Zob. S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Warszawa 2004, s. 185. Zob. też M. Friedrich, *Główne sfery działalności Rady Państw Morza Bałtyckiego na przykładzie priorytetów prezydencji rosyjskiej*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1–2, t. 12, s. 148; G. Bernatrowicz, *Od Pentagonale do Hexagonale*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 2, s. 22–40.

Słowacji, Hiszpanii, Ukrainie, Węgrom, Wielkiej Brytanii oraz Stanom Zjednoczonym. Przy tym w związku z agresją Rosji na Ukrainę wszyscy członkowie Rady oprócz Rosji przyjęli deklarację o całkowitym zawieszeniu Federacji Rosyjskiej w pracach organizacji na wszystkich szczeblach oraz zawieszeniu Białorusi jako obserwatora przy RPMB²⁷. Natomiast 17 maja 2022 r. Rosja podjęła decyzję o wycofaniu się z RPMB²⁸.

W skład Rady Państw Morza Bałtyckiego, wyróżniającej się luźną strukturą organizacyjną²⁹, wchodzi ministrowie spraw zagranicznych z każdego państwa członkowskiego oraz przedstawiciel Komisji Europejskiej (wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa). Od 1998 r. RPMB jest obsługiwana przez finansowany przez państwa członkowskie i kierowany przez dyrektora generalnego międzynarodowy stały sekretariat z siedzibą w szwedzkiej stolicy Sztokholmie.

Rada ma służyć jako forum współpracy w zakresie zrównoważonego rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego i ogólnej koordynacji transgranicznych działań państw członkowskich. Długoterminowymi priorytetami Rady są: kształtowanie tożsamości regionalnej, zapewnianie bezpieczeństwa i stabilności w regionie oraz tworzenie zrównoważonego i dobrze prosperującego regionu³⁰. Szczególny nacisk został zatem

[27] Zob. Declaration by the Ministers of Foreign Affairs of Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Poland and Sweden and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy on the participation by the Russian Federation and Belarus in the work of the Council of the Baltic Sea States, 3 March 2022, <https://www.gov.pl/attachment/7c90cfcc-66ab-42e8-841b-e9ee61a37865> [dostęp: 5.11.2023].

[28] Zob. D. Szacawa, *Rada Państw Morza Bałtyckiego: współpraca regionalna w okresie inwazji Rosji na Ukrainę*, „Komentarze Instytutu Europy Środkowej”, nr 875 (123/2023), 20 czerwca 2023 r., s. 2. Zob. też *MID RF soobščil o wychoǔie Moskwy iz Sowietagosudarstw Baltijskogo moria* [МИД РФ сообщи́л о выходе Москвы из Совета государств Балтийского моря], <https://www.interfax.ru/russia/841261> [dostęp: 5.11.2023].

[29] Zob. E. Bujwid-Kurek, *Rada Państw...*, s. 12.

[30] Zob. <https://cbss.org/> [dostęp: 5.11.2023].

położony na aspekty gospodarcze, społeczne, ekologiczne³¹ (w tym zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska) oraz bezpieczeństwa³².

To właśnie kwestie związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem zwłaszcza po 2022 r. wysunęły się na czoło zagadnień, którym poświęcana jest szczególna uwaga w ramach Rady. Zwłaszcza że agresja Rosji na Ukrainę wymusiła zmianę działania na płaszczyźnie międzynarodowej, w tym przede wszystkim regionalnej, ważnych członków RPMB, jakimi są państwa skandynawskie.

Ponadto RPMB stale ułatwia realizację w ramach regionu Morza Bałtyckiego zobowiązań globalnych (m.in. celów zrównoważonego rozwoju ONZ i paryskich celów klimatycznych) oraz koordynację działań struktur regionalnych, takich jak Komisja Helsińska – Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM) i komitetu VASAB³³ (Vision And Strategies Around The Baltic Sea, Wizje i Strategie wokół Morza Bałtyckiego)³⁴.

Taki format współpracy regionalnej stanowi wartościowe przesunięcie na północ obszaru zainteresowania międzynarodowego. Już sam ten fakt wskazuje na atrakcyjność takiego zaangażowania. Jest to inna płaszczyzna umożliwiająca budowanie koalicji, choć o ograniczonym obszarze przedmiotowym i przy bardzo dużym niebezpieczeństwie zewnętrznego zdominowania przekazu krajowego.

[31] Zob. R. Zenderowski, B. Kosiński, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 168. Zob. też M. Friedrich, *Główne sfery...*, s. 148–149.

[32] Zob. D. Szacawa, *Rada Państw Morza Bałtyckiego...*, s. 1–2.

[33] Zob. <https://vasab.org/> [dostęp: 5.11.2023].

[34] Zob. D. Szacawa, *Rada Państw Morza Bałtyckiego...*, s. 2–3.

Bukaresztańska Dziewiątka (B9)

Bukaresztańska Dziewiątka (Bucharest Nine, B9) jest projektem dziewięciu państw Europy Środkowej i państw nadbałtyckich stanowiących wschodnią flankę NATO: Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier, zapoczątkowanym przez prezydentów Polski i Rumunii. „Spotkania w formule Bukareszteńskiej Dziewiątki mają tradycyjną formę dyplomacji wielostronnej, która mutatis mutandis odpowiada formatowi dyplomacji konferencyjnej”³⁵.

Od 2014 r. jej celem jest pogłębianie współpracy militarnej między tymi krajami oraz omawianie kluczowych zagadnień polityki bezpieczeństwa, zwłaszcza w perspektywie rosyjskich działań agresywnych (i wojennych), począwszy od aneksji Krymu i wspierania działań separatystycznych na Ukrainie przez prowadzenie wojny hybrydowej polegającej m.in. na wywoływaniu kryzysów granicznych w Polsce, na Litwie, Łotwie i w Estonii, a na wywołaniu wojny w 2022 r. kończąc.

Zatem B9 jest pewną formą, jak się wydaje – niezbędną, regionalizacji ogólnonатовskiego dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa państw członkowskich Paktu Północnoatlantyckiego. Uzasadnieniem takiego podejścia są wspólne doświadczenia z zakresu bezpieczeństwa państw Bukaresztańskiej Dziewiątki, poparte historycznymi wydarzeniami i zbliżonym położeniem geostrategicznym. Przy tym podkreślenia wymaga, że państwa B9 niezmiennie uznają zasadność funkcjonowania NATO i to w tym sojuszu (jako całości) upatrują gwaranta bezpieczeństwa europejskiego. Z założenia pogłębienie dialogu i rozwinięcie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państw B9 ma prowadzić do wzmocnienia ich pozycji międzynarodowej³⁶, głównie w debacie dotyczącej bezpieczeństwa środkowoeuropejskiego, a także

^[35] K. Pawłowski, *Bukareszteńska Dziewiątka: współpraca państw wschodniej flanki NATO*, „Instytut Europy Środkowej. Policy Papers”, 2020, nr 4, s. 11.

^[36] Zob. P. Soloch, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, nr 37–40, s. 15–20; K. Pawłowski, *Bukareszteńska Dziewiątka...*, s. 15.

do większej siły w ukierunkowaniu działań NATO jako całości, co jest szczególnie doniosłe w sytuacji agresywnej polityki i zbrodniczych działań Rosji.

Warto zauważyć, że zakres zainteresowań państw w ramach Bukaresztańskiej Dziewiątki dotyczy uzupełnienie innych formatów współpracy, ukierunkowanych chociażby na infrastrukturę energetyczną, logistyczną i komunikacyjną oraz nastawionych na rozwój ekonomiczny. Ten format współpracy należy uznać za wartościowy i godny rozwijania.

Inicjatywa Trójmorza (3SI)

Inicjatywa Trójmorza, zwana także Trójmorzem (Three Seas Initiative, TSI, 3 SI, 3 M), jest zapoczątkowanym przez prezydenta Chorwacji i prezydenta Polski w 2015 r.³⁷ projektem współpracy politycznej i gospodarczej, przede wszystkim w zakresie transportu, energetyki oraz cyfryzacji³⁸, w tym również (a być może głównie) przy uwzględnieniu perspektywy szeroko rozumianego bezpieczeństwa³⁹. Inicjatywa

^[37] Zob. np. *Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, Three Seas Initiative summit in Ljubljana*, <https://www.gov.pl/web/diplomacy/three-seas-initiative-summit-in-ljubljana> [dostęp: 3.11.2023]. Na stronie Centrum Badawczego Inicjatywy Trójmorza Polskiej Akademii Nauk (<https://trojmorze.isppan.waw.pl/inicjatywa-trojmorza/podstawowe-informacje> [dostęp: 3.11.2023]) jako rok podjęcia inicjatywy niepoprawnie jest podany 2016. 25 sierpnia 2016 r. miał miejsce formalny I Szczyt Inicjatywy Trójmorza w Dubrowniku. Zob. *Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/wspolna-deklaracja-w-sprawie-inicjatywy-trojmorza,2909> [dostęp: 3.11.2023].

^[38] Zob. K. Popławski, J. Jakóbowski, *Trójmorze jako odpowiedź Europy Środkowej na globalne i unijne wyzwania*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, t. 73, nr 2, *Trójmorze wobec wyzwań współczesności*, s. 25–41. Zob. też P.E. Thomann, *The Three Seas Initiative, a New Project at the Heart of European and Global Geopolitical Rivalries*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, t. 17, z. 3, s. 31–63.

^[39] Zob. P. Bajda, A. Orzelska-Stączek, *Security Aspects of Cooperation in Central Europe Visegrád group, Bucharest Nine and the Three Seas Initiative*, „On-line Journal Modelling the New Europe”, 2021, nr 37, s. 14–18; G. Baziur, *Trójmorze jako koncepcja bezpieczeństwa i rozwoju ekonomicznego Europy*

objęła 13 położonych pomiędzy trzema europejskimi morzami: Bałtyckim, Adriatyckim i Czarnym państw należących do Unii Europejskiej: Austrię, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Grecję, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry. Poza współpracą w ramach Unii Europejskiej, polegającą np. na przyspieszeniu procesu konwergencji gospodarczej i stopniowym zmniejszaniu podziałów wewnątrzunijnych, w ramach 3 SI nacisk kładziony jest także na wzmocnienie więzi transatlantyckich, przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, będącymi partnerem strategicznym Trójmorza, obok m.in. Wielkiej Brytanii i Komisji Europejskiej. Inicjatywa wykazuje znaczny potencjał rozwojowy. W toku jej funkcjonowania pojawiają się państwa określane jako partnerzy stowarzyszeni lub współdziałający, ewentualnie jako uczestniczący, np. Mołdawia i Ukraina⁴⁰.

Formy współpracy między państwami należącymi do Inicjatywy Trójmorza nie zostały zinstytucjonalizowane – podobnie jak inne formaty współpracy regionalnej 3 SI nie jest organizacją międzynarodową, a koordynacja polityczna, jak dotąd, odbywa się przede wszystkim na szczeblu prezydentów poszczególnych państw⁴¹ przy pomocy

Wschodniej, „Przegląd Geopolityczny” 2018, nr 23, s. 24–38; M. Czernicka, *Trójmorze w bułgarskiej polityce bezpieczeństwa*, „Przegląd Geopolityczny” 2018, nr 26, s. 142–154; J. Reginia-Zacharski, *Obszary bezpieczeństwa Inicjatywy Trójmorza*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2020, t. 73, nr 2, *Trójmorze wobec wyzwań współczesności*, s. 51–61.

[40] Zob. wystąpienie Andrzeja Dudy na 8. Szczycie i Forum Biznesu Inicjatywy Trójmorza w Bukareszcie 6 września 2023 r., *Bukareszt. Oświadczenia Prezydentów po rozpoczęciu Szczytu Inicjatywy Trójmorza*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/szczyt-inicjatywy-trojmorza-konferencja-prasowa,74099> [dostęp: 3.11.2023]. Zob. też O. Shevchenko [w przyp. została zachowana niepoprawna transliteracja ukraińskiego nazwiska autora, którą zastosowano w źródle – K.W.], *Idea Sojuszu Bałtycko-Czarnomorskiego oraz reakcja na utworzenie Trójmorza w ukraińskiej myśli politycznej 2015–2019*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, t. 73, nr 2, *Trójmorze wobec wyzwań współczesności*, s. 183–198; P. Bajda, *Stanowisko Czech i Słowacji wobec Inicjatywy Trójmorza – od inauguracyjnego szczytu w Dubrowniku po spotkanie w Lublanie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, t. 73, nr 2, s. 99–100.

[41] Zob. <https://trojmorze.isppan.waw.pl/inicjatywa-trojmorza/podstawowe-informacje> [dostęp: 3.11.2023].

pełnomocników rządów powołanych przez większość partnerów. Przy tym współpraca w ramach Trójmorza rozwijana jest także na poziomie parlamentów (ogólnokrajowych) i samorządów terytorialnych, a także banków rozwojowych i giełd⁴².

Efektom współpracy banków rozwojowych jest powołanie w 2019 r. Funduszu Inwestycyjnego Inicjatywy Trójmorza (3SIIF)⁴³, będącego narzędziem inwestycyjnym służącym do finansowania kluczowych projektów infrastrukturalnych w regionie Trójmorza. Przy tym Fundusz Inwestycyjny jest także projektem komercyjnym, czyli oprócz zacieśnienia współpracy między państwami należącymi do 3SI oraz poprawy infrastruktury w regionie jego celem jest przyniesienie inwestorom zwrotu z inwestycji⁴⁴. Fundusz powstał z inicjatywy polskiego Banku Gospodarstwa Krajowego oraz rumuńskiego Exim Banku⁴⁵. Obecnie jego udziałowcami są: Polska, Rumunia, Estonia, Łotwa, Węgry, Bułgaria, Litwa, Chorwacja, a poza instytucjami reprezentującymi państwa Trójmorza mogą nimi być także międzynarodowe instytucje finansowe oraz prywatni inwestorzy bez ograniczeń terytorialnych.

Całokształt działań podejmowanych w ramach Inicjatywy Trójmorza wskazuje na bardzo dużą atrakcyjność tego formatu, jednakże jego rozwój wymaga dużego wielopłaszczyznowego zaangażowania, zwłaszcza w sferze pozyskiwania finansowania. O atrakcyjności i dużym

[42] Zob. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/trojmorze> [dostęp: 3.11.2023].

[43] Zob. A. Orzelska-Stączek, *Fundusz Inwestycyjny Inicjatywy Trójmorza: geneza i etapy rozwoju*, „Studia Polityczne” 2023, nr 51(1), s. 133–149.

[44] Zob. *Fundusz Trójmorza*, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-trojmorza/> [dostęp: 3.11.2023]. Zob. też <https://3siif.eu/> [dostęp: 3.11.2023].

[45] Przedstawiciele polskiego Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) wskazują, że to właśnie BGK był pierwotnym inicjatorem powołania funduszu. Zob. *Czym jest Fundusz Inwestycyjny Inicjatywy Trójmorza, jaka jest jego geneza i rola? Z Pawłem Nieradą, pierwszym wiceprezesem Banku Gospodarstwa Krajowego rozmawia prof. Agnieszka Orzelska-Stączek*, <https://trojmorze.isppan.waw.pl/aktualnosci/czym-jest-fundusz-inwestycyjny-inicjatywy-trojmorza-jaka-jest-jego-geneza-i-rola-z-pawlem-nierada-pierwszym-wiceprezesem-banku-gospodarstwa-krajowego-rozmawia-prof-agnieszka-orzelska-staczek/> [dostęp: 3.11.2023].

znaczeniu Trójmorza świadczy chęć dołączenia do niego (formalnie lub nieformalnie – przez działania faktyczne, za pośrednictwem członków Inicjatywy) Niemiec. Jednak dla dobra Inicjatywy Trójmorza Niemcy powinny zostać poza tym formatem.

Format Sławkowski (S3)

Format Sławkowski (Trójkąt Sławkowski, Slavkov format, S3) to platforma współpracy powstała na bazie podpisanej z czeskiej inicjatywy przez Austrię, Czechy i Słowację w 2015 r. Deklaracji sławkowskiej^[46]. Deklarowanym zamiarem powołania S3 było „stworzenie platformy współpracy regionalnej, która pomogłaby stymulować nowe projekty w sektorowych obszarach wspólnego zainteresowania, a także wymianę informacji i koordynację stanowisk (szczególnie w odniesieniu do bieżącej agendy UE) w celu wzmocnienia wzajemnych więzi z korzyścią dla trzech państw, ich obywateli, regionu i całej UE”^[47]. Niemniej jednak od początku powstania S3 pojawiały się wątpliwości, czy Format nie jest swoistą przeciwwagą dla Grupy Wyszehradzkiej, do której mimo pewnych dążeń ostatecznie nie dołączyła Austria. Komentatorzy zwracali uwagę na powstałą w ramach Wyszehradzkiej Czwórki różnicę w podejściu do sankcji, które powinny być nałożone na Rosję po jej agresji na Ukrainę w 2014 r. – Polska była ich zwolennikiem, w opozycji do Czech i Słowacji^[48]. W tym zakresie stanowisko austriackie było zbieżne z czeskim i słowackim. Węgry również opowiadały się przeciw sankcjom, jednak rządząca w nich prawica była bardziej odległa dla

[46] Austerlitz Declaration, <https://web.archive.org/web/20150518131221/http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Austerlitz-Declaration.pdf> [dostęp: 5.11.2023].

[47] <https://www.mzv.sk/en/web/en/diplomacy/slavkov-format> [dostęp: 5.11.2023].

[48] D. Kałan. *Mieć czy być: unijne sankcje wobec Rosji jako dylemat V4*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 103 (1215).

rzządzających w tym czasie w Czechach i na Słowacji socjaldemokratów niż również socjaldemokratyczny rząd austriacki⁴⁹.

Należy zgodzić się z poglądem, że „szczególnie w przypadku Czech i Słowacji stanowi on [Trójkąt Sławkowski – K.W.] swoistą alternatywę dla V4 – inny sposób wzmacniania swojej pozycji na arenie europejskiej. Często w Pradze czy Bratysławie, w czasie dyskusji o współpracy w regionie środkowo-europejskim, słyszymy, że dla nich stanowi to paralelę wobec formatu Trójkąta Weimarskiego”⁵⁰. Z tego powodu funkcjonowanie formatu sławkowskiego powinno pozostawać w zainteresowaniu Polski.

Centralna Piątka (C5)

Centralna Piątka jest zainicjowaną w czerwcu 2020 r. platformą współpracy ministrów spraw zagranicznych Austrii, Czech, Słowenii, Słowacji i Węgier. Z założenia miała ona usprawnić koordynację zwalczania skutków pandemii COVID-19, w tym przede wszystkim umożliwić przywrócenie sprawnej wymiany towarowej oraz ruchu turystycznego⁵¹.

Co oczywiste, poszczególne państwa zmierzają do wykorzystania inicjatywy dla własnych celów, jednak z naszego punktu widzenia szczególnie interesujące wydaje się dążenie Austrii do ukształtowania

[49] Zob. M. Nič, V. Dostál, *Slavkov trilateral: No challenge to V4*, „Asociace pro Mezinárodní Otázky Briefing Paper” 2015, nr 2, s. 2-5; D. Kałan, *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?*, „Biuletyn PISM”, nr 18 (1255), 16 lutego 2015; R. Oeschger, *Kooperation zwischen Österreich, Tschechien und der Slowakei: Konkurrenz zur Visegrád-Gruppe?*, <https://www.prag-aktuell.cz/nachrichten/kooperation-zwischen-oesterreich-tschechien-der-slowakei-konkurrenz-zur-visegrad-gruppe-11022015-11377> [dostęp: 5.11.2023]. Zob. też P. Bajda, *Stanowisko Czech...*, s. 96; W. Jakóbiak, *Węgry aplikują do Grupy Sławkowskiej, która może urzeczywistnić South Stream*, <https://biznesalert.pl/węgry-aplikuja-do-grupy-slawkowskiej-ktora-moze-urzeczywistnic-south-stream/> [dostęp: 5.11.2023].

[50] P. Bajda, *Stanowisko Czech...*, s. 98.

[51] Zob. Ł. Ogrodnik, T. Żornaczuk, *Centralna Piątka – bilans roku funkcjonowania*, „Biuletyn PISM”, nr 120 (2318), 21 czerwca 2021, s. 1.

swojej roli jako pośrednika między zachodnimi i wschodnimi członkami Unii Europejskiej⁵². Ponadto uczestnicy C5 zaczęli angażować się w działania wobec państw trzecich, takich jak Ukraina i Białoruś, a także państwa bałkańskie⁵³.

Niemniej jednak niezbyt rozbudowana działalność zdaje się koncentrować przede wszystkim na zagadnieniach związanych z szeroko rozumianą ochroną granic, w tym rozumianych jako granice zewnętrzne UE. Obecnie nacisk jest kładziony głównie na walkę z nielegalną emigracją, w tym na zwalczanie handlu ludźmi⁵⁴. Działania te ostatecznie mogą być korzystne również dla Polski, jednak w polskim interesie nie leży przenoszenie działań koordynacyjnych w ramach regionu na platformy, w których Polska nie uczestniczy, zwłaszcza gdy zaangażowanie państw członkowskich negatywnie odbija się na formatach wspólnych z Polską (takich jak np. Grupa Wyszehradzka).

Inicjatywa Trójkąta Lubelskiego (L3)

Inicjatywa Trójkąta Lubelskiego lub inaczej Trójkąt Lubelski (L3) jest formatem współpracy Polski, Litwy i Ukrainy. Ustanowiona została podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych tych państw w Lublinie

^[52] Zob. S. Kurz, *Ich wünsche mir eine stabile Regierung in Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17 stycznia 2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/oesterreichs-bundeskanzler-sebastian-kurz-im-gespraech-ich-wuensche-mir-eine-stabile-regierung-in-berlin-15402141/der-neue-oesterreichische-15402144.html> [dostęp: 5.11.2023]. Zob. też Ł. Ogrodnik, *Austria in Central Europe: The Aspiration to Become a Bridge-Builder*, „The Polish Institute of International Affairs Policy Paper” 2018, No. 2 (162), s. 1.

^[53] Zob. Ł. Ogrodnik, T. Żornaczuk, *Centralna Piątka...*, s. 1–2.

^[54] Zob. *Szczyt C5 w Wiedniu. Kraje środkowej Europy jednym głosem przeciw nielegalnej imigracji*, <https://polskieradio24.pl/5/1223/artykul/3250417,szczyt-c5-w-wiedniu-kraje-srodkowej-europy-jednym-glosem-przeciw-nielegalnej-imigracji> [dostęp: 5.11.2023].

28 lipca 2020 r. Jej podstawą jest deklaracja⁵⁵ nawiązująca do wielowiekowego wspólnego dziedzictwa historycznego, politycznego i kulturowego, wywodzącego się z Rzeczypospolitej Trojga Narodów: Polski, Litwy i Rusi.

Celem inicjatywy jest przede wszystkim: pogłębienie współpracy w formacie trójstronnym, zapewnienie platformy dialogu w bieżących kwestiach polityki regionalnej i europejskiej⁵⁶, wspieranie europejskich i atlantyckich aspiracji Ukrainy, wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego UE oraz wspieranie demokratycznych przemian na Białorusi⁵⁷.

Na poziomie (quasi-)instytucjonalnym⁵⁸ współpraca przybiera formę spotkań głów państw, przewodniczących parlamentów, ministrów spraw zagranicznych oraz krajowych oficerów łącznikowych (koordynatorów).

Z założenia obszarami współpracy są: polityka regionalna i bezpieczeństwo regionalne zmierzające do przeciwdziałania agresywnej polityce Rosji w regionie, w tym do wykorzystania możliwości NATO; handel, inwestycje i projekty strukturalne pozwalające na zapewnienie spójności, rozwoju i szeroko pojmowanego bezpieczeństwa przede wszystkim państw L3; społeczeństwo, w tym kontakty międzyludzkie zmierzające do budowania więzi horyzontalnych między państwami na szczeblu społeczeństwa obywatelskiego⁵⁹.

Słuszność podejmowanych działań i obranych kierunków współpracy udowodniła m.in. rosyjska agresja na Ukrainę w 2022 r., jednak

[55] Wspólna Deklaracja Ministrów Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Litewskiej i Ukrainy w sprawie ustanowienia Trójkąta Lubelskiego, Lublin, 28 lipca 2020 r., <https://phavi.umcs.pl/at/attachment-s/2021/0803/114847-wspolna-deklaracja-pl-lt-ua-wersja-pl-1.pdf> [dostęp: 7.12.2023].

[56] Zob. P. Żurawski vel Grajewski, *W trójkącie Polska-Ukraina-Unia Europejska (Spory Polski z mainstreamem UE a perspektywa integracji europejskiej dla Ukrainy)*, <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2021/1026/124538-artykul-vgajewski.pdf> [dostęp: 7.12.2023].

[57] Zob. <https://www.umcs.pl/pl/inicjatywa-opis-,22352.htm> [dostęp: 7.12.2023].

[58] Nie są to instytucjonalne struktury Inicjatywy.

[59] Zob. też <https://www.umcs.pl/pl/inicjatywa-opis-,22352.htm> [dostęp: 7.12.2023].

to właśnie wybuch tej wojny stawia pod znakiem zapytania realność realizacji głównych założeń.

Podsumowanie

Przynależność Polski do różnych formatów współpracy regionalnej co do zasady należy ocenić pozytywnie. Jednakże wskazane byłoby dążenie do uzyskania jak największego wpływu na poszczególne platformy. Doświadczenie wskazuje, że nie będzie to możliwe we wszystkich przypadkach, zatem wydaje się celowe ukierunkowanie działań na wybrane z nich. Nie należy jednak całkowicie porzucać tych, które obecnie są mniej perspektywiczne. Wyjątkowo trudne będzie zdobycie dominującego wpływu na formaty szczególnie rozbudowane (np. Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Państw Morza Bałtyckiego i Inicjatywa Trójmorza) oraz te, które są bądź były kształtowane pod egidą zachodnich państw o ugruntowanej pozycji międzynarodowej (np. Inicjatywa Środkowoeuropejska z dominującym wpływem Włoch i Austrii oraz Rada Państw Morza Bałtyckiego z zaangażowaniem struktur europejskich i szerokim spektrum państw współpracujących).

Małe państwa również zmierzają do uzyskania lub utrzymania swojej bardziej lub mniej samodzielnej podmiotowości. W takich przypadkach bądź chcą zyskać wpływ na całokształt organizacji – niejednokrotnie przerysowując swoje znaczenie – bądź szukają silnych protektorów, nawet poza regionem. Pierwszy przypadek może być korzystny dla danej platformy współpracy, wszak takim państwom będzie zależało na jej rozwoju i sprawnym funkcjonowaniu (jako przykład może posłużyć działalność Czech w ramach Grupy Wyszehradzkiej), natomiast przypadek drugi może prowadzić do działań *de facto* torpedujących funkcjonowanie danej platformy (tu również jako przykład można przywołać działalność Czech, tym razem w ramach Inicjatywy Trójmorza).

Niemniej jednak z polskiego punktu widzenia szczególnie cenne może być prowadzenie aktywnej działalności i zdobywanie lub

utwierdzenie wiodącej roli w rozbudowanych formatach współpracy. Zwłaszcza tych, które są stosunkowo nowe i dzięki temu zasadniczo szybko (lub po prostu szybciej od innych) reagują na zmieniające się okoliczności, a przy tym nie są podporządkowane „dużym graczom” na arenie (geo)politycznej i ekonomicznej. Stąd też tak wartościowym projektem może być Inicjatywa Trójmorza.

Niewskazane jest porzucanie (nieco) mniejszych platform współpracy. Zwłaszcza tych, które z założenia mają sprecyzowane i stosunkowo wymierne obszary zainteresowania, jak np. Bukaresztańska Dziewiątka czy w pewnych elementach Trójkąt Lubelski. Warto podejmować wysiłki zmierzające do skierowania działań tych bardziej lub mniej formalnych struktur w pożądanym kierunku.

Co wydaje się oczywiste, mimo braku bezpośredniego zaangażowania w projekty takie jak format sławkowski czy też Centralna Piątka należy śledzić działania w ich ramach i oceniać je m.in. pod kątem możliwych konsekwencji dla formatów preferowanych przez Polskę.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Austerlitz Declaration, <https://web.archive.org/web/20150518131221/http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Austerlitz-Declaration.pdf>.

Declaration by the Ministers of Foreign Affairs of Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Poland and Sweden and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy on the participation by the Russian Federation and Belarus in the work of the Council of the Baltic Sea States, 3 March 2022, <https://www.gov.pl/attachment/7c90cfcc-66ab-42e8-841b-e9ee61a37865>.

Wspólna Deklaracja Ministrów Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Litewskiej i Ukrainy w sprawie ustanowienia Trójkąta Lubelskiego, Lublin, 28 lipca 2020 r <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2021/0803/114847-wspolna-deklaracja-pl-lt-ua-wersja-pl-1.pdf>.

Literatura

- Bajda P., Orzelska-Stączek A., *Security Aspects of Cooperation in Central Europe Visegrád group, Bucharest Nine and the Three Seas Initiative*, „On-line Journal Modelling the New Europe” 2021, nr 37.
- Bajda P., *Republika Czeska wobec Inicjatywy Trójmorza*, Warszawa 2021.
- Bajda P., *Stanowisko Czech i Słowacji wobec Inicjatywy Trójmorza – od inauguracyjnego szczytu w Dubrowniku po spotkanie w Lublanie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, t. 73, nr 2.
- Bajda P., *The Visegrád Group between the Trade-Mark and the political organization of the peripheral countries*, [w:] *Is Visegrád Still a Central European „Trade Mark”?*, eds. J. Marušiak et al., Bratislava 2013.
- Baziur G., *Trójmorze jako koncepcja bezpieczeństwa i rozwoju ekonomicznego Europy Wschodniej*, „Przegląd Geopolityczny” 2018, nr 23.
- Bernatowicz G., *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Bernatowicz G., *Od Pentagone do Hexagone*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 2.
- Błaziejewska P., *Trudne początki współpracy wyszehradzkiej w dobie transformacji systemowej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2016, nr 1(10).
- Bujwid-Kurek E., *Rada Państw Morza Bałtyckiego w kontekście europejskich ugrupowań integracyjnych*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1–2, t. 12.
- Czernicka M., *Trójmorze w bułgarskiej polityce bezpieczeństwa*, „Przegląd Geopolityczny” 2018, nr 26.
- Cziomer E., *Europa Środkowo-Wschodnia*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.

- Czyż A., *Współpraca regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej. Doświadczenia i perspektywy*, Katowice 2018.
- Friedrich M., *Główne sfery działalności Rady Państw Morza Bałtyckiego na przykładzie priorytetów prezydencji rosyjskiej*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1–2, t. 12.
- Jóźwiak V., *Węgry wobec wojny rok po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji*, „Biuletyn PISM” 2023, nr 38 (2659).
- Kałań D., *Mieć czy być: unijne sankcje wobec Rosji jako dylemat V4*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 103 (1215).
- Kałań D., *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 18 (1255).
- Kazimierczuk M., *Współpraca polityczna i gospodarcza państw Grupy Wyszehradzkiej w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2003, nr 2.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000 z kalendarium 2001–2006*, Warszawa 2007.
- Niç M., Dostál V., *Slavkov trilateral: No challenge to V4*, „Asociace pro Mezinárodní Otázky Briefing Paper” 2015, nr 2.
- Ogrodnik Ł., *Austria in Central Europe: The Aspiration to Become a Bridge-Builder*, „The Polish Institute of International Affairs Policy Paper” 2018, No. 2 (162).
- Ogrodnik Ł., *V4 dla obywateli – czeskie przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej*, „Komentarz PISM” 2023, nr 29.
- Ogrodnik Ł., Żornaczuk T., *Centralna Piątka – bilans roku funkcjonowania*, „Biuletyn PISM” 2021, nr 120 (2318).
- Orzelska-Stączek A., *Fundusz Inwestycyjny Inicjatywy Trójmorza: geneza i etapy rozwoju*, „Studia Polityczne” 2023, nr 51(1).
- Pawłowski K., *Bukareszteńska Dziewiątka: współpraca państw wschodniej flanki NATO*, „Instytut Europy Środkowej. Policy Papers”, 2020, nr 4.
- Pieńkowski J., Żornaczuk T., *Czwórka Warneńska – nowy format współpracy regionalnej*, „Biuletyn PISM”, nr 77 (1650), 4 czerwca 2018.

- Popławski K., Jakóbowski J., *Trójmorze jako odpowiedź Europy Środkowej na globalne i unijne wyzwania*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, t. 73, nr 2, *Trójmorze wobec wyzwań współczesności*.
- Reginia-Zacharski J., *Obszary bezpieczeństwa Inicjatywy Trójmorza*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, t. 73, nr 2, *Trójmorze wobec wyzwań współczesności*.
- Shevchenko O., *Idea Sojuszu Bałtycko-Czarnomorskiego oraz reakcja na utworzenie Trójmorza w ukraińskiej myśli politycznej 2015–2019*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, t. 73, nr 2, *Trójmorze wobec wyzwań współczesności*.
- Soloch P., Pietrzak P., *Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, nr 37–40.
- Statistical Office of the Slovak Republic, *Visegrad group countries: Selected indicators of the 2030 Agenda for sustainable development*, Bratislava 2019.
- Szacawa D., *Formaty współpracy wielostronnej w regionie Morza Bałtyckiego: w poszukiwaniu swojej niszy*, „Komentarze IES”, 2020, nr 286 (189).
- Szacawa D., *Rada Państw Morza Bałtyckiego: współpraca regionalna w okresie inwazji Rosji na Ukrainę*, „Komentarze IES” 2023, nr 875 (123).
- Szymanek J., *Europejska Wspólnota Polityczna*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. Biuro Analiz Sejmowych” 2023, nr 3(305).
- Szynkowski vel Sęk S., *Wprowadzenie, [w:] Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2020 – czerwiec 2021*, Warszawa 2021.
- Thomann P.E., *The Three Seas Initiative, a New Project at the Heart of European and Global Geopolitical Rivalries*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, t. 17, z. 3.
- Zenderowski R., Koziński B., *Uwarunkowania polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Zięba R., „Nowy regionalizm” w Europie a Polska, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2.
- Żornaczuk T., *Zmiany we współpracy regionalnej w Europie Środkowej z polskiej perspektywy*, „Biuletyn PISM” 2023, nr 78 (2699).

Źródła internetowe

- Bukareszt. Oświadczenia Prezydentów po rozpoczęciu Szczytu Inicjatywy Trójmorza, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/szczyt-inicjatywy-trojmorza-konferencja-prasowa,74099>.
- Czym jest Fundusz Inwestycyjny Inicjatywy Trójmorza, jaka jest jego geneza i rola? Z Pawłem Nieradą, pierwszym wiceprezesem Banku Gospodarstwa Krajowego rozmawia prof. Agnieszka Orzelska-Stączek, <https://trojmorze.isppan.waw.pl/aktualnosci/czym-jest-fundusz-inwestycyjny-inicjatywy-trojmorza-jaka-jest-jego-geneza-i-rola-z-pawlem-nierada-pierwszym-wiceprezesem-banku-gospodarstwa-krajowego-rozmawia-prof-agnieszka-orzelska-staczek/>.
- Jakóbk W., *Węgry aplikują do Grupy Sławkowskiej, która może urzeczywistnić South Stream*, <https://biznesalert.pl/wegry-aplikuja-do-grupy-slawkowskiej-ktora-moze-urzeczywistnic-south-stream/>.
- MID RF soobszcił o wychodzie Moskwy iz Sowietagosudarstw Baltijskogo moria [МИД РФ сообщил о выходе Москвы из Совета государств Балтийского моря], <https://www.interfax.ru/russia/841261>.
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, *Three Seas Initiative summit in Ljubljana*, <https://www.gov.pl/web/diplomacy/three-seas-initiative-summit-in-ljubljana>.
- Oeschger R., *Kooperation zwischen Österreich, Tschechien und der Slowakei: Konkurrenz zur Visegrád-Gruppe?*, <https://www.prag-aktuell.cz/nachrichten/kooperation-zwischen-oesterreich-tschechien-der-slowakei-konkurrenz-zur-visegrad-gruppe-11022015-11377>.
- Kurz S., *Ich wünsche mir eine stabile Regierung in Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17 stycznia 2018 r., <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/oesterreichs-bundeskanzler-sebastian-kurz-im-gespraech-ich-wuensche-mir-eine-stabile-regierung-in-berlin-15402141/der-neue-oesterreichische-15402144.html>.
- Strona Centrum Badawczego Inicjatywy Trójmorza Polskiej Akademii Nauk, <https://trojmorze.isppan.waw.pl/inicjatywa-trojmorza/podstawowe-informacje/>.

Szczyt C5 w Wiedniu. Kraje środkowej Europy jednym głosem przeciw nielegalnej imigracji, <https://polskieradio24.pl/5/1223/artykul/3250417,szczyt-c5-w-wiedniu-kraje-srodkowej-europy-jednym-glosem-przeciw-nielegalnej-imigracji>

Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/wspolna-deklaracja-w-sprawie-inicjatywy-trojmorza,2909>.

Żurawski vel Grajewski P., *W trójkącie Polska-Ukraina-Unia Europejska (Spory Polski z mainstreamem UE a perspektywa integracji europejskiej dla Ukrainy)*, <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2021/1026/124538-artykul-v-gajewski.pdf>

Oficjalna strona Funduszu Inwestycyjnego Inicjatywy Trójmorza, <https://3siif.eu/>.

Oficjalna strona Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, <https://www.cei.int/>.

Oficjalna strona komitetu Vision And Strategies Around The Baltic Sea, <https://vasab.org/>.

Oficjalna strona Rady Państw Morza Bałtyckiego <https://cbss.org/>.

Strona dotycząca OECD Local Employment and Economic Development, <https://www.oecd.org/employment/leed/>.

Strona Inicjatywy Trójkąta Lubelskiego, <https://www.umcs.pl/pl/inicjatywa-opis-,22352.htm>.

Strona Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, <https://www.vise-gradfund.org/>.

Strona polskiego Banku Gospodarki Krajowe dotycząca Funduszu Inwestycyjnego Inicjatywy Trójmorza, *Fundusz Trójmorza*, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-trojmorza/>.

Strona polskiego Ministerstwa Edukacji i Nauki dotycząca Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/cei-inicjatywa-srodkowoeuropejska>.

Strona polskiego MSZ dotycząca Grupy Wyszehradzkiej, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/grupa-wyszehradzka>.

Strona polskiego MSZ dotycząca Inicjatywy Trójmorza <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/trojmorze>.

Strona polskiego Senatu dotycząca Zgromadzenia Parlamentarnego Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, <https://www.senat.gov.pl/kontakty-miedzy-parlamentarne/stale-delegacje-do-zgromadzen-miedzyparlamentarnych/zgromadzenie-parlamentarne-inicjatywy-srodkowoeuropejskiej/>.

Strona słowackiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich poświęcona Formatowi Sławkowskiemu, <https://www.mzv.sk/en/web/en/diplomacy/slavkov-format>.

Zbiór oficjalnych dokumentów Grupy Wyszehradzkiej, <https://www.vise-gradgroup.eu/documents/official-statements>.

Dominik Héjj

Środkowoeuropejska perspektywa obecności w Unii Europejskiej w kontekście polityki bieżącej i nowych pomysłów integracyjnych

Wprowadzenie

Ogłoszenie terminu wyborów do Parlamentu Europejskiego (odbędą się pomiędzy 6 a 9 czerwca 2024 r.) jest jednym z wydarzeń, od których rozpoczyna się okres podsumowań pięcioletniego unijnego cyklu. Kończąca się powoli kadencja pełna była historycznie dramatycznych momentów – wspomnieć należy przede wszystkim o pandemii COVID-19 w 2020 r. oraz ataku Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Wydarzenia te miały daleko idące konsekwencje nie tylko na szczeblu polityki europejskiej, ale również w poszczególnych państwach Europy, w tym będącego przedmiotem zainteresowania tego tekstu regionu Europy Środkowej.

Ten pięcioletni europejski cykl każdorazowo umożliwia wielowymiarową analizę dotychczasowych polityk krajowych i europejskich. Dla większości państw środkowoeuropejskich wybory w 2024 r. będą piątymi, w których obywatele będą wybierali swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, na rok 2024 przypadnie jubileusz 20-lecia członkostwa w Unii Europejskiej 10 państw z Europy Środkowej i Wschodniej¹.

Dwudziesta rocznica członkostwa w Unii Europejskiej jest dobrym momentem do podjęcia próby zweryfikowania tego, czy istnieje obecnie w państwach środkowoeuropejskich wspólna polityka europejska w odniesieniu do Unii Europejskiej, a jeżeli tak, to jakie zagadnienia wyznaczają obszar potencjalnej współpracy oraz w których punktach

^[1] Czechy, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowacja i Słowenia.

ujawniają się rozbieżności, a także czy istnieje możliwość ich przezwyciężenia. Na wstępie konieczne jest zdefiniowanie ograniczonego geograficznie pola badawczego. Należy zdecydować, które państwa wziąć pod uwagę, gdyż wpłynie to na odpowiedź na postawione powyżej pytania.

W tekstach innych autorów, które składają się na niniejszą monografię, dostrzec można mnogość możliwych do zdefiniowania pojęć dotyczących Europy Środkowej. Jest ona dostrzegalna również w literaturze przedmiotu. Zakres definicyjny tego pojęcia ujmowany jest w różny sposób, jednakże celem autora niniejszego opracowania nie jest podejmowanie tego typu rozważań². Badacze podejmujący tematykę środkowoeuropejską swoje definicje wyprowadzają na podstawie różnych możliwych do ujęcia zmiennych, m.in. etnograficznych, antropologicznych, gospodarczych czy politycznych.

W ostatnim czasie w analizie coraz chętniej sięga się do pojęcia „region Trójmorza” jako szerszego wobec pojęcia „Europa Środkowo-Wschodnia”. To zagadnienie tym bardziej pojemne, że od września 2023 r. w skład Inicjatywy Trójmorza wchodzi również Grecja. W czasie Forum Biznesu, które odbyło się przy okazji ósmego forum Trójmorza w Bukareszcie (6–7 września 2023 r.), częściej niż „Europa Środkowo-Wschodnia” stosowano termin „region Trójmorza”³. Inicjatywa Trójmorza zawiązana została formalnie w 2016 r., w czasie szczytu w Dubrowniku w Chorwacji. Jej inicjatorami byli prezydent Chorwacji Kolinda Grabar-Kitarović i prezydent Polski Andrzej Duda.

Jak zwraca uwagę Radosław Zenderowski, „Inicjatywa Trójmorza jest drugą od 1989 roku próbą politycznego i gospodarczego zintegrowania

^[2] Zob. m.in. E. Znamierowska-Rakk, *Pojęcie i tożsamość Europy Środkowo-Wschodniej w historiografii makroregionu i opinii elit Zachodu*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, t. 45, <https://rcin.org.pl/dlibra/doccontent?id=45975> [dostęp: 25.11.2023].

^[3] Agnieszka Orzelska-Stączek: *region Trójmorza to ważny gracz na arenie międzynarodowej*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/agnieszka-orzelska-staczek-region-trojmorza-to-wazny-gracz-na-arenie-miedzynarodowej/> [dostęp: 25.11.2023].

przestrzeni geopolitycznej między Rosją a Niemcami”⁴. Wcześniejszymi działaniami integracyjnymi był format Quadragonale, ustanowiony w 1989 r. przez Włochy, Austrię, Węgry i Jugosławię. Został on dwukrotnie rozszerzony. Po raz pierwszy w 1990 r. o Czechosłowację (zmienił wówczas nazwę na „Pentagonale”), a po raz drugi w 1991 r., po przystąpieniu Polski (nowa nazwa formatu brzmiała „Hexagonale”). Następnie format się rozszerzał, a jego nazwą stała się „Inicjatywa Środkowoeuropejska”. Składa się on obecnie z 17 państw, po rozszerzeniu o Austrię, do którego doszło w 2018 r. Najważniejszą przesłanką, która zdecydowała o utworzeniu tego forum współpracy w 1989 r., była chęć zrównoważenia siły zmierzających do zjednoczenia Niemiec⁵.

Format Trójmorza stanowi istotną platformę umożliwiającą intensyfikację współpracy wschodnich państw Unii Europejskiej. Osiem z nich przystąpiła do UE wspólnie, w 2004 r., Bułgaria i Rumunia przystąpiły w 2007 r., a najmłodszym państwem członkowskim jest Chorwacja (2013 r.). Co zaś tyczy się pozostałych dwóch państw członkowskich, nowo przyjęta Grecja częścią UE stała się w 1981 r., a wykazująca daleko idący dystans wobec inicjatywy Austria w roku 1997. Mimo docenienia założeń leżących u podstaw powstania i funkcjonowania Inicjatywy Trójmorza obecnie poza wymiarem gospodarczym nie spajają jej komponenty polityczne. Stąd też analiza polityki środkowoeuropejskiej przez pryzmat tego formatu nie byłaby właściwa.

Jakie inne kryterium zatem przyjąć? Analiza dotychczasowej aktywności Polski w otoczeniu regionalnym (w tym zawierane sojusze polityczne) jasno wskazuje, iż podstawowym formatem koordynacyjnym politykę „w” i „wobec” Unii Europejskiej jest Grupa Wyszehradzka, w której skład (poza Polską) wchodzi Czechy, Słowacja i Węgry. Są to państwa, które przez lata prowadziły zbieżne polityki unijne, mające

[4] R. Zenderowski, *Geopolityka Trójmorza*, https://politologia.uksw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/02/BAROMETER_2_Final-1.pdf [dostęp: 25.11.2023]

[5] B. Calheiros, *The 3 Seas Initiative: Geopolitics and Infrastructure*, „JANUS. NET e-journal of International Relations” 2019–2020, Vol. 10, N.º 2, s. 115.

podobne doświadczenia związane z transformacją ustrojową. Pytanie, czy takie gremium można byłoby poszerzyć o inne, bliskie państwa regionu, np. Rumunię, Bułgarię czy Chorwację.

Szerokie traktowanie obszaru badawczego byłoby także nieuzasadnione z uwagi na fakt, iż Rumunia czy Chorwacja, a w pewnej mierze także Bułgaria są państwami aspirującymi do pogłębiania integracji europejskiej. Jak zauważył Kamil Całus:

Rumunia konsekwentnie dąży do znalezienia się w głównym nurcie polityki europejskiej. W związku z tym nastawia się na bliską współpracę z największymi państwami UE, głównie Niemcami i Francją. Otwarcie opowiada się przy tym za zacieśnianiem integracji europejskiej oraz przyjęciem euro (władze twierdzą, że mogłoby to nastąpić w 2029 r.). [...] Znalezienie się w głównym nurcie unijnym oraz utrzymanie możliwie najlepszych stosunków z Berlinem i Paryżem ma służyć przede wszystkim łatwiejszemu osiągnięciu wspomnianych wcześniej celów przez Bukareszt, a nie próbom forsowania własnej wizji rozwoju wspólnoty⁶.

Chorwacja 1 stycznia 2023 r. przyjęła wspólną walutę, dołączając do najściślejszego kręgu integracyjnego. Z kolei obecne władze Bułgarii, rządząca koalicja partii Kontynuujemy Zmianę i Demokratyczna Bułgaria (PP-DB), rozważają przyłączenie w kolejnej kadencji Parlamentu Europejskiego do frakcji Renew, pozostającej jednym z największych entuzjastów reformy traktatowej UE. Zostanie ona omówiona w dalszej części opracowania. Bułgaria europejską walutę przyjmie 1 stycznia 2025 r. (pierwotnie zakładano datę o rok wcześniejszą). Bez wątplenia wskazane państwa są istotnymi partnerami, o których poparcie można byłoby zabiegać w kreowaniu polityki europejskiej, jednakże trudno

^[6] K. Całus, *Boksując poniżej wagi. Dylematy polityki zagranicznej Rumunii*, Warszawa 2023, s. 44, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2023-09-20/boksujac-ponizej-wagi> [dostęp: 25.11.2023].

mówić o jednym, stałym politycznym sojuszu. Podobnie rzecz dotyczy państw nadbałtyckich: Litwy, Łotwy i Estonii.

Odnosząc się do Grupy Wyszehradzkiej, warto przytoczyć tytuł deklaracji założycielskiej, podpisanej w lutym 1991 r.: *Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*. Jasne było, że nadrzędny cel Grupy Wyszehradzkiej stanowiło zbliżenie z Zachodem i doprowadzenie na dobre do wyswobodzenia się spod wpływów ZSRR. Tytuł deklaracji wskazywał na chęć oddziaływania zdecydowanie bardziej „na zewnątrz” aniżeli „do wewnątrz”.

Warto dodać, że jeszcze na początku 1990 r. zacieśnianie współpracy w Europie Środkowej nie było do końca pewne. Było to konsekwencją tego, że „wśród czechosłowackich elit politycznych funkcjonowały inne poglądy w kwestii przyszłej kooperacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Minister spraw zagranicznych J. Dientsbir i premier M. Czalfa wyrażali obawy, że utworzenie jakiegokolwiek »małej Europy« w regionie utrudni wchodzenie do »Wielkiej Europy«⁷. W Czechosłowacji istniała koncepcja, zgodnie z którą miano utworzyć dunajsko-adriatycką strefę współpracy, do której w naturalny sposób nie przynależała Polska⁸. Swoją propozycję w kwietniu 1990 r. przedstawił w Bratysławie, w trakcie spotkania z parlamentarzystami z Węgier i Polski, prezydent Czechosłowacji Václav Havel. Podzielił on wówczas region Europy Środkowej na Północ i Południe. Polska według Havla zaliczona została do państw północnych. Jej rola polegała na „organizowaniu sojuszu wokół Morza Bałtyckiego razem z wybijającymi się na niepodległość Litwinami, Łotyszami i Estończykami”⁹.

[7] R. Grodzki, *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9, s. 375.

[8] Ibidem.

[9] P. Bajda, *Grupa Wyszehradzka w architekturze bezpieczeństwa Europy*, <https://warsawinstitute.org/pl/grupa-wyszehradzka-w-architekturze-bezpieczenstwa-europy/> [dostęp: 25 listopada 2023].

Ostatecznie obawy wyrażane przez czeskich polityków nie sprawdziły się, a większym zagrożeniem dla trwałości wyszehradzkiego formatu była polityczna niechęć wyrażana przez rządy Słowacji (premiera Vladimíra Mečiaru) i Czech (premiera Václava Klauša). Finalnie jednak podstawowe cele towarzyszące formowaniu Grupy Wyszehradzkiej, którymi były koordynacja procesu akcesyjnego do NATO i Unii Europejskiej, zostały spełnione¹⁰. Fakt ten z kolei wymusił zdefiniowanie nowych celów sojuszu. W ramach inicjatywy V4+ (Wyszehradzka Czwórka Plus) państwa Grupy Wyszehradzkiej służyć miały przykładem i pomocą krajom pozostającym w okresie ustrojowej tranzycji, przekazując (przede wszystkim państwom Bałkanów Zachodnich) swoiste *know-how* skutecznej transformacji. Warto wspomnieć, iż w wyniku ewolucji tego formatu, przede wszystkim w czasie węgierskich rocznych prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej, w ramach formatu V4+ organizowano wówczas szczyty z Koreą Południową, Egiptem, Japonią, Izraelem czy Wielką Brytanią.

Grupa Wyszehradzka stanowi wciąż podstawowe gremium konsultacyjne polityk europejskich, i to nawet po uwzględnieniu kryzysu, który w niej nastąpił w 2022 r. Był on związany z wybuchem wojny na Ukrainie. Rosyjska agresja na sąsiada Polski unaoczniała skrajnie wręcz odmienne wizje dotyczące oceny, przebiegu i postulowanego rozstrzygnięcia konfliktu za naszą wschodnią granicą. Reprezentantem tej odmiennej wizji były Węgry, co ujawniło się już kilkadziesiąt godzin po wybuchu wojny. Prezydent Andrzej Duda w Warszawie zorganizował wówczas (25 lutego) szczyt Bukareszteńskiej Dziewiątki, w którym zarekomendowano, by Sojusz Północnoatlantycki uruchomił konsultacje w ramach art. 4. Prezydent Węgier János Áder nie poparł tego wniosku. Podobnie jak nie złożył podpisu pod listem ośmiu prezydentów: Polski, Litwy, Bułgarii, Słowacji, Słowenii, Czech, Estonii i Łotwy

^[10] Należy pamiętać, iż z uwagi na uwarunkowania wewnętrzne (rządy prorosyjskiego gabinetu pod wodzą Vladimíra Mečiaru) Słowacja do NATO przystąpiła nie w 1999 r., jak pozostałe państwa Wyszehradu, ale dopiero pięć lat później – w marcu 2004 r., wraz z Bułgarią, Estonią, Łotwą, Litwą, Rumunią i Słowenią.

w sprawie jak najszybszego przyznania Ukrainie statusu państwa kandydującego do UE (list ogłoszono 28 lutego 2022 r.). Poparcie dla tej inicjatywy dopiero następnego dnia wyraził minister spraw zagranicznych i handlu Węgier Péter Szijjártó¹¹.

Drugim państwem o odmiennej od europejskiej większości wizji, po wyborach parlamentarnych, które odbyły się 30 września 2023 r., staje się Słowacja. Robert Fico, który odniósł w tych wyborach zwycięstwo, kontestował zmniejszanie zależności od Rosji (tak polityczne, jak związane ze zwiększeniem niezależności energetycznej), które było następstwem wojny. Zdecydowanie krytykował dostawy uzbrojenia na Ukrainę, uznając, że rząd i prezydent, przekazując uzbrojenie walczącej Ukrainie, wręcz rozbijają Słowację. Między innymi te twierdzenia pozwoliły mu na zwycięstwo wyborcze, a następnie stworzenie większościowej koalicji rządowej. Zmiana władzy poskutkowała natychmiastowym zaprzestaniem udzielania wsparcia wojskowego Ukrainie (acz po wielkości udzielonej już pomocy Słowacja nie miałaby już tak naprawdę czego przekazać). Jednak jak dotychczas, co mogłoby zaskakiwać, premier Fico podpisał konkluzje wieńczące szczyt Rady Europejskiej (26–27 października 2023 r.), w których ponownie zapewniono o dalszym „silnym wsparciu [Ukrainy – D.H.] finansowym, gospodarczym, humanitarnym, wojskowym i dyplomatycznym tak długo, jak będzie to konieczne”.

Podstawową konsekwencją zaistniałych rozbieżności w V4 było to, iż w czasie prezydencji słowackiej (2022/2023) i czeskiej (2023/2024) wyraźnie spadła częstość organizacji szczytów na wyższych szczeblach politycznych. Częstotliwość spotkań udało się utrzymać jedynie na poziomie prezydenckim (szczyt w Bratysławie: 11 października 2022 r. oraz w Pradze: 22 listopada 2023 r.).

Warto wskazać jednocześnie, iż ostateczne rozstrzygnięcie wyborów parlamentarnych w Polsce, które odbyły się 15 października 2023 r., a w wyniku których zwycięstwo odniosło Prawo i Sprawiedliwość, także będzie oddziaływało na format wyszehradzki. Przede wszystkim

^[11] Szerzej zob. D. Héjj, *Polityka Węgier wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, „Prace IES” 2022, nr 10, <https://ies.lublin.pl/prace/2022-010/> [dostęp: 25.11.2023].

z uwagi na fakt, iż pomimo zwycięstwa obóz Zjednoczonej Prawicy nie był w stanie stworzyć rządu. Nowy gabinet, w którego skład wejdą przedstawiciele partii opozycyjnych, bez wątpienia skutkować będzie rozluźnieniem polsko-węgierskiego sojuszu politycznego. Ten został zawiązany jesienią 2015 r. Jednym z jego filarów była pewność, że obydwa państwa zablokują wszelkie kroki prawne wymierzone czy to w Polskę, czy Węgry na poziomie instytucji europejskich. Punktem spajającym była przede wszystkim procedura mechanizmu praworządności ujęta w art. 7 Traktatu o UE. Z perspektywy Węgier utrata takiego sojusznika oznacza konieczność natychmiastowego poszukiwania nowego partnera – w tym wypadku Słowacji pod wodzą Ficy.

Dowodem tego, jak bardzo ta korekta w sojuszach jest Budapesztowi potrzebna, była wizyta, którą szef węgierskiego MSZ Szijjártó złożył na Słowacji 8 listopada 2023 r. Strona węgierska nie czekała, jak przyjęło się w zwyczaju, na wizytę inauguracyjną ze strony słowackich partnerów. O tym, na ile sojusz będzie trwał i czy w ogóle węgiersko-słowacka kooperacja będzie trwać, a także co na nią wpłynie, trudno obecnie prognozować.

Bez wątpienia, pomimo wszelkich bardzo jawnych różnic pomiędzy państwami V4, współpraca doraźna (sektorowa) będzie kontynuowana. Państwa Grupy Wyszehradzkiej spaja obecnie w dużej mierze krytyczne podejście do propozycji reformy traktatowej UE, o której będzie mowa w dalszej części opracowania. Element ten stanowić będzie w najbliższej przyszłości istotny zbieżny element współpracy. Większość europarlamentarzystów wchodzących w skład krajowych delegacji do Parlamentu Europejskiego głosowała przeciwko (bądź wstrzymała się od głosu) w sprawie propozycji Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL))¹². Dotyczyła ona

[12] (276) A9-0337/2023 – Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz – Proposition de résolution (ensemble du texte), wyniki głosowania dostępne na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-11-22-RCV_PL.pdf [dostęp: 25.11.2023].

przyjęcia sprowadzania Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO) z października 2023, w którym rekomendowano zmiany w traktatach. Za przyjęciem rezolucji głosowało 291 europosłów, 274 było przeciw, a 44 parlamentarzystów wstrzymało się od głosu.

Jeszcze jedna kwestia, którą warto we wstępie poruszyć, dotyczy tego, jakie kryterium przyjąć do definiowania aktorów kreujących politykę europejską. Przyjęcie, że w tych relacjach są nimi państwa jako organizm polityczny, zakłada, że panuje w nich konsensus co do priorytetów polityki europejskiej, a także celów i sposobów ich osiągnięcia, tymczasem nie jest to założenie możliwe do pozytywnego zweryfikowania. Jednakże o ile przyjąć można, że przede wszystkim do 2004 r. bez wątpienia takie porozumienie ponad politycznymi podziałami w poszczególnych państwach funkcjonowało, o tyle ta narodowa zgoda ustępowała miejsca narastającym politycznym sporom oraz spłyceciu debaty dotyczącej również celów europejskiej polityki. Interesy wspólnotowe, ponadpartyjne ewoluowały w kierunku podkreślania różnic pomiędzy poszczególnymi stronnictwami politycznymi (po latach zasadniczego konsensusu). Była to realizacja strategii dyferencjacji. W tej nowej rzeczywistości polityka państwa i interes tegoż definiowane były z punktu widzenia w zasadzie wyłącznie zwycięskiego ugrupowania. Partia realizowała w polityce zagranicznej swoje założenia programowe, a podejściu temu nie towarzyszyła już szersza debata polityczna czy konsultacje, jak miało to miejsce wcześniej.

Poddano również redefinicji kategorię interesu narodowego, która przestała być wspólna. Ów interes definiowany jest przez strony sporu politycznego w sposób całkowicie odmienny, a niejednokrotnie wręcz sprzeczny. W politycznym dyskursie nierzadko strony oskarżają się o „zradę” bądź „sprzeniewierzenie” interesu narodowego. Ten stawał się niejako własnością nie tylko politycznej większości, ale też konkretnie danej części narodu. Istotna stała się także kategoria „suwerenności” w polityce zagranicznej, w tym w Unii Europejskiej, oraz konieczność jej

ochrony¹³. Owa „suwerenność” dotyczyć może wymiaru „zewnętrznego”, „samostanowienia lub autonomii od zewnętrznych aktorów”¹⁴ bądź „wewnętrznego”, tj. funkcjonowania takiego systemu instytucjonalnego i konstytucyjnego, „który zapewnia sprawowanie władzy zgodnie z wolą suwerena”¹⁵.

W niniejszej pracy przeprowadzona zostanie weryfikacja następujących dwóch hipotez:

1. Nie występuje jedna, środkowoeuropejska, a przede wszystkim stała polityka związana z obecnością w UE, co jest wynikiem tak uwarunkowań wewnętrznych w poszczególnych państwach (politycznych i instytucjonalnych), jak braku jednej, zbieżnej wizji polityki europejskiej państw środkowoeuropejskich, będącej sumą polityk poszczególnych.
2. Istnieje bardzo istotna środkowoeuropejska współpraca doraźna, której celem jest koordynacja poszczególnych (sektorowych) stanowisk wobec polityk europejskich. Ten rodzaj współpracy przynieść może najbardziej wymierne korzyści współpracy, które pozwolą na wypracowanie wspólnego podejścia przede wszystkim wobec nowych wyzwań integracyjnych (zmian traktatowych, a także w jakimś stopniu rozszerzenia o nowe kraje członkowskie). Jednocześnie propozycje reformy instytucjonalnej UE mogą sprzyjać wypracowaniu wspólnego stanowiska państw środkowoeuropejskich. Wymaga to jednakże porzucenia oczekiwań ideowych, zgodnie z którymi interesy regionu powinny być wspólne (co wynikać miałyby chociażby z historii Grupy Wyszehradzkiej). Konieczne jest reprezentowanie stanowiska pragmatycznego,

[13] Zagadnienie to poruszone jest w publikacji *Suwerenność państwa członkowskiego w Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017.

[14] T.G. Grosse, *Suwerenna władza w warunkach integracji europejskiej*, [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego...*, s. 108. Zob. też K. Walczuk, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek, et al., Poznań 2012, s. 105–119.

[15] Ibidem.

zgodnie z którym strony uznają, że każde z państw reprezentuje odmienne interesy, istnieją jednak pola wspólne, w których współpraca powinna być zacieśniana.

W celu usystematyzowania wywodu opracowanie podzielone zostało na trzy części. W pierwszej omówiono cechy determinujące podejście państw Europy Środkowej do funkcjonowania Unii Europejskiej. W części drugiej przeprowadzono analizę dotychczasowej praktyki aktywności europejskiej państw Europy Środkowej wraz ze wskazaniem cech powtarzalnych i porównywalnych oraz cech odrębnych. W części trzeciej wskazano kierunki zmian polityki państw europejskich, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej, których wymagają lub oczekują państwa Europy Środkowej.

Cechy determinujące podejście państw Europy Środkowej do funkcjonowania Unii Europejskiej

Podejście poszczególnych państw do integracji europejskiej jest warunkowane wieloma czynnikami, które można zidentyfikować w kilku kluczowych elementach. Podstawowym są „interesy narodowe” i sposób ich definiowania. Obejmują one cały szereg zmiennych, m.in. kwestie: gospodarcze (takie jak dostęp do wspólnego rynku, polityka finansowa czy korzystanie z funduszy strukturalnych), społeczne (dostęp do rynku pracy w innych państwach, możliwość studiowania za granicą, strefa Schengen), bezpieczeństwa (m.in. to, czy państwa w podobny sposób postrzegają zagrożenia w otoczeniu międzynarodowym) czy realizowana przez poszczególnych graczy polityka zagraniczna (jej priorytety, a także kierunki zacieśniania relacji międzynarodowych).

Istotną zmienną stanowi także podejście do tzw. wspólnych wartości europejskich, które zostały ujęte w art. 2 TUE¹⁶: „Unia opiera się na

^[16] Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30.

wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Co do zasady w dotychczasowej polityce państwa wyszehradzkie prezentują wspólne stanowisko dotyczące tego, że współpraca europejska w żaden sposób *de facto* nie może opierać się na transferze wartości. Natomiast zmianę podejścia do zagadnienia „europejskich wartości” dostrzec można było w dyskursach Czech i Słowacji po 24 lutego 2022 r. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej zaczęto wówczas podkreślać ich znaczenie w celu podkreślenia różnic dzielących świat demokratyczny od putinowskiej Rosji.

Uznając, iż podstawową zmienną nie jest powszechnie rozumiany i konsensualny interes narodowy, ale interes danej większości, najważniejszą zmienną pozostaje ugrupowanie, które sprawuje władzę. Stronnictwa sytuujące się po prawej stronie sceny politycznej wyżej cenią sobie wartości związane z zachowaniem suwerenności (zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym). Wyrażają także istotnie wyższą zachowawczość wobec zacieśniania integracji europejskiej. Podkreślają przy tym konieczność utrzymania dotychczasowego dorobku integracyjnego i wzmacniania w jego ramach krajowego procesu decyzyjnego. Przeciwwstawia się go tendencjom federalistycznym, także w zakresie zwiększania kompetencji instytucji unijnych ponad te zarezerwowane dla państw członkowskich. Interesujące jest natomiast, że elektoraty ugrupowań eurosceptycznych pozostają entuzjastami członkostwa w Unii Europejskiej wielokrotnie częściej, aniżeli można byłoby się spodziewać. Pierwsze dwa miejsca w sondażach przeprowadzanych przez Eurobarometr od lat zajmują Polska i Węgry. Większy sceptycyzm z kolei charakteryzuje Republikę Czeską.

Kwestia związana z kreowaniem polityki europejskiej na poziomie europejskim odbywać się może dwojako: na poziomie instytucji państwa, w którym dana strona sporu politycznego dysponuje większością,

a także poprzez parlamentarzystów zrzeszonych we frakcjach w Parlamencie Europejskim. Pierwszą zmienną warunkującą stanowi to, czy krajowa parlamentarna większość dysponuje także większością w Parlamencie Europejskim, czy też funkcjonuje w warunkach pewnego rodzaju koabitacji, w ramach której większość reprezentacji krajowej w Parlamencie Europejskim głosuje inaczej, czy też w kontrze do prowadzonej przez rząd polityki. W tym drugim przypadku kreowane na poziomie UE i państwa polityki mogą być odmienne. Większość (krajowa) w Parlamencie Europejskim proponować może rozwiązania zupełnie odmienne od tych, które zawarte są w agendzie rządowej.

Ta zależność na poziomie krajowym ma przełożenie na współpracę na forum międzypaństwowym. Maksymalne i skuteczne przełożenie postulatów omawianej Grupy Wyszehradzkiej osiągnąć można wtedy, gdy postulaty wypracowywane na poziomie państw będą w podobny sposób artykułowane na poziomie Parlamentu Europejskiego. Nie do przecenienia jest także fakt siły poszczególnych frakcji na forum europejskim. Zagadnienie to będzie szczególnie interesujące w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

Pozostaje pytanie, jak silnym głosem dysponować będą państwa V4 w Parlamencie Europejskim. Pomysłów integracyjnych na forum tej instytucji było wiele, w tym proponowana przez Węgry (Fidesz) i popierana przez Polskę (Zjednoczona Prawica) idea stworzenia nowej prawicowej frakcji, którą węgierska partia forsowała po wyjściu z Europejskiej Partii Ludowej. Jednocześnie przynależność do danych stronnictw w PE wywołuje daleko idące skutki dla polityki krajowej. Im silniejsza jest frakcja, tym większy rodzaj parasola ochronnego roztoczyć może nad członkowskim państwem i realizowaną przez to państwo polityką.

Znaleźć można takie przykłady i w Czechach, i na Słowacji, i na Węgrzech. Andrej Babiš, lider partii ANO, premier w latach 2017–2021, polityk, który ubiegał się o urząd prezydenta Republiki Czeskiej

w styczniu 2023 r.¹⁷, wybrał dla swojego ugrupowania frakcję Renew Europe – grupę liberalną, postępową i dążącą do zacieśniania integracji europejskiej. Sam Babiš nie jest zwolennikiem tak daleko idącej integracji. Warto odnotować, że w przywołanym głosowaniu 22 listopada 2023 r. w sprawie zmian traktatowych posłowie Renew Europe z Czech głosowali przeciwko rezolucji¹⁸. Grupa ta, pozostając w głównym nurcie integracyjnym, blisko współpracuje z największymi grupami: Europejską Partią Ludową i Socjaldemokratami.

Słowacki SMER-SD Ficy, pomimo krytyki płynącej ze strony europejskich decydentów, a dotyczącej sprawowanych przez niego rządów w latach 2012–2018, nie ponosił żadnych konsekwencji. Owa krytyka płynęła także z jego własnej grupy w Parlamencie Europejskim – Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D). Pomimo deklaracji frakcji, iż w obliczu kryzysu migracyjnego w 2015 r. i zdecydowanego sprzeciwu wobec polityki migracyjnej UE, który prezentował lider SMER, dla niego i partii nie powinno być miejsca w grupie S&D¹⁹, do zawieszenia w prawach członkowskich S&D doszło dopiero w październiku 2023 r., już po zwycięstwie wyborczym Ficy²⁰. Poza SMER w prawach zawieszono także HLAS-SD (Głos – Socjalna Demokracja), którego liderem jest Peter Pellegrini (obecnie przewodniczący słowackiej Rady Narodowej). Decyzja o zawieszeniu związana była z zaproszeniem do koalicyjnego rządu Słowackiej Partii Narodowej (SNS), która określana jest w komunikacie skrajnie prawicową, a także „ostatnimi publicznymi komentarzami i stanowiskiem podjętym przez

[17] W pierwszej turze w wyborach, które odbyły się 30–31 stycznia 2023 r., Babiš uzyskał drugi, bardzo wysoki wynik: 34,99% i przeszedł do drugiej tury. Jego kontrkandydat Petr Pavel uzyskał wynik 35,4% w pierwszej turze i wygrał w drugiej – 58,3%.

[18] (276) A9-0337/2023...

[19] Np. „Until Robert Fico shows he is a progressive, he does not deserve a place in the Party of European Socialists” say S&D MEPs, <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/until-robert-fico-shows-he-progressive-he-does-not-deserve-place-party-european-socialists> [dostęp: 25.11.2023].

[20] S&D Group to suspend Slovak MEPs, <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sd-group-suspend-slovak-meps> [dostęp: 25.11.2023].

przywódców partii SMER i HLAS dotyczącym rosyjskiej wojny z Ukrainą, migracji, rządów prawa i społeczności LGBTIQ²¹. Warto w tym miejscu wskazać, że krytyka dotycząca sojuszu SMER-SNS miała już miejsce w 2016 r., jednakże nie rodziła żadnych konsekwencji.

W przypadku Węgier przynależność do Europejskiej Partii Ludowej (EPL) aż do końca 2020 r. stanowiła handicap dla działalności Fideszu. Pomimo licznych rezolucji Parlamentu Europejskiego siła grupy EPL pozwalała na ochronę Węgier przed jakąkolwiek krytyką. Nawet pomimo uruchomienia we wrześniu 2018 r. procedury przewidzianej w art. 7 TUE nie było politycznej woli, by kontynuować marsz wymierzony w Węgry – ani wśród EPL, ani przede wszystkim wśród polityków niemieckich. Do ostatniego niemal momentu obecności Fideszu w EPL Viktor Orbán (pomimo krytyki) popierał Manfreda Webera, wówczas szefa grupy parlamentarnej EPL. Weber pozostawał w gronie nielicznych polityków, którzy łagodzili sytuację w obliczu coraz silniejszych żądań dotyczących wykluczenia partii Orbána z frakcji. Istniała świadomość, że mandat węgierskiego lidera jest tak silny, że podjęcie konkretnych działań wymierzonych w Fidesz będzie wodą na młyn antyunijnej retoryki, która skutkować może spadkiem poparcia dla UE wśród Węgrów, a w dalszej konsekwencji nawet „HUexitem”. Partia Fidesz nie dopuściła do zawieszenia jej w prawach członkowskich, jak przywołane SMER i HLAS-SD. Tuż przed ostatecznym głosowaniem w tej sprawie partia Orbána sama zawiesiła członkostwo (3 marca 2021 r.). Następnie Fidesz grupę opuścił (19 marca 2021 r.). Wyjście z grupy EPL zakończyło ochronę nad Węgrami. Komisja Europejska zaczęła z kolejnymi krokami do wyborów parlamentarnych w 2022 r., a następnie, kilkadziesiąt godzin po nich, uruchomiła procedurę mechanizmu warunkowości. Jej konsekwencją było kilka miesięcy później formalne użycie mechanizmu „pieniądze za praworządność”. Doszło do tego 18 września 2022 r. KE wystąpiła do Rady UE z wnioskiem o zawieszenie 65% przysługujących Węgom Funduszy Spójności

[21] Ibidem.

(ok. 7,5 mld euro). Rozstrzygnięcie w tej kwestii nastąpiło w grudniu w czasie szczytu Rady UE. Ostatecznie zawieszono 55% przysługujących środków (6,3 mld euro).

Na tym tle położenie rządu Zjednoczonej Prawicy było bez porównania trudniejsze. Europosłowie reprezentujący ugrupowania tworzące rząd zasiadają bowiem w EKR, Europejskiej Partii Konserwatystów i Reformatorów. Polska delegacja jest co prawda najliczniejsza, jednakże w żaden sposób nie przekłada się to na siłę polityczną frakcji ani zdolność do ochrony ugrupowań członkowskich. Ten fakt, szczególnie w zestawieniu z węgierskim przykładem, całkowicie zmienia realia polityczne, w których polski rząd funkcjonował.

Siła poszczególnych grup politycznych ulec może zmianie po wyborach do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w czerwcu 2024 r. Bieżącą analizę sondażową prowadzi m.in. portal Politico²². Według ostatnich zebranych danych (z listopada) Europejska Partia Ludowa wygrałaby wybory, uzyskując 168 mandatów, na miejscu drugim usytuowałaby się Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim (139 mandatów), a dalej: Grupa Renew Europe (85 mandatów), ID Tożsamość i Demokracja (82 mandaty), ECR Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (81 mandatów), G/EFA Grupa Zielonych/ Wolne Przymierze Europejskie (49 mandatów), NI Niezrzeszeni (42 mandaty), GUE/NGL Konfederacyjna Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/ Nordycka Zielona Lewica (36 mandatów). Pozostałych 38 mandatów przypada na europosłów, którzy reprezentują ugrupowania nowe, które jeszcze nie zdefiniowały przynależności do danej grupy (*new unaffiliated*).

Z badań wynika, że chociaż dominującymi stronnictwami wciąż pozostałyby ugrupowania EPL, Socjaldemokraci i Renew Europe, to jednocześnie istotnie wzmocniłyby się stronnictwa eurosceptyczne i (skrajnie) prawicowe. Największe zyski przynoszą zarówno Bracia Włosi (grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów), jak

^[22] *Poll of Pools, EU Parliament elections projection*, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/european-parliament-elections-2019/> [dostęp: 25.11.2023].

i Alternatywa dla Niemiec (AfD, grupa Tożsamość i Demokracja). Ta ostatnia frakcja będzie rosła także wraz z umocnieniem się francuskiego Frontu Narodowego oraz zwycięstwem Partii Wolności (PVV) pod wodzą Geerta Wildersa w wyborach parlamentarnych w Holandii (23 listopada 2023 r.). Jest to ugrupowanie, które dotychczas w wyborach do PE ubiegało się o mandaty, jednakże bez powodzenia.

Po wyborach w 2024 r. zmieni się także sytuacja partii zrzeszających europosłów z państw Grupy Wyszehradzkiej. Nie chodzi tutaj jedynie o wyniki, jakie uzyskają poszczególne stronnictwa, ale także to, czy nastąpią ewentualne rozszady pomiędzy grupami parlamentarnymi, które mogą wpłynąć na siłę danej frakcji. Obecnie nie sposób budować jednoznacznych prognoz.

Pozostający u władzy w Czechach ODS Petera Fiali rozważa przyłączenie do Europejskiej Partii Ludowej (przechodziłby wówczas z Europejskich Konserwatystów i Reformatorów). W tym przypadku nie można także wykluczyć, że w wyborach do PE ODS zanotuje gorszy wynik, a umocni się pozycja ANO Babiša. Na Węgrzech zwycięstwo na pewno odniesie Fidesz w koalicji z KDNP. Ta ostatnia partia dysponuje jednym europosem, który wciąż pozostaje w EPL. Fidesz natomiast musi zdecydować o swojej przyszłości. Wciąż pozostają dwie możliwości: próba przyłączenia do jednej z już istniejących grup, wówczas prawdopodobnie EKR, lub utworzenie nowej frakcji. Ten ostatni wariant był przez długi czas najbardziej prawdopodobny, jednakże polityczny impet związany z tworzeniem takiego nowego sojuszu sił prawicowych całkowicie wyhamowała sytuacja polityczna, która ukształtowała się w wyniku odmiennych podejść poszczególnych aktorów politycznych do wojny na Ukrainie.

W ramach analizy uwarunkowań wewnętrznych warto wskazać usytuowanie polityk europejskich w instytucjonalnym systemie analizowanych państw. W Polsce sprawy europejskie pozostawały do 2020 r. w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a od marca 2020 r. zostały przeniesione do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie to było wzorowane na węgierskim. W państwie tym po 2010 r. kwestie

europeskie także zostały wyłączone z kompetencji MSZ i przeniesione do kancelarii premiera. Następnie po wyborach w 2022 r. doszło do kolejnego przesunięcia – do ministerstwa sprawiedliwości. Natomiast od 1 sierpnia 2023 r. funkcjonuje samodzielne ministerstwo ds. Unii Europejskiej (Európai Unió Ügyek Minisztériuma). Jednym z argumentów za taką decyzją było przygotowanie węgierskiej prezydencji w Radzie UE, która przypada na drugą połowę 2024 r. W Republice Czeskiej minister właściwy ds. europejskich (Ministr pro evropské záležitosti) funkcjonuje obecnie w ramach Kancelarii Premiera Republiki Czeskiej, natomiast w przypadku niepowołania właściwego ministra jego kompetencje wchodzi w zakres zadań Ministerstwa Spraw Zagranicznych (taka sytuacja zaistniała w latach 2010–2021). Z kolei w Republice Słowackiej zagadnienia związane z polityką europejską włączone są bezpośrednio do resortu spraw zagranicznych, co przejawia się także w nazwie urzędu: „Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich Republiki Słowackiej” (Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky).

Tabela 1. Udział Niemiec w wymianie handlowej państw Grupy Wyszehradzkiej. Dane za 2022 r.

Nazwa państwa	Wartość eksportu wyrażona w mld dol.	Udział Niemiec w eksporcie danego państwa wyrażony w proc.	Wartość importu z Niemiec wyrażona w mld dol.	Udział Niemiec w imporcie danego państwa wyrażony w proc.
Czechy	79,2	33	46,8	20
Polska	95,2	28	75	21
Słowacja	20,5	21	16,3	16
Węgry	37,7	25	33,6	21

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie Trading Economics, <https://tradingeconomics.com>

We wstępie tej części opracowania wskazano na to, iż jedną ze zmieniających warunkujących podejście państw do polityki europejskiej są zagadnienia związane z gospodarką. W gospodarkach wszystkich krajów

Grupy Wyszehradzkiej udział państw Unii Europejskiej w wymianie handlowej stanowi absolutną możliwą większość. Nie do przecenienia są także inwestycje gospodarcze innych państw członkowskich skoncentrowane w regionie Europy Środkowej. Każde z państw pozostaje w bardzo bliskiej relacji gospodarczej z Niemcami.

We wszystkich państwach Niemcy są głównym partnerem gospodarczym, zarówno pod względem importu, jak i eksportu. Bliskość relacji gospodarczych z Niemcami przekłada się na stosunki polityczne. Kraje środkowoeuropejskie podejmowały na przestrzeni lat szereg zabiegów zmierzających do uczynienia ze swojego państwa otoczenia bardziej przyjaznego m.in. niemieckim inwestorom, uwzględniając preferencyjne stawki podatkowe, dopłaty do inwestycji wraz z przygotowaniem gruntu (m.in. jego uzbrojeniem), inwestycje w rozwój infrastruktury transportowej, zwłaszcza w obszarach stref przemysłowych (takim przykładem na Węgrzech może być budowa całego węzła drogowego przy autostradzie M3 do fabryki BMW pod Debreczynem) czy tworzenie zaplecza badawczo-rozwojowego, zarówno na poziomie naukowym, jak i szkolnictwa, dzięki któremu inwestor otrzymuje wykwalifikowanych pod kątem jego działalności pracowników. Chociaż koszty pracy w Europie Środkowej i Wschodniej wzrosły, to i tak są korzystniejsze niż na Zachodzie.

Na Węgrzech pod niemiecki sektor motoryzacyjny inwestujący na Węgrzech zmieniono Kodeks pracy w taki sposób, by w trzyletnim cyklu produkcyjnym nie brakowało pracowników. W ten sposób w ramach tzw. ustawy niewolniczej zwiększono liczbę dopuszczalnych godzin nadliczbowych pracownika, a także wydłużono – właśnie do trzech lat – cykl rozliczenia nadgodzin. Jednym z powodów, dla których Republika Słowacka konsekwentnie dążyła do porzucenia korony słowackiej na rzecz euro, było ułatwienie dla przedsiębiorców, których *gros* utrzymywało zdecydowanie bliższe relacje z członkami unii walutowej. Ustępstwa regionalne są na tyle daleko idące, że w kwestiach gospodarczych Czechy, Słowacja i Węgry przyjmują czasem wręcz postawę kolonii Niemiec.

Clou tych relacji nie opiera się na szantażu, ale na pokazaniu korzyści płynących z takiego postępowania – np. ogłoszeniu modernizacji

i rozbudowy fabryk, które dadzą istotnie wiele miejsc pracy. Stąd często w polityce europejskiej decydować będą partykularne interesy poszczególnych partnerów. Dobitym przykładem takich powiązań było głosowanie dotyczące zakazu sprzedaży w Unii Europejskiej samochodów spalinowych po 2035 r. Ostatecznie w kwestii tej nie utrzymano jedności Grupy Wyszehradzkiej. Przeciwno opowiedziała się jedynie Polska, i to w sytuacji, w której stopa życiowa społeczeństwa w Czechach, na Słowacji i Węgrzech jest podobna do polskiej. Oznacza to zatem, że podobnie jak Polacy mieszkańcy tych krajów mogą mieć problem z adaptacją do nowej rzeczywistości – także ekologicznej. Ten element warunkujący, niemiecki, widać także w podejściu do reformy energetycznej Unii Europejskiej i całego pakietu Fit for 55. Jednym z elementów, dla których państwa środkowoeuropejskie (poza Polską) przyłączyły się do tego rdzenia integracyjnego, była możliwość utrzymania konkurencyjności dla inwestorów, w tym Niemców. Rzecz jasna państwa zabiegają o inwestycje z różnych kierunków, jednakże mają na uwadze fakt, iż tylko bliskie relacje z Niemcami bądź Francją zapewnią także istotny wymiar polityczny współpracy gospodarczej. Strona niemiecka w zamian za lojalną współpracę w obszarze gospodarczym roztacza nad swoimi partnerami rodzaj parasola ochronnego. W ten sposób polityka całej Unii Europejskiej podlega niejednokrotnie stanowi relacji dwustronnych pomiędzy Niemcami a danym państwem. Pomiędzy państwami środkowoeuropejskimi trwa rodzaj rywalizacji o tego typu poparcie.

Warto jako przykład wskazać polską rezygnację ze śmigłowców wojskowych typu Caracal (H-225M), do której doszło w październiku 2016 r. Strona węgierska podjęła wówczas negocjacje z Airbus Helicopters, w wyniku których w grudniu 2018 r. ogłoszono, że w ramach offsetu fabryka koncernu powstanie na Węgrzech, w miejscowości Gyula. W zdecydowanej większości reforma węgierskiej armii w ramach programu modernizacji Zrinyi 2026 została zrealizowana w Niemczech i we Francji. Fakt ten m.in. pozwala Orbánowi na utrzymywanie dobrych relacji z prezydentem Francji Emmanuelem Macronem

w sytuacji, w której na unijnym forum premier Węgier traktowany jest coraz bardziej jako *persona non grata*, przede wszystkim w związku z systemowym blokowaniem inicjatyw proukraińskich.

Jednocześnie zabieganie o „napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych to najczęściej gra o sumie zerowej, tzn. napływ tych inwestycji do jednego z tych państw oznacza, że nie zostaną podjęte w innym”²³.

W tych wstępnych rozważaniach nie można nie wspomnieć także o tym, jak istotnie politykę państw wobec UE determinuje przynależność (bądź nie) do unii walutowej. W naturalny sposób Słowacja, Słowenia, Chorwacja (a od 2025 r. także Bułgaria) poprzez przynależność do strefy euro znajdują się w ściślejszym mechanizmie integracyjnym. Według ostatniego Eurobarometru (nr 99) poparcie dla wspólnej waluty w Czechach wynosi 33%, w Polsce 44%, a na Węgrzech 65%. Dla porządku warto dodać, iż na Słowacji jest to 81%²⁴. Europejska waluta dla wielu inwestorów pozostaje gwarantem stabilności politycznej, w ramach której unia walutowa wymusza niejako na lokalnych aktorach politycznych przewidywalność i stabilność, stając się w dużej mierze jej gwarantem.

Dobrze obrazuje to zwycięstwo Ficy w przywołanych już jesiennych wyborach parlamentarnych w 2023 r. Pomimo radykalnego programu politycznego nie podejmuje on na razie działań gwałtownych i nieprzewidywalnych, a tym samym spełnia swoją obietnicę, zgodnie z którą w czasie kampanii trwała faza tzw. folkloru politycznego, „ale po 30 września kraj znów się wyciszy i uspokoi”²⁵. We wstępie przywołano już

[23] T. Kubin, *Grupa Wyszehradzka – perspektywy dalszej współpracy*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2014, vol. 42, <http://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/apsp/42/apsp4202.pdf>, s. 34–35 [dostęp: 25.11.2023].

[24] *Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023 – Data annex – en*, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=88063>, s. T171 [dostęp: 25.11.2023].

[25] Zob. K. Dębiec, *Słowacja przed wyborami parlamentarnymi: powrót do przeszłości*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-09-19/slowacja-przed-wyborami-parlamentarnymi-powrot-do-przeszlosci> [dostęp: 25 listopada 2023].

rozstrzygnięcia posiedzenia Rady Europejskiej z października 2023 r., w których słowacki premier podpisał konkluzje związane z wielowymiarową pomocą Ukrainie „tak długo, jak będzie to konieczne”. Potwierdzają się obserwacje Łucji Kobroń-Gąsiorowskiej²⁶, zgodnie z którymi:

wizja pozycji Republiki Słowacji nie zawiera żadnego hamulca dla procesu europeizacji i konwergencji wspólnych wartości europejskich czy reformy jej struktur. [...] Słowacja prezentuje nadal postawę modelowego, „bezproblemowego Europejczyka”, wyznając podstawowe zasady Unii Europejskiej, tj. zasadę swobodnego przepływu osób, towarów i usług, przy jednoczesnym zachowaniu otwartego charakteru UE²⁷.

Ewentualne głosy sygnalizujące problemy w integracji europejskiej są znikome²⁸.

Nawet w czasie, w którym Fico kontestował unijną politykę migracyjną, w tym przede wszystkim mechanizm relokacji, a za tworzenie antyimigranckiej narracji grożono mu *de facto* wykluczeniem z grupy socjaldemokratów w Parlamencie Europejskim, twierdząc, iż na to członkostwo „nie zasługuje”, Słowacja „jako jedyne państwo V4 przyjęła minimalną liczbę uchodźców w ramach mechanizmu relokacji, co pozwoliło uniknąć sporu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE”²⁹. To podkreśla z kolei pragmatyzm i cynizm polityczny zarazem.

Na Węgrzech przyjęcie waluty euro cieszy się społecznym poparciem (odwrotnie niż w Polsce). Główną tego przyczyną jest fakt, iż sąsiedzi Węgier mają bądź zaraz mieć będą europejską walutę, a z punktu widzenia emigracji i gospodarki takie powiązania gospodarcze byłyby

[26] Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Wizja przyszłości Unii Europejskiej z perspektywy Słowacji*, [w:] *Wizje przyszłości Unii Europejskiej*, red. M. Romanowski, J. Szymanek, Warszawa 2022, s. 332–333.

[27] *Ibidem*.

[28] *Ibidem*.

[29] K. Dębiec, *Słowacja przed wyborami parlamentarnymi...*

bardziej sprzyjające. W ostatnich latach władze Węgier kilkakrotnie sugerowały możliwość przystąpienia do mechanizmu ERM-2, jednak szybko się z tego wycofywały, co można traktować jako sprawdzanie potencjalnej reakcji otoczenia gospodarczego na takie deklaracje. Część zwolenników wspólnej waluty nad Dunajem w oddaniu części kompetencji Brukseli upatruje szansy na stabilność rządów i powstrzymanie odwrotu od europejskiej integracji, który na Węgrzech zaczyna faktycznie zachodzić tym intensywniej, im mniej prawdopodobne wydaje się odblokowanie środków z Funduszy Spójności oraz KPO. Dotychczas Komisja Europejska zdecydowała jedynie o wypłaceniu 920 mln euro z KPO na podnoszenie niezależności energetycznej (przy czym przyznanie środków nie jest zależne od przeprowadzanych na Węgrzech od 2022 r. reform). Warto wspomnieć, że jesienią 2022 r. (dokładnie 15 września) Parlament Europejski przyjął raport europosłanki Zielonych Gwendoline Delbos-Corfield dotyczący istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia. W dokumencie tym stwierdzono, iż Węgry nie są już państwem demokratycznym, ale „hybrydową autokracją elekcyjną”³⁰.

Co zaś tyczy się Republiki Czeskiej, Pavlína Janebová na łamach „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” wskazała, że:

w pierwszej połowie 2023 r. Czechi jednoznacznie określają się wobec Europy i świata jako część politycznego Zachodu, broniąc zasad międzynarodowego porządku i wartości demokratycznych. Obraz ten jest odmienny od polityki zagranicznej Czech sprzed 2021 r., co jest słusznie cenione przez

^[30] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_PL.html [dostęp: 25.11.2023].

środowisko czeskich ekspertów, partnerów zagranicznych i sojuszników Czech [...]»³¹.

To określenie po stronie Zachodu nie wiąże się w żaden sposób z entuzjazmem dla pomysłów integracyjnych. Jak zauważyli Piotr Bajda i Konrad Walczuk, w Republice Czeskiej:

Wszelkie próby promowania wstąpienia do strefy euro podnoszone przez partie oficjalnie deklarujące się jako pro-europejskie i dążące do głębszej integracji w ramach Unii Europejskiej spotykają się z reakcją społeczeństwa w postaci spadku notowań wyborczych [...], także w kręgach eksperckich przeważa pogląd, że przyjęcie wspólnej waluty europejskiej stanowiłoby zagrożenie dla rozwoju gospodarczego Republiki Czeskiej i uderzyłoby ekonomicznie w poszczególne Czechów³².

Polskiego podejścia obecnie nie sposób przywołać z uwagi na brak jednoznacznych indykatorów dotyczących najważniejszych kwestii integracyjnych. Bez wątplenia zmiana politycznej reprezentacji może skutkować przyspieszeniem integracji europejskiej, jednak kandydat opozycji na premiera Donald Tusk jednoznacznie wskazuje, iż nie jest zwolennikiem zmian traktatowych. Należy odnotować, iż w czasie przywoływanego już głosowania w Parlamencie Europejskim europosełanka Polski 2050 zasiadająca w grupie Renew Europ Róža Thun und Hohenstein głosowała za rezolucją dotyczącą zmian w traktatach, podobnie jak europosłowie Lewicy³³.

[31] P. Janebová, *Czeska polityka europejska i światowa – budowanie wiarygodnego obrazu na tle wielkich idei*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2023, nr 3, s. 122.

[32] P. Bajda, K. Walczuk, *Czechy w Unii Europejskiej oraz czeska perspektywa jej przyszłości*, [w:] *Wizje przyszłości...*, s. 315.

[33] (276) A9-0337/2023...

Ostatnią zmienną, którą należy przywołać, jest wpływ wielkości państwa na jego politykę. W zależności od niej, a także doświadczeń historycznych oraz potencjałów gospodarczego i politycznego państwa przywiązują różną wagę do kwestii integracji europejskiej. Niektóre bardziej skoncentrowane pozostają na obronie swoich interesów w ramach wspólnego projektu europejskiego, inne starają się mierzyć wyżej, aniżeli wynikałoby to z ich potencjału oraz przypisywanej im roli. Współpraca w dziedzinach, w których partnerzy pozostają konkurencyjni wobec innych graczy, pomaga lepiej wyeksponować te specyficzne determinanty, które pozwalają uzyskać jakiś rodzaj regionalnej przewagi.

Powyższy wywód z pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwych do wyeksponowania zagadnień. Obserwatorzy życia politycznego: politycy, eksperci, analitycy, czasem naukowcy, a przede wszystkim opinia publiczna mają tendencję do jednoznacznego stawiania sądów na podstawie tylko jednej zmiennej. Nie zawsze wyróżnikiem podejścia do integracji i regionalnego sojuszu jest to, czy w danym głosowaniu wszyscy oddali taki sam głos, czy nie. Problem bywa często bardziej złożony, a jego poznanie powinno być celem samym w sobie.

Analiza dotychczasowej praktyki aktywności europejskiej państw Europy Środkowej ze wskazaniem cech powtarzalnych i porównywalnych oraz cech odrębnych

Przez lata głównym problemem związanym w postrzeganiu Grupy Wyszehradzkiej w polskiej debacie publicznej było poszukiwanie w niej czynników innych niż związane z pragmatyczną współpracą. W przypadku braku poparcia dla polskich propozycji uznawano, iż formuła wyczerpuje się i zawodzi. Przepracowanie tego „rozczarowania” pozwoliło lepiej wykorzystywać drzemiący w tej inicjatywie potencjał.

Rzecz w tym, że pomimo znacznych różnic między poszczególnymi państwami, jak już wcześniej zaznaczono, istnieją konkretne obszary wspólne, w których osiągnięcie porozumienia jest możliwe.

Jednocześnie istnieją obszary, w których – choć współpraca leży w obiektywnym interesie państw członkowskich – czynniki polityczne sprawiają, że pełne wykorzystanie tego potencjału jest trudne lub wręcz niemożliwe. To „przepracowanie” miało miejsce po rozpoczęciu rosyjskiej agresji na Ukrainę, gdy w celu *de facto* ratowania wyszehradzkiego formatu przestano mówić o tym, co dzieli, a zaczęto wyłącznie o tym, co łączy. Bez wątpienia dodanie do wyszehradzkiej kooperacji przymiotu pragmatyzmu pozwoliło uznać, że idealne pokrycie wizji europejskich prezentowanych w poszczególnych państwach nie jest możliwe. „Wskażane jest zatem realistyczne, a nie maksymalistyczne spojrzenie na Grupę Wyszehradzką, niestawianie jej zbyt wygórowanych wymagań i elastyczne dostosowywanie się do sytuacji”³⁴.

Podstawowym gremium konsultacyjnym pomiędzy państwami były regularne spotkania w ramach Grupy Wyszehradzkiej, na szczeblu międzyrządowym i ministerialnym, a także przed szczytami Rady Europejskiej (oraz ambasadorów przy UE). Jak wskazano wcześniej, intensywność tych kontaktów została bardzo obniżona, a konsultacje realizowane są częściej w ramach relacji bilateralnych. Jednocześnie Republika Czeska entuzjastyczniej niż na współpracę w ramach formatu wyszehradzkiego reaguje na konsultacje w ramach Trójkąta Sławkowskiego (Austria, Czechy, Słowacja), a także osobiste kontakty z Polską.

Jednym z najważniejszych obszarów, w których państwa ze sobą współpracują, i to bez względu na opcje polityczne, które w państwach tych sprawują władzę, są negocjacje dotyczące unijnego budżetu oraz polityk związanych z redystrybucją dochodów. W interesie każdego z państw jest to, by poziom finansowania w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (WRF) odpowiednio zabezpieczał wydatki związane m.in. z polityką rolną. Celem jest także pozyskanie maksymalnie wysokich wartości w ramach Funduszu Spójności (państwa Wyszehradu przynależały swego czasu do grupy tzw. przyjaciół polityki

^[34] P. Bukalska, M. Bocian, *Nowa Grupa Wyszehradzka w nowej Unii Europejskiej – szanse i możliwości rozwoju*, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PUNKT_WIDZENIA_7.pdf [dostęp: 25.11.2023].

spójności UE). Państwa intensywnie współpracowały w czasie negocjacji WRF w perspektywach 2014–2020 oraz 2021–2027.

Warto zauważyć, że brak tej wspólnoty interesów manifestuje się jednak w kontekście śródkresowej rewizji budżetu unijnego w 2023 r. Komisja Europejska i Parlament Europejski przedstawiły wnioski, uznając, iż na skutek nieprzewidzianych okoliczności związanych przede wszystkim z wybuchem wojny na Ukrainie, a także wzrostem inflacji i stóp procentowych „budżet UE postawiony został pod presją”³⁵. Negocjacje dotyczące rewizji WRF, w tym m.in. dodatkowych funduszy przeznaczonych na sprostanie presji migracyjnej czy pokrycia dodatkowych kosztów finansowania instrumentu Next Generation EU, wciąż są negocjowane (październik 2023). Jednocześnie Węgry jako jedyne państwo członkowskie blokują postulowane zmiany, na które składa się także zapewnienie finansowania Ukrainy. Polityka Budapesztu nie wynika jednak w żadnym stopniu z relacji w ramach formatu wyszehradzkiego, ale ze specyfiki stosunków w trójkącie UE-Węgry-Ukraina. Warto nadmienić, że komisarz ds. budżetu Johannes Hahn zapewnił, iż Węgry nie będą w stanie samodzielnie zablokować budżetu i że budżet unijny po korekcie może dotyczyć 26 z 27 państw członkowskich.

Innymi elementami zbieżnej polityki są wszelkie działania, których celem jest zwiększenie konkurencyjności regionu m.in. w zakresie budowy infrastruktury (zarówno drogowej, jak i kolejowej). Jednym z przełomowych momentów (acz rozłożonych w czasie) było inicjowanie połączeń zgodnych z przebiegiem południkowym (północ-południe) w miejsce służących tranzytowi połączeń równoleżnikowych (wschód-zachód). Dotyczy to m.in. całego ciągu trasy Via Carpatia realizowanego w ramach Inicjatywy Trójmorza czy np. ciągu autostrady A1 do Czech oraz tworzonego od lat 70. ciągu drogi łączącego Bałtyk z Sudetami. Jest to trasa S3, która docelowo będzie miała 470 km długości i umożliwi przejazd ze Świnoujścia do granicy z Czechami w ciągu 4 godzin,

^[35] *Repaying the recovery plan: 2024 EU budget under pressure*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR85006/repaying-the-recovery-plan-2024-eu-budget-under-pressure> [dostęp: 25.11.2023].

a po ukończeniu budowy po stronie czeskiej drogi D11 ze Świnoujścia uda się dotrzeć bezpośrednio do Pragi.

W październiku 2018 r. szefowie resortów infrastruktury V4 podpisali na Słowacji wspólną deklarację o budowie kolei dużych prędkości, której celem było radykalne skrócenie czasu przejazdu pomiędzy państwami. Poza poprawą skomunikowania poszczególnych państw istotna jest konieczność stałego nadrabiania trwających dekady zaniedbań w tworzeniu sieci transportowych w regionie. Inwestycje infrastrukturalne przekładają się także na zacieśnianie kooperacji regionalnej, w tym transgranicznej. Służy to nie tylko wspieraniu lokalnej społeczności, ale i rozwojowi turystyki, a także zwiększeniu mobilności np. poprzez umożliwienie pracy na terenie innego państwa członkowskiego.

Państwa Europy Środkowej opowiadają się również za wszelkimi projektami związanymi z rozwojem transferu technologii i gospodarki cyfrowej. W 2021 r. z polskiej inicjatywy utworzono Wirtualny Sekretariat ds. Projektów Cyfrowych Państw Grupy Wyszehradzkiej (Virtual Office for V4 Digital Projects). Jego podstawowym celem była bieżąca koordynacja projektów cyfrowych V4, polegających np. na tworzeniu nowych produktów, modeli biznesowych, inwestycji lub badań w zakresie transformacji cyfrowej, a także wspieranie uruchomienia regionalnych projektów służących przyspieszeniu procesów transformacji cyfrowej. Wspólny potencjał miał zostać wykorzystany m.in. w międzyuczelnianych pracach badawczo-rozwojowych. Zagadnienie cyfryzacji przewija się niemal w każdej deklaracji wieńczącej szczyt V4. Integracji w tym obszarze służyć miały m.in. wytyczne związane z tym, że 20% wnioskowanych środków dekreteowanych w Krajowym Planie Odbudowy powinno zostać przeznaczone na transformację cyfrową.

Zwiększanie konkurencyjności poprzez wykorzystywanie nowoczesnych technologii umożliwia dostosowanie się do wyzwań stojących przed państwami regionu w obliczu dynamicznych przemian. To tym istotniejsze, że chociaż uzależnienie od większych gospodarek maleje w czasie, to wciąż sprawia, że region Europy Środkowej

pozostaje montownią większych gospodarek – czy to europejskich, czy (jak w przypadku Węgier) także chińskiej.

W kolejnych latach konieczne jest wypracowanie nowych pomysłów związanych z budowaniem regionalnej konkurencyjności. Jednym z jej elementów jest wspólne podejście do polityki klimatycznej. Państwa wspólnie zabiegają o to, by transformacja klimatyczna przebiegała sprawiedliwie, z uwzględnieniem interesów związanych z polityką przemysłową i z rozwojem gospodarczym. Państwa wspólnie zabiegały o to, by energetyka jądrowa uznana została za energię przyszłości, źródło nieemisyjne.

Niezwykle ważnym elementem, który na nowo zintegrował państwa Grupy Wyszehradzkiej, jest podejście do kwestii migracji. Pozwala ono ogniskować współpracę zwłaszcza w kontekście zarządzania przepływami migracyjnymi na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej, a także poszukiwać takich rozwiązań w polityce migracyjnej, które skutkować miałyby rozwiązaniem problemu. Ten miałby zaistnieć bez przyjmowania migrantów oraz płacenia za ich nieprzyjęcie kar. Po 2015 r. państwa członkowskie kontestowały założenia tworzącej się polityki migracyjnej UE, w tym mechanizm relokacji migrantów (choć, jak wskazano wcześniej, Słowacja pod rządami Ficy przyjęła minimalną liczbę migrantów).

W ostatnim czasie doszło jednak do istotnych rozbieżności w podejściu poszczególnych państw do rozporządzenia o procedurze azylowej oraz rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją (wchodzących w skład tzw. paktu migracyjnego). Projekt został opracowywany w czasie czeskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (1 lipca 2022 – 31 grudnia 2022). Na wniosek Pragi (z sukcesem) wpisano doń prawo do wnioskowania o wyłączenie z mechanizmu obowiązkowej relokacji. Rzecz dotyczyć miała tych z państw, które po wybuchu wojny przyjęły uchodźców z Ukrainy. Kraje te miały także otrzymać wsparcie finansowe. W zamian za unijną zgodę na to rozwiązanie strona czeska (podobnie jak słowacka) poparła rozporządzenie. Sprzeciw Budapesztu i Warszawy był odbierany w Pradze negatywnie.

Jednakże nawet pomimo tego faktu polityka migracyjna i zagrożenia płynące przede wszystkim z prób nielegalnego przekroczenia granicy na tzw. szlaku bałkańskim pozostają wciąż jednym z najważniejszych punktów współpracy pomiędzy państwami. Nowo utworzony słowacki rząd zaostrza działania na rzecz przeciwdziałania nielegalnej migracji, oskarżając poprzedników o nieskuteczne kroki w tym zakresie. W momencie składania niniejszego opracowania na środkowoeuropejskich granicach przywrócono wyrywkowe mniej bądź bardziej zintensyfikowane kontrole graniczne, wraz z odtworzeniem tzw. szlaku bałkańskiego.

Państwa V4 współpracowały ze sobą również w obliczu brexitu. Ich podejście wobec transformacji ustrojowej nie uległo zasadniczej zmianie, odkąd udzieliły politycznego poparcia postulatów reform, które zostały zaproponowane przez premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona. Zostały one przedstawione, zanim jeszcze na Wyspach rozpoczęła się referendalna batalia związana z brexitem. Było to w listopadzie 2015 r., a wyeksponowane zostały w postaci listu skierowanego do ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska. Składały się one z czterech głównych elementów: ochrony państw UE, które nie są członkami unii walutowej, ochrony konkurencyjności, zwolnienia z wymogu stałego zacieśniania więzów z unią oraz powstrzymania nadmiernej imigracji. Następnie, już po ogłoszeniu wyniku referendum, premierzy Czech, Polski, Słowacji i Węgier wydali oświadczenie, w którym zaznaczyli: „Kraje Grupy Wyszehradzkiej głęboko ubolewają, że Wielka Brytania zdecydowała się nie pozostać członkiem Unii Europejskiej. Szanujemy tę suwerenną decyzję”³⁶. Wezwano do powrotu UE do podstaw współpracy: „utrzymania fundamentalnych zasad, na których opierają się projekty europejskie, wykorzystania pełnego i rzeczywistego potencjału Czterech Wolności, osiągnięcia wciąż

[36] *Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group Countries: Towards Union of Trust and Action*, <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160629> [dostęp: 25.11.2023].

niekompletnego jednolitego rynku [...]”³⁷. Podejście do reformy UE zostanie omówione w kolejnej, trzeciej części opracowania.

Przywołany wcześniej format V4+ tworzony był z myślą m.in. o pomocy w integracji europejskiej państw Bałkanów Zachodnich. Państwa wyszehradzkie wyrażają od lat nieprzerwane poparcie dla unijnego rozszerzenia (także o Mołdawię, co do Ukrainy nie ma zgody ze strony Węgier), jednakże nie godzą się na powiązanie tej kwestii z propozycją zmian w traktatach unijnych. Taką propozycję wprost zgłosiły Niemcy (kanclerz Olaf Scholz mówił o tym w czasie przemówienia w Czechach w sierpniu 2022 r., a także w Parlamencie Europejskim w maju 2023).

Państwa Wyszehradu współpracują, acz w ograniczonym zakresie, w obszarze bezpieczeństwa. Należy zaznaczyć, że postrzeżenie bezpieczeństwa regionalnego w dużej mierze różni poszczególne państwa, co dobitnie uwidoczniło się po wybuchu wojny na Ukrainie. O ile w 2014 r. polskie, proukraińskie stanowisko pozostało osamotnione w V4, o tyle w 2022 r. jedynie Węgry radykalnie inaczej postrzegały zagrożenie ze strony Rosji. Ujmując rzecz precyzyjniej: nie dostrzegają takiego zagrożenia w ogóle. Takiemu pogładowi wielokrotnie dał wyraz w swoich wypowiedziach premier Orbán. Otwarta pozostaje kwestia, czy gdyby zamiast Eduarda Hegera urząd premiera pełnił Fico, Słowacja faktycznie byłaby tak zaangażowana w pomoc Ukrainie.

Co istotne, nawet pomimo radykalnych różnic sukcesem V4 jest utworzenie i utrzymanie Wyszehradzkiej Grupy Bojowej. List intencyjny w sprawie jej powstania podpisano 6 marca 2013 r. Grupa ta działa w ramach Grup Bojowych Unii Europejskiej. Pierwszy dyżur bojowy pełniły w pierwszym półroczu 2016 r., kolejny w drugim półroczu 2019 r., a trzeci w pierwszym półroczu 2023 r. Pomimo różnic w podejściu do regionalnego bezpieczeństwa (a także roli USA w tej architekturze) państwa utrzymują współpracę wojskową. Jakub Bornio wskazał, iż:

^[37] Ibidem.

w pierwszej połowie 2023 r. została ona nawet zintensyfikowana zarówno na płaszczyźnie bilateralnej, pomiędzy poszczególnymi państwami V4, jak i ogólnowyszehradzkiej. Co więcej, inicjatywy wojskowe stają się formą umacniania formatu V4+, co daje potencjał budowania szerszej koalicji politycznej również w wymiarach innych niż wojskowy³⁸.

Poza przywołanymi obszarami, w których współpraca jest utrzymywana w większości przypadków stale na zasadach kooperacji, warto jeszcze odnotować, już bez szczegółowej analizy, dotychczas niewspomniane obszary. Należą do nich m.in.: wspieranie innowacyjności i badań, wymiana kulturowa, edukacyjna i naukowa między państwami członkowskimi V4. Jednocześnie warto pamiętać o wszelkich doraźnych inicjatywach, a także reakcjach na zmiany zachodzące w turbulentnym otoczeniu międzynarodowym.

Jak już wskazano, od blisko dwóch lat refleksja dotycząca współpracy wyszehradzkiej przewiduje koncentrowanie się jedynie na pewnych elementach i pomijanie innych. Różnice determinujące podejścia poszczególnych partnerów zostały omówione wcześniej, jednakże warto wskazać kilka perspektyw, według autora najważniejszych, w których różnice w podejściu są tak istotne, że trudno będzie jakkolwiek kooperację nie tylko zacieśnić, ale w ogóle zawiązać.

Państwa Europy Środkowej prezentują obecnie rozbieżne stanowiska przede wszystkim w kwestii polityki UE wobec Ukrainy. Rzeczą dotyczy w głównej mierze sankcji nakładanych na Federację Rosyjską oraz wsparcia, którego Unia Europejska udziela Ukrainie. Dotyczy to tak pomocy w zakresie pożyczek na bieżące funkcjonowanie państwa, jak wszelkich programów dodatkowo finansujących zakup uzbrojenia

[38] J. Bornio, *Rozwój współpracy wojskowej państw Grupy Wyszehradzkiej w ramach jednostek międzynarodowych w 2023 roku*, „Komentarze IES” 2023, nr 952 (200), <https://ies.lublin.pl/komentarze/rozwoj-wspolpracy-wojskowej-panstw-grupy-wyszehradzkiej-w-ramach-jednostek-miedzynarodowych-w-2023-roku/> [dostęp: 25.11.2023].

w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Jego wykorzystywaniu sprzeciwiają się Węgry, uważając, iż dozbrajanie Ukrainy służy wyłącznie wydłużaniu konfliktu zbrojnego i zwiększaniu liczby ofiar, które ten konflikt pochłonie. Państwem, które także domaga się podjęcia rozmów pokojowych, jest Słowacja, natomiast na razie pozostaje to głównie w sferze retorycznej.

Elementem, który będzie różnił partnerów, jest też podejście do autonomii strategicznej UE oraz utworzenia europejskiej armii obronnej (koncepcja francuska prezydenta Macrona z 2018 r.). Jedynie Węgry popierają te inicjatywy, czemu wyraz dawał Orbán przede wszystkim przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., przy czym węgierskie poparcie polega nie tyle na zaangażowaniu „za czymś”, ile „przeciwko komuś”. Czynnikiem decydującym jest w tym miejscu sceptycyzm czy wręcz otwarta niechęć wobec administracji prezydenta Joe Bidena. Budapeszt liczy na to, że po wyborach prezydenckich w USA, które odbędą się w listopadzie 2024 r., nowym gospodarzem Białego Domu zostanie Donald Trump. Według Węgiei Trump powróci do polityki wycofywania się USA z Europy, a tym samym ochłodzi relacje w NATO, w tym być może w aspekcie art. 5 Paktu Północnoatlantyckiego, zwanego umownie zasadą „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”. To wymoże powrót do koncepcji budowania silnych europejskich sił obronnych.

Wśród państw V4 prawdopodobnie nie wystąpi zgoda na potencjalną wspólną politykę UE, której celem jest zmniejszenie wpływów chińskich w Europie (*de-risking*, tj. ograniczanie zależności importowej UE od Chin). Wpływy Chińskiej Republiki Ludowej istotnie zmalały w V4 od wybuchu wojny na Ukrainie³⁹, jednakże Budapeszt stale dąży do intensyfikacji kontaktów z Pekinem. W opinii węgierskiego rządu system zachęt inwestycyjnych umożliwił spotkanie się na Węgrzech

^[39] Zob. S. Czarnecki, D. Héjj, Ł. Lewkowicz, *Czechy, Słowacja i Węgry wobec Chińskiej Republiki Ludowej: współpraca polityczna, gospodarcza, społeczna*, „Prace IEŚ” 2022, nr 13, <https://ies.lublin.pl/prace/2022-013/> [dostęp: 25.11.2023].

„Zachodu i Wschodu”. Węgry chcą być docelową destynacją chińskich inwestycji w Europie Środkowej. Aby cel ten osiągnąć, władze nie będą popierały żadnych inicjatyw, których celem byłoby utrudnienie ich realizacji. Węgry chcą być punktem stycznym dwóch światów: Zachodu i Wschodu. Polityka ta promowana jest hasłem „#Connectivity”. Drugim państwem, które w ramach V4 mogłoby próbować na nowo poszukiwać porozumienia z Pekinem, jest Republika Czeska. Wyraża ona obawy związane z tworzeniem się sojuszu rosyjsko-chińskiego. Nie bez znaczenia jest także udział Chin w czeskim imporcie. Warto wskazać, iż jedynie w Republice Czeskiej wskaźnik importu z Niemiec jest tylko o jeden punkt procentowy wyższy aniżeli wartość notowana w przypadku importu z Chińskiej Republiki Ludowej.

Chociaż wspólna troska o bezpieczeństwo energetyczne w zakresie dywersyfikacji dostaw mogłaby być zdecydowanie istotnym elementem wyszehradzkiej współpracy, to jednak przede wszystkim z uwagi na uwarunkowania polityczne państwa V4 nie mówią na ten temat jednym głosem. Przez długi czas hamulcowym tej kooperacji były braki odpowiednich połączeń infrastruktury energetycznej, jednakże na przestrzeni lat udało się ten problem rozwiązać. Kłopot stanowi podejście do dywersyfikacji, a przede wszystkim zapatrywania na rosyjskie węglowodory. O ile w Polsce, Czechach i na Słowacji istnieje świadomość konieczności zmniejszenia uzależnienia od rosyjskich węglowodorów, o tyle na Węgrzech, pomimo podejmowania rozmów dotyczących realizowania zamówień z innymi niż rosyjski kierunków, dominuje wciąż przekonanie, że dywersyfikacja nie oznacza zastępowania źródeł rosyjskich.

W ostatnim czasie za rozczarowujący uznać można fakt, że premier Petr Fiala zakomunikował, iż Republika Czeska (koncern CEZ) zarezerwowała od 2027 r. dostęp do 2 mld m³ przepustowości terminalu Stade LNG w Niemczech, a nie polskiego pływającego gazoportu FSRU2 w Zatoce Gdańskiej. Polska rozważyła sprowadzenie dwóch FSRU, w tym jednego na potrzeby innych państw. Jednostka mogła osiągnąć przepustowość do 4,5 mld m³ rocznie, jednakże wymagała wiążących

deklaracji z rynku, których nie udało się zebrać⁴⁰. „Brak zainteresowania FSRU2 będzie prawdopodobnie oznaczać zamówienie jednej zamiast dwóch jednostek”⁴¹. Wcześniej zainteresowanie dostawami wykazywali Węgrzy (MVM).

Perspektywa obecności w UE w kontekście polityki bieżącej i nowych pomysłów integracyjnych

Grupa Wyszehradzka ma szansę na zacieśnienie współpracy w obliczu nowych wyzwań integracyjnych (związanych z reformą traktatową). Jej głos w regionie, a także przydatność w zakresie poszukiwania innych partnerów – koalicjantów będzie nie do przecenienia w artykulacji interesów regionalnych i *de facto* blokady pomysłów zmian w traktatach.

Debatę wokół zmian traktatów zainicjowano w czerwcu 2022 r. w Parlamencie Europejskim. Kwestię tę poruszano także przy okazji debaty nad przyszłością Europy⁴², w czasie francuskiej prezydencji w Radzie UE, przy okazji prezentacji założeń Europejskiej Wspólnoty Politycznej⁴³, a także w czasie wystąpienia podsumowującego kadencję przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen z 13 września 2023 r. Pod koniec września 2023 r. francusko-niemiecka grupa ekspertów przedstawiła raport dotyczący reformy UE (został on zlecony na początku 2023 r.), który uwzględnić miał perspektywę rozszerzenia

[40] Niemcy skradli Polakom gazowe serce Czechów, <https://biznesalert.pl/czechy-ciez-rezerwacja-przepustowosc-Ing-niemcy-stade-polska-plywajacy-gazoport-fsru2/> [dostęp: 25.11.2023].

[41] W. Jakóbk, *Drużki pływający gazoport w Polsce dla sąsiadów zebrał za mało chętnych*, <https://biznesalert.pl/fsru2-polska-plywajacy-gazoport-gaz-system-open-season-za-malo-chetnych/> [dostęp: 25.11.2023].

[42] Szerzej zob. R. Wąsowicz, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy: działania następcze i debaty ciąg dalszy*, „Analizy BAS” 2023, nr 1 (153), [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/CB26AE2A4473F1AEC125897C0039FCD7/\\$file/Analizy%20BAS%20154.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/CB26AE2A4473F1AEC125897C0039FCD7/$file/Analizy%20BAS%20154.pdf) [dostęp: 25.11.2023].

[43] J. Szymanek, *Europejska Wspólnota Polityczna*, „Infos” 2023, nr 3 (305), [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/2CAE2D0403032A35C125896A0041296B/\\$file/Infos_305.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/2CAE2D0403032A35C125896A0041296B/$file/Infos_305.pdf) [dostęp: 25.11.2023].

UE o państwa Bałkanów Zachodnich, Ukrainę i Mołdawię. Zgoda na rozszerzenie ze strony Niemiec czy Francji wiązać się ma ze zmianami traktatów.

Dyskusja dotycząca zmian traktatowych „instytucjonalizuje się”, jak wskazano wcześniej, 25 października 2023 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO) przyjęła sprawozdanie zalecające zmianę traktatów unijnych (Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), na które składa się ok. 270 poprawek. W listopadzie Parlament Europejski niewielką przewagą głosów za przyjął rezolucję dotyczącą zmian w traktatach. Według planów sprawozdanie trafi teraz pod obrady unijnych ministrów ds. europejskich, które odbędą się 12 grudnia 2023 r. Według prezydencji hiszpańskiej (ta dobiegnie końca 31 grudnia 2023 r.) zebrany materiał powinien pozwolić na przekazanie dokumentów Radzie Europejskiej, która będzie mogła zwołać Konwent, który będzie procedował ewentualne zmiany traktatowe. Do powołania Konwentu potrzebna jest większość zwykła.

Zwięzłe ujęcie postulatów opracował w jednej z analiz Ośrodek Studiów Wschodnich:

Krótkofalowo Berlin dąży do większego zastosowania QMV⁴⁴ w WPZiB [Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – D.H.] poprzez wykorzystanie istniejących możliwości, długofalowym celem jest natomiast zmiana traktatów. [...] Poparcie dla kolejnych akcesji Paryż warunkuje przeprowadzeniem reform instytucjonalnych, obejmujących nie tylko rozszerzenie zastosowania QMV, lecz także wprowadzenie zróżnicowanej integracji⁴⁵.

^[44] QMV – *qualified majority voting*, głosowanie większością kwalifikowaną.

^[45] *Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie*, <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Komentarze%20OSW%20545.pdf>, s. 2. [dostęp: 25.11.2023].

Wśród propozycji reform znalazły się inicjatywy związane przede wszystkim z rozszerzeniem mechanizmu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE na wszystkie obszary polityk wspólnotowych, a także na trzeci filar UE, tj. politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Obecna większość kwalifikowana dotyczy 55% państw reprezentujących 65% ludności. Propozycja ujęta w raporcie z września 2023 r. dotyczyła 60% państw i 60% ludności, natomiast wariant przedstawiony w październiku 2023 r. przez Komisję Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego obniża próg ludnościowy do 50%. Poza wymiarem teoretycznym Niemcy i Francja rozpoczęły poszukiwania państw, które byłyby gotowe poprzeć ich postulaty. „W maju 2023 r. z inicjatywy RFN powstała [...] tzw. grupa przyjaciół wzmocnienia QMV w WPZiB, w której skład weszły Belgia, Finlandia, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Słowenia i Hiszpania (a następnie dołączyły Rumunia, Szwecja i Dania)”⁴⁶. Popieranie zmian przez dwa bliskie Grupie Wyszehradzkiej państwa regionu utrudnia budowanie ewentualnej koalicji im przeciwnym.

Propozycja zmian przywraca idee prowadzenia dalszej polityki europejskiej wśród państw silnie zintegrowanych (jądra) oraz „obwarzanka”, w którym znajdują się państwa mniej skłonne do takiej integracji. Jedną z możliwych wariacji tej utworzonej w połowie lat 90. koncepcji (jej autorem był szef niemieckiej dyplomacji Joschka Fischer) byłoby oparcie jej na kryterium przynależności do unii walutowej. Przewidywane są cztery kręgi integracyjne. Krąg wewnętrzny stanowiliby członkowie strefy euro i Schengen (realizujący również dodatkowe projekty na zasadzie koalicji chętnych), którzy mogliby dysponować nawet własnym budżetem,

następnie UE (aktualne i przyszłe państwa członkowskie), państwa stowarzyszone i, na końcu, Europejska Wspólnota Polityczna. Kluczowym kryterium przynależności

^[46] Ibidem.

do pierwszych trzech kręgów integracji ma być kwestia praworządności – niespełnianie tego kryterium oznaczałoby brak możliwości czerpania korzyści z tak zdefiniowanej Wspólnoty, w tym dostępu do jednolitego rynku⁴⁷.

Wszystkie zmiany miałyby umożliwić lepsze zarządzanie Unią w gronie 30, a docelowo większej liczby państw. Oparcie integracji na kryterium przynależności do unii walutowej ponownie osłabiłoby V4, wraz z każdorazowym przystąpieniem któregoś z państw do strefy euro.

Sprzeciw wobec propozycji zmian traktatowych przedstawiają dotychczas wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej, co wskazuje na potencjalną współpracę w przyszłości. Tym bardziej że Grupa Wyszehradzka już po brexicie określiła swoje główne cele, które na przestrzeni lat pozostają niezmiennie. Mogą także stanowić istotny punkt odniesienia w debacie dotyczącej przyszłości UE. Już w 2016 r. premierzy państw Grupy Wyszehradzkiej uważali, że jednym z najgorszych wniosków, jakie mogą wyciągnąć państwa członkowskie z brexitu, jest podział Unii Europejskiej na małe kluby. To mogłoby spowodować rozdrobnienie Unii, której siła leży przede wszystkim w jej skali i spójności⁴⁸. W przywołanym oświadczeniu po brexicie zapisano m.in.: „Zamiast niekończących się teoretycznych debat na temat »więcej Europy« lub »mniej Europy« musimy skupić się na »lepszej Europie«. Unia powinna skupić się na praktycznym wznowieniu konwergencji [...]”⁴⁹.

W debacie dotyczącej zmian traktatowych pojawiają się obawy związane przede wszystkim ze spadkiem siły głosu mniejszych państw członkowskich i przegłosowywania ich przez państwa tzw. starej UE, a także państwa największe. To pogłębiłoby, a *de facto* wręcz legitymizowało

[47] J. Szymańska, M. Zając, *Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE*, „Biuletyn PISM” 2023, nr 138 (2759), <https://www.pism.pl/publikacje/raport-francusko-niemieckiej-grupy-ekspertow-o-reformie-ue> [dostęp: 25.11.2023].

[48] A. Czyż, *Współpraca regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej. Doświadczenia i perspektywy*, Katowice 2018, s. 163.

[49] *Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group Countries...*

dotychczas zaistniałe nierówności związane z pozycją i siłą poszczególnych państw we Wspólnocie. Jednocześnie Węgry kategorycznie nie zgadzają się na porzucenie prawa weta, które stanowi dla tego kraju element nacisku na inne państwa, a także na instytucje UE.

Nie jest jednak możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy pośród państw V4 panowałby konsensus związany z zablokowaniem wzmocnienia procedury art. 7 TUE. Węgry propozycji tej na pewno się sprzeciwią, jednak stanowisko Słowacji nie jest już tak pewne. Republika Czeska z dużą dozą prawdopodobieństwa poparłaby te zmiany, tym bardziej że nie broniła Węgier i Polski w sprawie praworządności. Prezydent Czech Petr Pavel mówił w sierpniu 2023 r., że uważa, iż „w dłuższej perspektywie warto zabiegać o to, aby Wyszehrad pozostał wierny swemu założycielskiemu duchowi, który był demokratyzujący i proeuropejski”⁵⁰. Ewentualne przejście ODS Petra Fiali do Europejskiej Partii Ludowej sprzyjałoby raczej pryncypialności w stosowaniu procedury.

W polskiej debacie publicznej wiele uwagi poświęca się kategorii suwerenności oraz obawom związanym z „likwidacją państw narodowych”. Jednocześnie wskazać należy, iż temat zmian traktatowych zapewne zostanie podjęty w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Będzie mu wówczas towarzyszyła debata merytoryczna, a pomysły z pewnością zostaną poddane „ideologicznej” wiuisekcji. Powrót do dyskusji i budowy sojuszu możliwy będzie po ukształtowaniu kolejnej większości w Parlamencie Europejskim.

Innymi przyszłymi wyzwaniem, w których Grupa Wyszehradzka będzie miała ważną rolę do odegrania, jest dyskusja nad kolejnymi wieloletnimi ramami finansowymi. To o tyle istotne, że państwa członkowskie będą przechodziły do roli płatników netto. Wciąż jednak zabiegać będą o utrzymanie wysokiego finansowania polityki rolnej czy Funduszu Spójności. Bardzo istotne będzie także wspólne stanowisko wobec propozycji rozszerzenia UE, także o Ukrainę, której rolnictwo

^[50] A. Zachová, *Czechy: Prezydent chce, by Wyszehrad był proeuropejski*, tłum. K. Wysocka, <https://www.euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/news/czechy-prezydent-chce-by-wyszehrad-byl-proeuropejski> [dostęp: 25.11.2023].

stanowić będzie ogromne wyzwanie i konkurencję dla innych państw członkowskich (m.in. w zakresie tańszej siły roboczej itp.).

Podsumowanie

W artykule omówiono politykę środkowoeuropejską w odniesieniu do Unii Europejskiej i szukano odpowiedzi na pytania dotyczące tego, czy takowa polityka istniała bądź istnieje, a jeżeli tak, to jakie zagadnienia wyznaczają obszar współpracy, a także w których punktach ujawniają się rozbieżności i czy istnieje możliwość ich przewyciężenia.

Postawiono dwie hipotezy do zweryfikowania:

1. Nie występuje jedna, środkowoeuropejska, a przede wszystkim stała polityka związana z obecnością w UE, co jest wynikiem tak uwarunkowań wewnętrznych w poszczególnych państwach (politycznych i instytucjonalnych), jak braku jednej, zbieżnej wizji polityki europejskiej państw środkowoeuropejskich, będącej sumą polityk poszczególnych.
2. Istnieje bardzo istotna środkowoeuropejska współpraca doraźna, której celem jest koordynacja poszczególnych (sektorowych) stanowisk wobec polityk europejskich. Ten rodzaj współpracy przynieść może najbardziej wymierne korzyści, które pozwolą na wypracowanie wspólnego podejścia przede wszystkim wobec nowych wyzwań integracyjnych (zmian traktatowych, a także w jakimś stopniu rozszerzenia o nowe kraje członkowskie). Jednocześnie propozycje reformy instytucjonalnej UE mogą sprzyjać wypracowaniu wspólnego stanowiska państw środkowoeuropejskich.

Mając na uwadze przeprowadzony wywód, biorąc pod uwagę pola współpracy oraz jej braku, a także uwarunkowania wpływające na postawę poszczególnych państw, jednoznacznie można stwierdzić, iż trudno mówić o jednej, skoordynowanej polityce środkowoeuropejskiej wobec Unii Europejskiej. Bez wątpienia jest ona organizowana na wielu poziomach, jednakże przejawia duże słabości. To przede wszystkim

o jej podatność na polityczne zwroty, uzależnione od otoczenia międzynarodowego (np. podejścia do wojny na Ukrainie) i uwarunkowań wewnętrznych (panującej większości). Jest to jednocześnie podstawowa zmienna odróżniająca tę regionalną politykę od współpracy w polityce europejskiej państw „starej Unii”, w których panuje konsensus co do konieczności utrzymywania bliskich relacji. Ten brak stałości wśród państw V4 powoduje, że poszczególni aktorzy uczestniczą w innych kręgach integracyjnych w regionie, w których funkcjonują z większymi i silniejszymi państwami (np. Trójkąt Sławkowski czy Centralna Piątka). W ich ramach częściej ulegają lobbingsowi starych państw UE, aniżeli prezentują środkowoeuropejski punkt widzenia. Uzależnienie od gospodarek większych państw, niezależnie od lokalnych sojuszy, determinuje postawę krajów także w procesie integracji. Jednocześnie pola, w których współpraca się nie układa, są praktycznie nie do przezwyciężenia – z uwagi albo na sprzeczne interesy poszczególnych aktorów, albo na konkurencję pomiędzy nimi.

Siła Europy Środkowej pozostaje wciąż niewspółmiernie mniejsza niż siła partnerów ze starych państw UE, co przekłada się na konkretne działania polityczne i ochronę własnych interesów. Szansą na odwrócenie tego trendu byłoby budowanie szerszych koalicji wśród państw, które przystąpiły do UE w podobnym czasie bądź zostaną jej członkami. Jednakże np. Rumunia czy Słowenia, pomimo podobnych doświadczeń integracyjnych, kreują się na lokalnych liderów w integracji, podobnie Chorwacja, a także (z uwagi na chęć przystąpienia do unii walutowej) Bułgaria. Ograniczeniem poszukiwania partnerów jest to, że większe i bogatsze państwa przedstawić mogą lepszą ofertę, która skłoni poszczególnych graczy do poparcia ich interesów. Innym pomysłem byłoby budowanie sojuszy każdorazowo doraźnych, ale wśród potencjalnych partnerów byłoby każde państwo członkowskie.

Poczucie, że po lutym 2022 r. wzrosło znaczenie regionu Europy Środkowej z uwagi na jego położenie (wojna), a także silne zaangażowanie państw na rzecz pomocy Ukrainie (na Węgrzech w bardzo ograniczonym i tylko humanitarnym zakresie), stworzyło szansę na wzmocnienie

głosu i pozycji regionu. Brakuje jednak wciąż pomysłu na to, w jaki sposób tę przestrzeń wykorzystać. Bez wątpienia Grupa Wyszehradzka ma istotny potencjał, także w budowaniu regionalnych koalicji i poprzez bycie „sumą własnych kontaktów”.

Ten nieformalny sojusz osłabiają natomiast wewnętrzne animozje. Były one związane m.in. z tym, że „czeskie i słowackie elity prezentują strategię rozwoju pragmatyczno-gospodarczego i mniej ideologicznego w porównaniu do polsko-węgierskiego sojuszu niepokornych”⁵¹. Problem stanowią również osobiste aspiracje liderów. Po 2015 r. premier Węgier za pomocą Grupy Wyszehradzkiej starał się budować pozycję jedyne go obrońcy wartości i konserwatywnego nurtu w UE. Jednocześnie rywalizacja pomiędzy państwami wciąż uniemożliwia pełną kooperację, czego nie zmieniły nawet wybuch wojny na Ukrainie.

Przypuszczenia, w którą stronę podąży integracja w ramach V4, będzie można wysnuć najpewniej w kolejnych miesiącach 2024 r., po ukształtowaniu rządu w Polsce, a także po ustaleniu rozkładu sił w instytucjach europejskich. Ważnym elementem będzie także przewodnictwo Węgier w Radzie UE (1 lipca – 31 grudnia 2024), a następnie przewodnictwo Polski (1 stycznia – 30 czerwca 2025). Jednakże nawet po podjęciu pewnych założeń politycznych kolejnym wyzwaniem będą zaplanowane na 2025 r. wybory parlamentarne w Republice Czeskiej, które – w przypadku odniesienia zwycięstwa przez ANO – doprowadzić mogą do kolejnego osamotnienia Polski, tym razem po stronie zwolenników europejskiej integracji.

^[51] A. Czyż, *Współpraca regionalna...*, s. 255.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30.
 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_PL.html.

Literatura

- Bajda P., Walczuk K., *Czechy w Unii Europejskiej oraz czeska perspektywa jej przyszłości*, [w:] *Wizje przyszłości Unii Europejskiej*, red. M. Romanowski, J. Szymanek, Warszawa 2022.
- Calheiros B., *The 3 Seas Initiative: Geopolitics and Infrastructure*, „JANUS. NET e-journal of International Relations” 2019–2020, Vol. 10, N^o 2.
- Czyż A., *Współpraca regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej. Doświadczenia i perspektywy*, Katowice 2018.
- Grodzki R., *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9.
- Grosse T.G., *Suwerenna władza w warunkach integracji europejskiej*, [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego w Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017.
- Janebová P., *Czeska polityka europejska i światowa – budowanie wiarygodnego obrazu na tle wielkich idei*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2023, nr 3.

Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Wizja przyszłości Unii Europejskiej z perspektywy Słowacji*, [w:] *Wizje przyszłości Unii Europejskiej*, red. M. Romanowski, J. Szymanek, Warszawa 2022.

Walczuk K., *Zasada suwerenności narodu*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa*, red. M. Bożek et al., Poznań 2012, s. 105–119.

Źródła internetowe

(276) A9-0337/2023 – Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz – *Proposition de résolution (ensemble du texte)*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-11-22-RCV_PL.pdf.

Agnieszka Orzelska-Stączek: *region Trójmorza to ważny gracz na arenie międzynarodowej*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/agnieszka-orzelska-staczek-region-trojmorza-to-wazny-gracz-na-arenie-miedzynarodowej>.

Bajda P., *Grupa Wyszehradzka w architekturze bezpieczeństwa Europy*, <https://warsawinstitute.org/pl/grupa-wyszehradzka-w-architekturze-bezpieczenstwa-europy>.

Bornio J., *Rozwój współpracy wojskowej państw Grupy Wyszehradzkiej w ramach jednostek międzynarodowych w 2023 roku*, „Komentarze IES” 2023, nr 952 (200), <https://ies.lublin.pl/komentarze/rozwoj-wspolpracy-wojskowej-panstw-grupy-wyszehradzkiej-w-ramach-jednostek-miedzynarodowych-w-2023-roku>.

Bukalska P., Bocian M., *Nowa Grupa Wyszehradzka w nowej Unii Europejskiej – szanse i możliwości rozwoju*, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PUNKT_WIDZENIA_7.pdf.

Całus K., *Boksując poniżej wagi. Dylematy polityki zagranicznej Rumunii*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2023-09-20/boksujac-ponizej-wagi>.

- Czarnecki S., Héjj D., Lewkowicz Ł., *Czechy, Słowacja i Węgry wobec Chińskiej Republiki Ludowej: współpraca polityczna, gospodarcza, społeczna*, „Prace IES” 2022, nr 13, <https://ies.lublin.pl/prace/2022-013>.
- Dębiec K., *Słowacja przed wyborami parlamentarnymi: powrót do przeszłości*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-09-19/slowacja-przed-wyborami-parlamentarnymi-powrot-do-przeszlosci>.
- Héjj D., *Polityka Węgier wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, „Prace IES” 2022, nr 10, <https://ies.lublin.pl/prace/2022-010>.
- Jakóbiak W., *Drugi pływający gazoport w Polsce dla sąsiadów zebrał za mało chętnych*, <https://biznesalert.pl/fsru2-polska-plywajacy-gazoport-gaz-system-open-season-za-malo-chetnych>.
- Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group Countries: Towards Union of Trust and Action*, dostępny na: <https://www.wisegrad-group.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160629>.
- Kubin T., *Grupa wyszehradzka – perspektywy dalszej współpracy*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2014, vol. 42, <http://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/apsp/42/apsp4202.pdf>.
- Niemcy skradli Polakom gazowe serce Czechów*, <https://biznesalert.pl/czechy-cez-rezerwacja-przepustowosc-lng-niemcy-stade-polska-plywajacy-gazoport-fsru2>.
- Poll of Pools, EU Parliament elections projection*, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/european-parliament-elections-2019>.
- S&D Group to suspend Slovak MEPs*, <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sd-group-suspend-slovak-meps>.
- Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023 – Data annex – en*, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=88063>.
- Surmacz B., Paszkowski M., *Raport. Bezpieczeństwo energetyczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2023, <https://ies.lublin.pl/monografie/raport-bezpieczenstwo-energetyczne-panstw-europy-srodkowej-i-wschodniej>.
- Szymanek J., *Europejska Wspólnota Polityczna*, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/2CAE2D0403032A35C125896A0041296B/\\$file/Infos_305.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/2CAE2D0403032A35C125896A0041296B/$file/Infos_305.pdf).

Szymańska J., Zając M., *Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE*, <https://www.pism.pl/publikacje/raport-francusko-niemieckiej-grupy-ekspertow-o-reformie-ue>.

Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie, <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Komentarze%20OSW%20545.pdf>.

"Until Robert Fico shows he is a progressive, he does not deserve a place in the Party of European Socialists" say S&D MEPs, <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/until-robert-fico-shows-he-progressive-he-does-not-deserve-place-party-european-socialists>.

Wąsowicz R., *Konferencja w sprawie przyszłości Europy: działania następcze i debaty ciąg dalszy*, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/CB26AE2A4473F1AEC125897C0039FCD7/\\$file/Analizy%20BAS%20154.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/CB26AE2A4473F1AEC125897C0039FCD7/$file/Analizy%20BAS%20154.pdf).

Zachová A., *Czechy: Prezydent chce, by Wyszehrad był proeuropejski*, tłum. K. Wysocka, <https://www.euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/news/czechy-prezydent-chce-by-wyszehrad-byl-proeuropejski>.

Zenderowski R., *Geopolityka Trójmorza*, https://politologia.uksw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/02/BAROMETER_2_Final-1.pdf.

Znamierowska-Rakk E., *Pojęcie i tożsamość Europy Środkowo-Wschodniej w historiografii makroregionu i opinii elit Zachodu*, <https://rcin.org.pl/dlibra/doccontent?id=45975>.

Marek Bielecki

Światopoglądowa specyfika regionu Europy Środkowej i jej wpływ na wartości europejskie

Wprowadzenie

W Europie religia odgrywała bardzo ważną rolę już od starożytności. Ludzie zawsze poszukiwali odniesień do wartości transcendentnych i wiele otaczających ich zjawisk starali się tłumaczyć ich wpływem. Początkowo dominował politeizm, by z czasem jego miejsce zajęły religie monoteistyczne, a w szczególności chrześcijaństwo. To w głównej mierze stosunek do konfesji inspirowanych nauczaniem Chrystusa stał się punktem odniesienia polityki prowadzonej przez władców świeckich, którzy starli się wykorzystać religię do osiągnięcia wymiernych korzyści.

Granice temporalne badań przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu obejmują okres od momentu, gdy chrześcijaństwo stało się na mocy edyktu mediolańskiego (313 r.) legalną religią w Cesarstwie Rzymskim, do chwili obecnej. Zakres terytorialny natomiast został ograniczony do wybranych państw Europy Środkowej, m.in. Czech, Austrii i Polski. Pozwoli to na ukazanie korelacji pomiędzy polityką wyznaniową a religijnością poszczególnych nacji. Wybór tych państw uzasadniony jest odmiennosciami i podobieństwami. W pewnym momencie dziejowym wszystkie te kraje, przynajmniej w części, tworzyły jedno państwo, zachowując jednakże swoje odmiennosci i tradycje narodowe.

Niewątpliwie na postawy aksjologiczne kultywowane w całej Europie wpływ ma wiele czynników, jednym z nich jest światopogląd jej mieszkańców. Jest to element w bezpośredni sposób oddziałujący na wartości, z którymi identyfikuje się całe narody.

Samo dookreślenie, czym jest światopogląd, wymaga sięgnięcia do definicji wypracowanych na potrzeby różnych dziedzin wiedzy. W *Encyklopedii PWN* pojęcie to zdefiniowano jako: „zbiór ogólnych przekonań dotyczących natury świata, człowieka i społeczeństwa, miejsca człowieka w świecie, sensu jego życia oraz wynikających z tego wartościowań i ideałów wyznaczających postawy życiowe ludzi i sposób ich postępowania”¹. Wyodrębnia się również trzy powiązane rodzaje przekonań, które tworzą jego strukturę: składnik opisowy, składnik wartościujący i składnik normatywny. Składnik opisowy tworzy zbiór twierdzeń, zdań opisujących rzeczywistość społeczną i kulturową. Składnik wartości porządkuje w sposób hierarchiczny układ wartości oraz związanych z nimi ocen. Składnik normatywny to z kolei zbiór przepisów i norm postępowania nakazujących lub zakazujących określonych zachowań². Ponadto, światopogląd pełni dwie zasadnicze funkcje: poznawczą i rezultatywną. Pierwsza z nich dostarcza ogólnego obrazu świata, tworzy ramy pojęciowe oraz pozwala zrozumieć otaczającą nas rzeczywistość. Funkcja rezultatywna polega na tym, że składnik opisowy światopoglądu pozwala człowiekowi na skuteczne działania praktyczne, zaspokajające jego potrzeby, a składniki wartościujący i normatywny dostarczają wzorów postępowania i nadają sens życiu człowieka, wyznaczając idealny wzorzec życia ludzkiego³. Według słownika języka polskiego termin „światopogląd” oznacza: „zespół czyichś poglądów na świat i na życie, wpływający na jego zachowanie”⁴. Z kolei według *Słownika terminów filozoficznych* jest to: „zespół ogólnych przekonań dotyczących natury świata, społeczeństwa, miejsca człowieka

[¹] <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/swiatopoglad;3984412.html> [dostęp: 2.11.2023].

[²] Zob. *ibidem*.

[³] *Ibidem*.

[⁴] <https://sjp.pwn.pl/slowniki/0C5%09Bwiatopogl%0C4%085d.html> [dostęp: 2.11.2023].

w świecie jego zadań w społeczeństwie i sensu życia, wyznaczający postawy i działania ludzi”⁵.

„Światopogląd” jest pojęciem, w którym znajduje się miejsce zarówno dla przekonań inspirowanych religijnie, areligijnie, jak i neutralnie wobec religii. Państwo winno szanować przekonania swoich obywateli, a ewentualna ingerencja w ich zewnętrzne przejawy może mieć miejsce tylko w ściśle określonych okolicznościach. Należyte gwarancje ze strony władz publicznych pozwalają zarówno jednostkom, jak i wspólnotom realizować przysługujące im prawa.

Obok pojęcia „światopogląd” w niniejszym opracowaniu pojawia się określenie „Europa Środkowa”. Termin ten nie jest w sposób tożsamy pojmowany przez przedstawicieli różnych dziedzin wiedzy czy instytucji. Toczy się spór odnośnie do tego, czy przez „Europę Środkową” należy rozumieć określoną ideę, czy ściśle wyodrębniony obszar geograficzny⁶. Marta Cobel-Tokarska w swoim opracowaniu omówiła różne koncepcje tego określenia, wskazując jednocześnie kraje tworzące region Europy Środkowej. Autorka przywołała unijny program „Europa Środkowa”, który obejmuje: Austrię, Czechy, wschodnią i południową część Niemiec, Polskę, Słowację, Słowenię, Węgry, północną część Włoch i zachodnią część Ukrainy (obwody: wołyński, lwowski, iwanofrankowski, zakarpacki, czerniowiecki). Zakres państw zostaje rozszerzony w inicjatywie OECD Central European Initiative i obejmuje: Albanie, Austrię, Białoruś, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Węgry, Włochy, Macedonię, Mołdawię, Czarnogórę, Polskę, Rumunię, Serbię, Słowację, Słowenię i Ukrainę⁷.

Pomimo toczących się dyskusji należy zauważyć, że termin „Europa Środkowa” jest terminem funkcjonującym zarówno w literaturze

^[5] https://filozofia.wyklady.org/wyklad/608_filozofia-sloownik-pojec_strona-5.html [dostęp: 2.11.2023].

^[6] M. Cobel-Tokarska, *Europa Środkowa, dawne i nowe znaczenie*, [w:] *Krótkie wykłady z socjologii. Kategorie, problemy, subdyscypliny*, red. A. Firkowska-Mankiewicz, T. Kanasz, E. Tarkowska, Warszawa 2013, s. 172.

^[7] Ibidem, s. 173–174. Szerzej zob. <https://www.cei.int/member-states> [dostęp: 2.11.2023].

przedmiotu, jak i w oficjalnych dokumentach różnorodnych instytucji. Polska i inne kraje, które będą objęte w niniejszym opracowaniu analizą, pojawiają się w prezentowanych wykazach.

Na ciekawą kwestię zwrócono uwagę w opracowaniu grupy ekspertów ds. nazw geograficznych ONZ, gdzie wyodrębniono kulturowe kryteria wyróżniające ten region. Zaliczono do nich m.in.: synchroniczną lub diachroniczną obecność katolicyzmu i protestantyzmu przy marginalnym znaczeniu prawosławia i islamu oraz kulturę niemiecką i żydowską współlistniejącą z kulturami słowiańskimi, węgierską i romańską⁸. Nie są to jedyne wartości, które ukształtowały region Europy Środkowej, niemniej ukazują doniosłość religii i postaw nią inspirowanych. Można zaryzykować stwierdzenie, że o tym, jaka Europa jest, nie decyduje w pierwszej kolejności jej sytuacja gospodarcza, ale wartości, na których została ukształtowana. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu: „Europa zawsze była bardziej konstruktem mentalnym niż geograficzną czy społeczną całością”⁹. Rację ma Maciej Bachryj-Krzywaźnia, kiedy zauważa, że to nie polityczne i gospodarcze formy współpracy decydują współcześnie o unikatowości Europy, lecz wspólny kod kulturowy. Granicę Europy w średniowieczu utożsamiano zaś z przeciwstawianiem świata chrześcijańskiego pogańskiemu i islamskiemu¹⁰. Współcześnie wobec zjawiska wielokulturowości podziały te zdają się tracić na znaczeniu, ale czy słusznie zapomina się o korzeniach, z których wyrosła tożsamość europejska? Europa powinna być miejscem przyjaznym dla drugiego człowieka, niezależnie od jego narodowości bądź religii, jednakże nie może przy tym wyzbywać się tego, co ukształtowało ten region.

Nazwa „Europa” pojawia się już w starożytności, w mitologii greckiej. Zeus pod postacią byka o złotych rogach porwał piękną dziewczynę o tym właśnie imieniu, a ta urodziła mu trzech synów. Nazwa ta

^[8] Szerzej zob. M. Cobel-Tokarska, *Europa Środkowa...*, s. 174.

^[9] M. Bachryj-Krzywaźnia *Tożsamość Europy – tożsamość europejska*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014, s. 298.

^[10] *Ibidem*, s. 298-299.

występuje również w kronikach z czasów Karola Wielkiego. Używa się jej w opisie bitwy z muzułmanami pod Poitiers w 732 r. Wówczas to, jak później stwierdził papież Pius II (1468–1464), miała narodzić się tożsamość europejska, traktowana w kategoriach przeciwstawiania się islamowi. Jak twierdzi Andrzej Leszczyński, religijny wyznacznik tożsamościowy sprawia, że w kolejnych wiekach, mówiąc o obszarze europejskim, używano określenia „Res Publica Christiana”¹¹. Autor zauważył, że czynniki, które ukształtowały nasz kontynent, od pewnego momentu współlistniały ze sobą, tworząc nierozzerwalną całość i wspólną ojczyznę ludów Europy. Powszechnie uznaje się, że były to wpływy rzymskie, greckie i żydowskie. Jak stwierdził bowiem kardynał Franz König, imperium rzymskie, „zjednoczone przez rzymskie prawa i rzymskich żołnierzy, duchowo nasycone było hellenizmem. Grecka filozofia, grecka literatura, grecka sztuka – oto był nalot duchowy, jaki okrywał wówczas ten świat. A do świata tego należeli już wówczas Żydzi – pierwsza miłość Boga i (do czego przyznać się dziś musimy my, chrześcijanie) Jego ostatnie cierpienie”¹². W opracowaniach poświęconych interesującym nas zagadnieniom możemy również znaleźć odniesienie do innych źródeł mających wpływ na kształt Europy. Są to m.in. wpływy arabsko-muzułmańskie i materialistyczne. Przenikanie się wskazanych wyżej czynników, wzajemna konfrontacja i występujące między nimi konflikty tworzyły Europę i nadal ją tworzą¹³.

Analizując sytuację w Europie Środkowej, należy również zauważyć, iż regionu tego dotyczy problem laicyzacji (sekularyzacji¹⁴) społeczeństw, co bezpośrednio wpływa na postrzeganie wartości ogólnoeuropejskich. Wskazuje się, że zjawisko zeświecczenia społeczeństwa ma swoje źródła

[11] A. Leszczyński, *Kultura. Korzenie kultury europejskiej*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2013, nr 4/II, s. 16.

[12] Ibidem, s. 17.

[13] K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między państwem a Kościołem w konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium prawnoporównawcze*, Lublin 2007, s. 20.

[14] Synonimy słowa „laicyzacja”: „sekularyzacja, „zeświecczenie”, <https://www.synonimy.pl/synonim/laicyzacja/> [dostęp: 5.11.2023].

w procesach, transformacji, modernizacji, zróżnicowaniu funkcjonalnym oraz racjonalizacji czy indywidualizacji przestrzeni kulturowych¹⁵. Przejście społeczeństw przedindustrialnych do przemysłowych i postindustrialnych spowodowało przewartościowanie w hierarchii potrzeb. O ile w pewnym momencie rozwoju społeczeństw decydujące znaczenie miały potrzeby niższego rzędu (fizjologiczne, bezpieczeństwa), o tyle obecnie ludzie zaczynają zwracać się ku potrzebie samorealizacji¹⁶. Rozwój gospodarczy spowodował również w krajach europejskich rozwój systemów opieki społecznej, zapewniających bezpieczeństwo egzystencjalne i socjalne. Ludzie przestali poszukiwać pomocy w wartościach transcendentnych. O tym, jak zanik poczucia bezpieczeństwa wpływa na zwiększenie aktywności religijnej, można było się przekonać w pierwszych tygodniach agresji Rosji na Ukrainę, kiedy pomimo realnego zagrożenia życia ludzie masowo gromadzili się w domach modlitwy.

Polityka wyznaniowa a model relacji państwo–Kościół

Kluczowym zagadnieniem dla rozpatrywania modelu relacji państwo–Kościół¹⁷ jest prowadzona przez państwa polityka wyznaniowa. Warto więc doprecyzować rozumienie owego określenia ze względu na jego znaczenie dla światopoglądowej specyfiki regionu Europy Środkowej. Cześć państw tego regionu po zakończeniu II wojny światowej weszła w orbitę wpływów ZSRR. Władze w tych krajach za jeden z celów stawiały sobie zmniejszenie wpływu Kościoła na społeczeństwo

[15] M. Arnold, *Sekularyzacja w Europie i „causa Polonia”: historyczny przypadek szczególnie czy rodzaj religijnej asertywności?*, [w:] *Gemeinsame Wege? Transformation in Deutschland und Polen*, eds. E. Bojenko-Izdebska, K. Mazurek, W. Priesmeyer-Tkocz, Berlin 2021, s. 277.

[16] M. Grabowska, *Sekularyzacja w Europie. Teoria i rzeczywistość*, <https://teologiapolityczna.pl/relacja-nagranie-sekularyzacja-w-europie-teoria-i-rzeczywistosc-relacja-z-wykladu-prof-miroslawy-grabowskiej> [dostęp: 5.11.2023].

[17] Pod pojęciem „Kościół” w tekście opisano Kościoły i inne związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej.

i poprzez swoje działania założenie to konsekwentnie wprowadzały w życie. Określenie „polityka wyznaniowa” stanowiło wówczas synonim poczynań wrogich Kościołowi i ludziom wierzącym. W związku z tym nabrało ono pejoratywnego znaczenia w dyskursie publicznym, szczególnie w początkowym okresie przemian ustrojowych. Jednakże w literaturze przedmiotu zaznacza się fakt, że samo pojęcie „polityka wyznaniowa” nie ma żadnego negatywnego wydźwięku czy innego źle ocenianego znaczenia. Jest zaś jedną z polityk, jaką państwo, niezależnie od okresu i warunków ustrojowych, prowadzi w stosunku do zagadnienia religii¹⁸. Ryszard Michalak postrzega politykę wyznaniową jako szczególny rodzaj polityki publicznej państwa, który jest ukierunkowany na aktywność związków wyznaniowych i innych organizacji o charakterze religijnym. W szczególnych zaś przypadkach podmiotem polityki wyznaniowej może być również jednostka związana z życiem religijnym¹⁹. W pierwszej kolejności przedmiotem zainteresowania władz są wspólnoty o charakterze religijnym. Państwo stara się reglamentować ich działalność, tworząc zasady, na których opiera się jego ustroj. Niewątpliwie uprawnienia jednostki winny stanowić również przedmiot zainteresowania państwa – choćby dlatego, że standardem obowiązującym w państwach demokratycznych jest możliwość wyrażania swoich przekonań indywidualnie i w sposób kolektywny. Należy jednakże podkreślić, że przedmiotem polityki wyznaniowej mogą być wyłącznie działania jednostki w przestrzeni publicznej. W tej sferze człowiek może wkraczać w zakres imperium państwa i potencjalnie naruszać pryncypia jego funkcjonowania.

W doktrynie wyodrębnia się czynniki, które warunkują prowadzenie polityki wyznaniowej. Wspominany Michalak podzielił je na wewnętrzne i zewnętrzne, w zależności od tego, czy ich źródłem jest sytuacja

[18] J. Szymanek, J. Zalesny, *Wprowadzenie*, „Studia Politologiczne” 2012, nr 24, s. 21.

[19] R. Michalak, *Polityka wyznaniowa. Zakres zjawiska*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2019, Vol. 26, nr 1, Sectio K, s. 23-35.

panująca w obrębie danego kraju, czy też uwarunkowana zjawiskami występującymi poza jego granicami²⁰. Wyróżnia się odmiany polityki wyznaniowej: koncesyjnej, reglamentacyjnej i likwidacyjnej. Pierwsza odnosi się do sytuacji, gdy państwo praktycznie w nieograniczony sposób akceptuje, wspiera działalność związku wyznaniowego i nie ingeruje w nią. Polityka reglamentacyjna zezwala na działalność związków wyznaniowych ukierunkowaną na wiernych własnej wspólnoty. W wersji nierestrykcyjnej istnieje również zgoda na limitowaną aktywność zewnętrzną wspólnoty, a w wersji radykalnej reglamentacja oznacza zezwolenie tylko na niewielką część praktyk religijnych lub na taką wersję aktywności religijnej, która jest zgodna z ideologią państwa. Trzecią odmianą jest polityka likwidacyjna, która ukierunkowana jest na przeciwdziałanie negatywnie ocenianym przejawom działalności

[20] Ibidem, s. 25–27. Czynniki zewnętrzne to m.in.: 1) specyfika oraz struktura religijna i wyznaniowa państwa; 2) wielkość populacji państwa deklarującej ateizm, agnostycyzm, apateizm lub indyferentyzm religijny; 3) proporcje między sakralizacją a sekularyzacją przestrzeni publicznej; 4) ustrój, system polityczny oraz ideologia obowiązująca lub dominująca w państwie; 5) pragmatyka rywalizacji politycznej w wariantcie umożliwiającym instrumentalizację/polityzację religii; 6) prawny i systemowy model wyznaniowy państwa; 7) potencjał wywierania wpływu przez związki wyznaniowe na decydentów państwowych; 8) potrzeba religijnej legitymizacji władzy przez decydentów; 9) osobiste przekonania oraz zaangażowanie religijne decydentów państwowych; 10) zależności między identyfikacjami: etno-kulturową i wyznaniową. Z kolei wśród czynników zewnętrznych autor wyodrębnia: 1) względy bezpieczeństwa państwa (różnie definiowane i instrumentalizowane); 2) charakter religii (w liczbie pojedynczej lub mnogiej) występujących w sąsiedztwie państwa; 3) strukturę religijną oraz wyznaniową ościennych państw (w tym status mniejszości związanych z rzeczonym państwem); 4) charakter polityki wyznaniowej występującej w otoczeniu międzynarodowym; 5) uwarunkowania geopolityczne regionu (występowanie lub brak „geopolityki sakralnej”, „polityki meczetowej” itp.); 6) międzynarodowe normy prawne, w których dane państwo partycypuje lub na których opiera przed ich oddziaływaniem; 7) skalę i charakter międzynarodowego „usiecznienia” danej wspólnoty religijnej; 8) występowanie lub brak konfliktów religijnych w otoczeniu międzynarodowym; 9) występowanie lub brak tendencji proekumenicznych wśród podmiotów religijnych regionu; 10) rzeczywiste, a nie tylko deklarowane znaczenie irenologii w przekazie związków religijnych w regionie.

danego związku wyznaniowego. W skrajnej wersji może dążyć do prawnej delegalizacji lub likwidacji danej organizacji religijnej²¹.

Niezależnie od okresu państwo prowadziło określony model polityki wobec organizacji religijnych, co w bezpośredni sposób oddziaływało również na członków poszczególnych wspólnot.

Systemy relacji państwo–Kościół, które wykrystalizowały się na przestrzeni wieków, wywarły wpływ na sytuację wyznaniową w Europie Środkowej. Zanim postanowiono oddzielić *sacrum* od *profanum*, czyli sprawy natury duchowej od kwestii doczesnych, w państwach takich jak Egipt, Rzym czy Grecja panował monizm religijno-polityczny, polegający na skupieniu w jednej osobie władzy duchowej i świeckiej. Władca państwa był jednocześnie przywódcą religijnym. W Cesarstwie Rzymskim cesarz był jednocześnie najwyższym kapłanem, określenie go jako *divinus* oznaczało, że jest wcieleniem bóstwa. Kult cesarza był sprawą publiczną i traktowany był tak jak kwestie płacenia podatków czy służba wojskowa. Chrześcijaństwo zaś wносиło do tego modelu zmianę polegającą na dualistycznym podejściu do materii doczesnej i duchowej. Zgodnie ze wskazaniami ewangelicznymi: „Oddajcie więc Cezarowi to, co należy do Cezara, a Bogu to, co należy do Boga” (Mt 22, 21) propagowano dualizm. Chrześcijanie, którzy nie godzili się na publiczne oddawanie kultu cesarzowi, zaczęli być posądzani o obrazę majestatu i podlegali licznym prześladowaniom²². Chrześcijanie byli karani również za szybkie rozprzestrzenianie się religii oraz za brak zrozumienia dla praktyk ich kultu (spożywanie ciała i krwi)²³. Przełom dokonał się w 313 r., kiedy to przez cesarzy Konstantyna Wielkiego i Licyniusza został wydany edykt mediolański. Na mocy tego dokumentu dokonała się normalizacja stosunków państwo–Kościół. Ponadto regulowano

[21] R. Zenderowski, R. Michalak, *Polityka wyznaniowa. Aspekty teoretyczne i egzemplifikacyjne*, Zielona Góra 2018, s. 69–70.

[22] H. Misztal, *Systemy relacji Państwo-Kościół*, [w:] *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 36–37.

[23] J. Wałachowicz, *Stosunek państwa rzymskiego do chrześcijaństwa*, [w:] *Powszechna historia państwa i prawa*, red. K. Krasowski et al., Poznań 1993, s. 39.

w nim takie kwestie jak: uznanie przez państwo wolności religijnej dla chrześcijan na zasadzie równości z wyznawcami innych religii; uznanie osobowości prawnej Kościoła katolickiego; uznanie, że głównym celem jest osiągnięcie pokoju wewnątrz państwa²⁴. Chrześcijaństwo stosunkowo szybko z religii prześladowanej stało się oficjalną religią Cesarstwa Rzymskiego. W 380 r. w Thesalonikach przez cesarza Teodozjusza Wielkiego został wydany edykt o wierze chrześcijańskiej. Odtąd religia chrześcijańska miała stać się pierwszą i oficjalną religią. Spowodowało to automatycznie pogorszenie sytuacji wyznawców innych konfesji, a także silne powiązanie państwa i Kościoła²⁵. Okres w Cesarstwie Rzymskim po wydaniu edyktu mediolańskiego określa się mianem chrystianizacji Imperium Romanum. Przejawem tego zjawiska były m.in. zmiany w prawie, w którym coraz widoczniejsze stawały się wpływy teologii chrześcijańskiej²⁶.

Cesarze wschodni i zachodni bardzo szybko dostrzegli szanse w rosnącej pozycji chrześcijaństwa i samego Kościoła, dlatego też sukcesywnie wprowadzano system supremacji nad tą instytucją. W literaturze przedmiotu stan polegający na powiązaniu pomiędzy państwem a Kościołem, w którym najwyższy organ władzy państwowej rości sobie prawo do sprawowania zwierzchnictwa nad władzą kościelną oraz ingerowania w sprawy Kościoła, określane jest mianem cezaropapizmu²⁷. Po raz pierwszy terminu tego użył Justus Henning Böhrer, który stwierdził, iż władca świecki ogłasza prawa należące do jurysdykcji Kościoła²⁸. W doktrynie wyodrębnia się wschodnią i zachodnią wersję cezaropapizmu. Wersja wschodnia związana jest z polityką Cesarstwa

[24] J. Krukowski, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 18–19.

[25] Z. Cieślak, *Cezaropapizm a papocezaryzm w średniowieczu*, <https://www.opiekun.kalisz.pl/cezaropapizm-a-papocezaryzm-w-sredniowieczu> [dostęp: 2.11.2023].

[26] A. Żurek, *Chryścianizacja prawa po „Edykcie mediolańskiej”*, „VoX Patrum” 2014, nr 61, s. 73.

[27] J. Krukowski, *Kościół i Państwo...*, s. 19.

[28] R. Marek, *Cezaropapizm a rzeczywistość Imperium Romanum IV-V wieku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9(1), s. 2.

Bizantyjskiego, natomiast zachodnia występowała w odmianie frankońskiej i germańskiej²⁹. O ile w Bizancjum istniała pewna odrębność władzy świeckiej od kościelnej, o tyle na Zachodzie Kościół bardzo szybko został włączony w strukturę polityczną państwa³⁰.

W czasach nowożytnych tendencje do podporządkowywania sobie Kościoła przez władzę świecką odżyły wraz z rozwojem reformacji. Nurt ten określa się w literaturze przedmiotu mianem jurysdykjonalizmu. Określenie to wywodzi się z literatury włoskiej i oznacza przewagę jurysdykcji państwowej nad kościelną. W opracowaniach dotyczących relacji państwo–Kościół model ten określa się również mianem supremacji władzy świeckiej nad kościelną. Zwraca się tam również uwagę na to, że koncepcja ta dominowała w głównej mierze w założeniach ustrojowych państw absolutnych po rewolucji francuskiej³¹.

Systemy supremacji państwa nad Kościołem ukształtowały się na przełomie XVI i XVII w. W poszczególnych krajach model ten przybierał różne nazwy. Na terenie Niemiec posługiwano się nazwą „terytorializm”, we Francji określano go mianem gallikalizmu, a w Austrii józefinizmu bądź febronianizmu³². Zarówno władcy świeccy, jak i katolicy dążyli do podporządkowania sobie Kościoła i w związku z tym wyodrębnia się protestancką i katolicką wersję jurysdykjonalizmu.

Znawcy przedmiotu dostrzegają różnicę pomiędzy jednym a drugim modelem. Władcy protestanccy mieli przypisywać sobie całkowitą władzę nad sprawami kościelnymi, zarówno w sferze doktrynalnej, jak i w obszarze stosunków wewnętrznych i zewnętrznych. Z kolei jurysdykjonalizm w wersji katolickiej nie był tak skrajny jak protestancki.

[29] J. Krukowski, *Kościół i Państwo...*, s. 19–24.

[30] K. Kiełpiński, *Historia relacji Kościół – Państwo w kościelnym prawie publicznym. Ukształtowanie się jurysdykjonalizmu*, „Fides, Ratio et Patria. Studia toruńskie” 2017, nr 7, s. 14. Szerzej zob. M. Poniatowski, *Dualizm religijno-polityczny w pierwszym tysiącleciu chrześcijaństwa*, [w:] *Reddite ergo quae sunt Caesaris Caesaris et quae sunt Dei Deo*, red. M. Sitarz, P. Sitarz, H. Stawniak, Lublin 2014, s. 211–239.

[31] M. Gołda-Sobczak, *Systemy relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1, s. 65.

[32] H. Misztal, *Systemy relacji...*, s. 40.

Nie ingerowano w założenia doktrynalne, ale starano się ograniczać wpływy Stolicy Apostolskiej na nominację biskupów, cenzurowano pisma kościelne, kontrolowano stowarzyszenia kościelne oraz ingerowano we władzę sądowniczą³³.

W XIX w. znaczenie zyskały teorie, które negują *libertas ecclesiae* (wolność Kościoła), bowiem w świetle doktryny głoszonej przez Kościół katolicki, a która oddziaływała na jego relacje z państwem, jedynie Kościół katolicki i jego wyznawcy mają prawo istnieć i korzystać z przymiotu wolności religijnej. Związane było to z tym, że jako jedyny podmiot Kościół był depozytariuszem „prawdy objawionej”, pozostałe wspólnoty religijne mogły być co najwyżej tolerowane. Hasła rewolucji francuskiej czy postanowienia Konstytucji USA stanowiły zerwanie z dotychczasową koncepcją powiązania państwa i Kościoła. Jednostka obdarzona godnością i wolnością mogła swobodnie decydować o przynależności do określonej konfesji. Praktycznie od XIX w. do końca I wojny światowej głoszone separatystyczne teorie dotyczące koegzystencji państwa i Kościoła. Państwo liberalne traktowało wiarę jako indywidualną sprawę jednostki, która powinna zostać uwolniona od wszelkich zewnętrznych wpływów. W tym okresie w prawodawstwach poszczególnych państw przyjmowano rozwiązania redukujące do minimum stosunki państwo–Kościół, przyznając jednostkom wolność decydowania w kwestiach religii³⁴.

Modele korelacji między państwem i Kościołem, które wykształciły się pod koniec XVII w. w USA i Francji, stały się wzorcem dla wielu państw europejskich.

System amerykański określany jest w literaturze jako separacja czysta³⁵. Idea rozdziału miała związek ze swoistym kontekstem kulturowym i politycznym odmiennym od europejskiego. Pluralizm religijny

[33] K. Rogala, *Kształtowanie się relacji między państwem a Kościołem. Aspekt historyczno-prawny*, „Kwartalnik Wydziału Teologicznego UMK” 2018, nr 1, s. 75.

[34] K. Orzeszyna, *Podstawy relacji...*, s. 44–45.

[35] J. Krukowski, *Kościół i Państwo...*, s. 39.

i kulturowy oraz chęć zerwania z modelem brytyjskim spowodowały, że zdecydowano się na wprowadzenie rozdziału państwa od Kościoła. Niewątpliwie założenia amerykańskiego modelu nie są ukierunkowane na zwalczanie religii, gdyż stanowi ona czynnik stabilizujący tamtejszy ustrój polityczny, jednakże decydującą rolę odgrywa zwrócenie się przez prawodawcę ku wolności jednostki³⁶. Podstawowe założenia modelu amerykańskiego opierają się na art. 6 par. 3 konstytucji z 1787 r. oraz na pierwszej poprawce z 1789 r.³⁷ W tekście ustawy zasadniczej zawarto zakaz polegający na tym, że powierzenie wszelakich urzędów lub funkcji publicznych nie może być uzależnione od wyznania wiary. Zgodnie zaś z pierwszą poprawką: „Żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd”³⁸. Sąd Najwyższy USA doprecyzował znaczenie pierwszej poprawki, stwierdzając, że zmierza ona do wprowadzenia rozdziału Kościoła od państwa. Rozdział ten jest rozumiany jako eliminacja wszelkiej ingerencji władzy świeckiej w sprawy wewnętrzne poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych³⁹.

System relacji pomiędzy państwem i Kościołem, który wywarł wpływ na wiele państw europejskich, to system francuski, którego zręby ideowe zostały ukształtowane i ogłoszone w czasie rewolucji francuskiej, rozpoczętej w 1789 r. Zanim jednak zaczęto we Francji wprowadzać suwerenność narodu i głosić wolność jednostki, obowiązywał tam jurysdykcjonalizm zwany gallikanizmem, w którym król ingerował w sprawy Kościoła. Państwo, które powstało w XVIII w., oparte było na ideologii liberalnej, będącej swoistym protestem przeciwko ścisłemu powiązaniu

[36] R.M. Małajny, *„Mur separacji” – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1992.

[37] Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002, <http://libr.sejm.gov.pl/teko1/txt/konst/usa.html> [dostęp: 3.11.2023].

[38] Ibidem.

[39] J. Krukowski, *Kościół i Państwo...*, s. 40–41.

społeczności świeckiej i duchowej. Obecnie we Francji możemy wyodrębnić dwie wersje państwa świeckiego: system z separacją wrogą i system oparty na separacji skoordynowanej⁴⁰. Podczas rewolucji podjęto akty prawne wrogie Kościołowi i jego członkom, dotyczyły m.in. przejęcia przez państwo dóbr kościelnych, osadzania stanowisk kościelnych niezależnie od władzy duchowej, prześladowania duchownych, którzy nie złożyli przysięgi wierności państwu. Ideą przewodnią, którą starano się wcielić w życie, było całkowite usunięcie religii z życia publicznego oraz uzależnienie Kościoła od woli państwa⁴¹. Dojście Napoleona do władzy spowodowało wprowadzenie trzech oficjalnych religii państwowych: katolickiej, protestanckiej i mojżeszowej. Jednak po upadku cesarza znowu odżyły tendencje separatystyczne. Na początku XX w. nastąpił powrót do wrogiej separacji. Na mocy ustawy z 1905 r. pozbawiono Kościół katolicki statusu oficjalnego Kościoła państwa, zagwarantowany na mocy konkordatu napoleońskiego z 1801 r. Jediną formą kultu, która mogła uzyskać określone prawa, stały się stowarzyszenia, całkowicie podporządkowane państwu. Po zakończeniu I wojny światowej zawarto *modus vivendi* ze Stolicą Apostolską, a po II wojnie zmieniono podejście odnośnie do miejsca Kościoła w społeczeństwie i jego relacji z państwem. Obecnie działalność Kościoła we Francji nie jest limitowana w znaczącym stopniu. Związane jest to m.in. z ratyfikowaniem przez ten kraj dokumentów międzynarodowych proklamujących wolność religijną w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym⁴². Warto zauważyć, że w trzech departamentach (Alzacja i Lotaryngia) funkcjonuje system separacji skoordynowanej opartej na konkordacie napoleońskim⁴³. Model francuski w XIX w. starano się wprowadzać m.in. w Belgii, we Włoszech i Niemczech⁴⁴.

[40] K. Orzeszyna, *Systemy relacji między państwem i Kościołem we Francji*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2002, t. 12, nr 1, s. 237–238.

[41] J. Krukowski, *Kościół i Państwo...*, s. 45.

[42] K. Orzeszyna, *Systemy relacji...*, s. 256.

[43] J. Krukowski, *Kościół i Państwo...*, s. 45.

[44] *Ibidem*, s. 47.

Model separacji skoordynowanej został ukształtowany w Niemczech, na mocy konstytucji weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r. Zgodnie z przyjętymi wówczas założeniami każdy Kościół i związek wyznaniowy w Niemczech jest instytucją całkowicie autonomiczną, zdolną do stanowienia wewnętrznych norm prawnych i decydowania o swojej działalności. Ponadto sprawy interesujące obie strony (państwo i Kościół) mają być rozstrzygane w drodze dwustronnych negocjacji i układów. Podobne rozwiązania przyjęto w okresie międzywojennym w Austrii. Założenia tego modelu zostały utrzymane po zakończeniu II wojny światowej i obecnie w wielu państwach funkcjonuje podobny model stosunków państwo–Kościół⁴⁵.

Próby czasu nie przetrwały systemy relacji opartych na ideologii totalitarnej. Wersje komunistyczna, faszystowska i nazistowska traktowały Kościoły i związki wyznaniowe instrumentalnie. Religia zaś w pierwszej kolejności miała służyć interesom państwa.

Klasyfikacji współczesnych systemów powiązań między społecznością doczesną a duchową dokonał Krzysztof Orzeszyna, analizując modele występujące w krajach Unii Europejskiej. Autor ten wyodrębnił: państwa wyznaniowe, państwa świeckie z radykalnym rozdziałem między państwem i Kościołem, państwa świeckie z rozdziałem przyjaznym i wyraźnym uznaniem pozycji Kościołów z racji historycznych oraz państwa świeckie z rozdziałem przyjaznym bez wyraźnego uznania pozycji prawnej jednego z Kościołów.

W państwach wyznaniowych istnieją związki pomiędzy władzą a istniejącym Kościołem narodowym. Istnieje natomiast wolność tworzenia i funkcjonowania innych wspólnot religijnych. Wyznanie dominujące najczęściej jest wspierane finansowo przez państwo, a uprzywilejowany status danej konfesji zagwarantowany jest w ustawie zasadniczej. Do państw wyznaniowych zostały zaliczone m.in.: Republika Cypru, Królestwo Danii, Republika Finlandii, Republika Grecji i Republika Malty⁴⁶.

[45] Ibidem, s. 49–50.

[46] K. Orzeszyna, *Systemy relacji...*, s. 63–98.

W państwach świeckich z radykalnym rozdziałem władza dystansuje się od wszelkich ocen i odniesień związanych z religią, która jest sprawą indywidualną każdego człowieka. Kościół traktowany jest jako organizacja prywatna, której państwo może udzielić pomocy, ale z nią nie współpracuje. Model ten charakteryzuje się indyferencją, a nie wrogością państwa wobec zjawiska religijności i samego Kościoła. Państwa te to: Republika Francuska, Królestwo Niderlandów (Holandia) oraz Republika Irlandii⁴⁷.

Trzecią grupę stanowią państwa, gdzie panuje przyjazny rozdział oraz wyraźnie uznana pozycja prawna Kościoła z racji historycznych. Wśród tych państw autor wymienił: Republikę Austrii, Królestwo Belgii, Republikę Bułgarii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Republikę Litewską, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Rumunii, Królestwo Szwecji, Republikę Francuską – departamenty: Dolny Ren, Górny Ren, Mozela⁴⁸.

Ostatnia kategoria obejmuje państwa, w których panuje przyjazny rozdział we wzajemnych stosunkach bez wyraźnego uznania pozycji prawnej jednego z Kościołów. Do tych państw zostały zakwalifikowane: Republika Czech, Republika Estonii, Królestwo Hiszpanii, Republika Łotewska, Rzeczpospolita Polska, Republika Portugalii, Republika Słowacji, Republika Słowenii, Republika Włoska⁴⁹. Do tej grupy należy zaliczyć również Chorwację, która przystąpiła do Unii Europejskiej w 2013 r.

Polityka wyznaniowa prowadzona w poszczególnych krajach pozostaje w ścisłym związku z modelem relacji pomiędzy państwem i Kościołem. W realiach europejskich od momentu, kiedy chrześcijaństwo zaczęło odgrywać istotną rolę w stosunkach społecznych, do chwili obecnej zaszła radykalna zmiana w podejściu zarówno władz świeckich do Kościoła, jak i samego Kościoła do instytucji państwa. Obie wspólnoty przez długi okres dążyły do wzajemnej supremacji, by z czasem wytworzyć model umożliwiający koegzystencję. Siłą rzeczy nie wypracowano

[47] Ibidem, s. 99–118.

[48] Ibidem, s. 119–170.

[49] Ibidem, s. 171–222.

uniwersalnego systemu korelacji państwo–Kościół, można jednakże zauważyć, że nawet kraje, które oficjalnie odcinają się od religii, dostrzegają pozytywne oddziaływanie wspólnot religijnych na społeczeństwo.

Polityka wyznaniowa w wybranych państwach Europy Środkowej

Uwarunkowania historycznoprawne doprowadziły do tego, że w państwach wchodzących w skład Europy Środkowej funkcjonowały i funkcjonują swoiste modele sprawowania polityki wyznaniowej. Wpływ na kształt istniejących rozwiązań miało bardzo wiele czynników. Niewątpliwie decydującym był stosunek władz do kwestii religijnych, ale ważna była również postawa podmiotów konfesyjnych, które w różny sposób reagowały na istniejącą sytuację. Korelacja państwa i Kościoła oddziałuje również na społeczeństwo, które reaguje zwiększeniem bądź zmniejszeniem aktywności religijnej. Ogromne znaczenie dla sytuacji panującej w poszczególnych krajach ma wielokulturowość samego społeczeństwa. Państwo jako gwarant bezpieczeństwa, praw i wolności musi zapewnić wszystkim obywatelom możliwość swobodnego ustosunkowania się do kwestii światopoglądowych. Wolność przekonań staje się kluczowym prawem, które warunkuje korzystanie z innych uprawnień. Na zróżnicowanie substratu osobowego społeczeństw coraz mocniej zaczyna wpływać migracja ludności, motywowana różnorodnymi czynnikami. Zamożne kraje europejskie, w których istnieje bardzo wysoki poziom ochrony socjalnej, nie są w stanie samodzielnie zapanować na chaosem, który staje się powszechnym zjawiskiem. Przepelnione obozy dla uchodźców, warunki bytowe, w których żyją, i różnice kulturowe generują patologie destabilizujące poczucie bezpieczeństwa obywateli. Unia Europejska i cała Europa stoją przed ogromnym wezwaniem zapanowania nad zjawiskiem niekontrolowanych procesów migracyjnych i ochrony swoich obywateli, a także koniecznością godnego potraktowania imigrantów, którzy znaleźli się

już na jej terytorium. Destabilizujące zachowania niektórych państw pogłębiają kryzys.

Władze w poszczególnych państwach powinny współpracować z podmiotami, które są w stanie pomóc w rozładowaniu istniejących napięć. Ogromna rola spoczywa na Kościołach i innych związkach wyznaniowych, które w swoją misję mają wpisaną pomoc potrzebującym.

W niniejszym opracowaniu przeanalizowano sytuację trzech krajów: Austrii, Czech i Polski. Są to państwa bliskie kulturowo, jednakże można ukazać specyficzne cechy i odrębności, które decydują o swoistym modelu każdego z nich.

Austria

Jak wskazał Richard Potz, korzenie socjokulturowe austriackiego prawodawstwa wyznaniowego sięgają kontrreformacji habsburskiej i oświecenia, którego gorącym zwolennikiem był cesarz Józef II⁵⁰. Władca ten zapoczątkował w Austrii jurysdykcjonalizm, określane mianem józefinizmu, który trwał do połowy XIX w. Jego polityka zmierzała do całkowitego podporządkowania sobie Kościoła i zredukowania do minimum władzy papieża. Kościół miał stać się jedną z instytucji państwowych kraju, który co prawda tytułował się jako katolicki, ale w prawach religijnych daleki był od kultuwowania chrześcijańskich zasad⁵¹. Józef II przypisywał sobie Boży mandat zarówno co do sprawowania władzy doczesnej, jak i decydowania o sprawach duchowych. W latach 1780–1783 wydał ok. 6 tys. rozporządzeń w sprawach kościelnych. Jego działalność doprowadziła do dezintegracji życia religijnego

^[50] R. Potz, *Państwo i Kościół w Austrii*, [w:] *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, tłum. J. Łopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, Wrocław 2007, s. 11–30.

^[51] J. Krętosz, *Geneza józefińskiej polityki kościelnej cesarza Józefa II w monarchii habsburskiej (1780–1790)*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2001, nr 34, s. 292.

i zniszczenia zakonów kontemplacyjnych, postrzeganych jako instytucje bezużyteczne. Polityka cesarza została zreformowana przez jego następcę Ferdynanda I, chociaż złagodzono jej wydźwięk. Stopniowo ograniczano kontrolę państwa nad Kościołem, a w 1855 r. doszło do pojednania z papieżem i podpisania konkordatu. Dokument ten przywrócił Kościołowi autonomię i swobodę kontaktów z papieżem⁵².

W 1867 r. cesarz Franciszek Józef zatwierdził ustawę zasadniczą regulującą stosunki między Kościołem katolickim a państwem. Materia regulowana ustawą dotyczyła m.in. szkolnictwa i katolickich związków małżeńskich. Ponadto zredukowano preferencje przysługujące Kościołowi katolickiemu. Cesarstwo miało stać się neutralne w kwestiach wyznaniowych, chociaż w praktyce administracyjnej w uprzywilejowany sposób nadal był traktowany Kościół katolicki. Konkordat z 1855 r. został wypowiedziany przez stronę austriacką 30 lipca 1870 r., czego naturalnym skutkiem było powstanie nowych napięć w stosunkach ze Stolicą Apostolską⁵³.

Po zakończeniu I wojny światowej, na mocy konstytucji z 1920 r., została utrzymana w mocy ustawa z 1867 r., natomiast w 1929 r. konferencji biskupów w Wiedniu przedstawiono propozycję rozpoczęcia rozmów ze Stolicą Apostolską dotyczących podpisania umowy konkordatowej. Jak podkreśliła Agnieszka Hess, ówczesnemu kancle rzowi Austrii Engelbertowi Dollfussowi zależało na tym, aby sfinalizować rozmowy ze Stolicą Apostolską przed podpisaniem układu przez Niemcy. Konkordat stanowić miał bowiem wyraz poparcia Kościoła dla niezależności i suwerenności Austrii. 5 czerwca 1933 r. doszło do podpisania konkordatu, który normuje na nowo sprawy na linii państwo–Kościół. Zgodnie z art. 1 Republika Austrii zobowiązała się do zapewnienia Kościołowi katolickiemu we wszystkich jego obrzędach swobodnego sprawowania władzy duchowej zarówno w zakresie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Kościół mógł również w sposób

^[52] Ibidem, s. 303.

^[53] A. Hess, *Państwo a Kościół. Doświadczenia austriackie – uregulowania konkordatowe*, Kraków 2003, s. 20–21.

nieskrepowany sprawować swoją jurysdykcję poprzez wydawanie dekretów i zarządzeń. Zagwarantowano również opiekę państwa (*brachium seculare*) przy wykonywaniu obowiązków kościelnych⁵⁴.

Anschluss Austrii do nazistowskich Niemiec, mający miejsce 13 marca 1938 r., stanowił kres dotychczasowej polityki wyznaniowej i statusu poszczególnych wspólnot religijnych. Podpisany konkordat uznano za nieważny, a jako że na terytorium Austrii nie rozciągnięto postanowień układu, który zawarła ze Stolicą Apostolską III Rzesza, sytuacja Kościoła katolickiego nie miała oparcia w umowie międzynarodowej⁵⁵.

Po podpisaniu 15 maja 1955 r. traktatu z czterema państwami okupacyjnymi Austria odzyskała pełną suwerenność na swym terytorium. 1 czerwca 1955 r. biskupi austriaccy wydali białą księgę poświęconą relacji państwa i Kościoła. Niemal natychmiast po uzyskaniu suwerenności rząd podjął się porządkowania przepisów wyznaniowych. 19 grudnia 1957 r. uznano moc obowiązującą konkordatu i podjęto prace nad dostosowaniem jego przepisów do istniejących realiów. Pierwszy układ uzupełniający do umowy ze Stolicą Apostolską został podpisany 29 września 1969 r. i dotyczył wielkości subwencji państwowych na rzecz Kościoła. Drugi układ uzupełniający, z 9 stycznia 1976 r., dotyczył tych samych zagadnień. Trzeci układ zmieniający podpisano 24 lipca 1981 r., a jego treść została poświęcona kwestiom majątkowym⁵⁶.

Obecnie obowiązujące przepisy kształtujące kwestie wyznaniowe w Austrii zawarte są w aktach normatywnych pochodzących z różnych okresów. Obowiązująca konstytucja Austrii utrzymała w mocy ustawę zasadniczą państwa z 21 grudnia 1867 r. Reichsgesetzblatt nr 142 o powszechnych prawach obywateli reprezentowanych w Radzie Rzeszy królestw kraju (art. 149)⁵⁷. Na mocy art. 15 ustawy z 1867 r. każdy

[54] Tekst konkordatu między Stolicą Apostolską a Republiką Austrii z 5 czerwca 1933 r. A. Hess, *Państwo a Kościół...*, s. 117–133.

[55] R. Potz, *Państwo i Kościół...*, s. 12.

[56] A. Hess, *Państwo a Kościół...*, s. 78–79.

[57] Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), ostatnio zmieniona

ustawowo uznany Kościół i związek wyznaniowy ma prawo do publicznego wspólnego praktykowania religii, do ułożenia i administrowania swoimi sprawami w sposób autonomiczny. Ponadto podmioty te mają uprawnienia do zachowania mienia oraz do korzystania ze swoich instytucji. Zastrzega się jednakże, że podmioty konfesyjne podlegają ustawom jak inne podmioty prawa⁵⁸.

Obok Kościoła katolickiego, który swoją pozycję ma zagwarantowaną na mocy konkordatu z 1933 r., państwo uregulowało status innych Kościołów i związków wyznaniowych. W 1961 r. została wydana ustawa o protestantach. Akt ten gwarantuje wolność religijną, a także uznaje osobowość prawną niektórych wyznań protestanckich (Kościół wyznania augsburskiego, Kościół wyznania helweckiego). W 1967 r. weszła w życie ustawa o prawosławnych, w 1984 r. zmieniono ustawę o izraelitach, a w 1988 r. zostało wydane rozporządzenie dotyczące uznania Islamskiej Wspólnoty Wyznaniowej (niem. Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich, IGGiÖ). Pozostałe podmioty mogą swój status prawny uregulować na mocy ustawy z 1998 r. o statusie prawnym związków wyznaniowych. Akt ten daje możliwość uzyskania podmiotowości prawnej, jednakże bez możliwości korzystania z podmiotowości w zakresie prawa publicznego⁵⁹.

O ile brak możliwości posiadania podmiotowości publicznoprawnej przez nowo powstałe Kościoły i inne związki wyznaniowe nie jest kwestionowany, o tyle krytykowany jest sposób monitorowania nowych organizacji. W 1998 r. została wydana ustawa o ustanowieniu publicznej instytucji ds. dokumentacji i informacji o problemach z sektami⁶⁰. Celem ustawy jest utworzenie organu, którego zadaniem

przez ustawę z dnia 28 czerwca 2002 r. Konstytucja Austrii, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/teko/1/txt/konst/austria.html> [dostęp: 4.11.2023].

[58] R. Potz, *Państwo i Kościół...*, s. 14.

[59] Ibidem, s. 17.

[60] Bundesgesetz über die Einrichtung einer Dokumentations und Informationsstelle für Sektenfragen (Bundesstelle für Sektenfragen) BGBl. I 1998/150, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1998_150_1/1998_150_1.pdf [dostęp: 4.11.2023].

jest dokumentowanie zagrożeń, które mogą wynikać z działalności sektów lub innych mniejszych ruchów religijnych o charakterze sekciarskim. Poza zakresem regulacji ustawy znajdują się uznane Kościoły i związki wyznaniowe (par. 1)⁶¹.

Dynamika przeobrażeń w strukturze austriackiego społeczeństwa spowodowała zwiększenie aktywności władz w zakresie polityki wyznaniowej. Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej Austria była krajem monoetnicznym. W latach 60. XX w. sytuacja ta zaczęła się zmieniać. W 1961 r. odsetek osób niemających austriackiego obywatelstwa wynosił 1,4%, w 1974 – 4%, w latach 90. 8%, a w 2007 – 10%. Przewiduje się, że do 2060 r. imigranci będą stanowić ponad 20% populacji. Początkowo uważano, że jest to stan przejściowy, jednak kiedy okazało się, że emigranci ekonomiczni nie zamierzają wracać do swych krajów, zmieniła się również narracja w debacie publicznej⁶².

W Austrii zaczynają nasilać się problemy związane z muzułmańskim radykalizmem. W 2015 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zidentyfikowało 259 osób, które na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej, Subsaharyjskiej, Pakistanie i Afganistanie walczyły w imię idei islamistycznych⁶³. W 2015 r. została przyjęta przez austriacki parlament ustawa, która radykalnie ograniczyła wpływy wśród austriackich muzułmanów. Miał to być jasny sygnał do walki z radykałami. Pozbawiono dotacji zagranicznych 450 organizacji muzułmańskich, a działający w Austrii imamowie mają znać język niemiecki⁶⁴.

Obecnie w Austrii ewidentnie mamy do czynienia z nową fazą polityki wyznaniowej, która zmierza do utrzymania tradycyjnego *status quo*. Podejmowane są decyzje ograniczające działania organizacji muzułmańskich i samych muzułmanów. W 2019 r. został ustanowiony

[61] Szerzej zob. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji...*, s. 124–125.

[62] W. Husar-Poliszuk, B. Secler, P.S. Ślusarczyk, *Polityka wyznaniowa. Konteksty innych polityk publicznych. Austria, Katalonia, Polska, Zielona Góra* 2018, s. 35.

[63] *Ibidem*, s. 48–49.

[64] *Austria reformuje islam*, <https://www.rp.pl/swiat/art4664331-austria-reformuje-islam> [dostęp: 4.11.2023].

zakaz noszenia islamskich chust w austriackich szkołach. Akt ten wywołał szereg protestów z uwagi na to, że restrykcjami objęto wyłącznie muzułmańskie kobiety. Inne wyznania mogą bez przeszkód manifestować swoje symbole religijne w przestrzeni publicznej. Austriacki rzecznik ds. polityki oświatowej Wendelin Mölzer stwierdził, że zakaz noszenia chust ma być sygnałem przeciwko politycznemu islamowi⁶⁵. Sytuacja w Austrii nie jest odosobnionym przypadkiem. Obecnie wiele krajów zaczyna rewidować swoje podejście do polityki imigracyjnej i samych imigrantów, którzy przybywają na ich terytorium. W Austrii obserwujemy również modyfikację w podejściu do sytuacji Kościołów i związków wyznaniowych. Władze stają przed dylematem, ile ograniczeń mogą wprowadzać w imię ochrony innych wartości niż wolność sumienia i religii. W głównej mierze chodzi o szeroko rozumiane bezpieczeństwo, które należy traktować w kategoriach absolutnie podstawowej powinności władz. Korzystanie z wolności religijnej nie może ingerować w interes państwa i nie może godzić w prawa i wolności obywateli. Jednak strony wprowadzane ograniczenia muszą zachowywać proporcje w stosunku do chronionego dobra.

Czechy

Czechom Polska zawdzięcza chrześcijaństwo, które za sprawą ślubu Mieszka I z czeską księżniczką Dobrawą i jego chrztu stało się religią narodu polskiego. Czesi chrzest przyjęli w 863 r. za sprawą misji irlandzkich, frankońskich i grecko-słowiańskich. Królestwo Czech nawiązało wolną unię z Cesarstwem Rzymskim i aż do czasów

^[65] *Austria: zakaz noszenia islamskich chust w szkołach*, <https://www.dw.com/pl/austria-zakaz-noszenia-islamskich-chust-w-szko%C5%82ach/a-48759337> [dostęp: 4.11.2023].

tw. husycko-braterskiej reformacji w XV w. było państwem katolickim⁶⁶. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, sytuacja wyznaniowa w Czechach jest efektem odmienności dziejów tego kraju oraz uwarunkowań społecznych i politycznych. Wszystkie te czynniki sprawiły, że czeska religijność jest antydoktrynalna, antyklerykalna i antyinstytucjonalna (antykościelna). Wiarę Czechów określa się jako „niekościelne chrześcijaństwo” oraz wyznawanie Boga bez konfesyjnej afiliacji⁶⁷. Warto się wobec tego przyjrzeć, jak ewoluowała sytuacja wyznaniowa w Czechach.

Popularność w narodzie zdobyły tezy głoszone przez Jana Husa, a wrogość do instytucji Kościoła spowodowało to, jak ten reformator został przez tę instytucję potraktowany. Niewątpliwie na antykatolickość Czechów wpłynęła ich wrogość do monarchii austriackiej, utożsamianej z Kościołem katolickim. Po zakończeniu II wojny światowej wśród ludności przeważało jeszcze wyznanie katolickie, natomiast elita polityczna z prezydentem Tomášem Masarykiem na czele zaczynała zwracać się ku reformacji i wracać do antykatolickich myśli oświeceniowych. Masaryk wyrażał poglądy, których podstawę stanowiła idea czeskiego humanizmu obejmującego m.in. husytyzm, reformację i odrodzenie⁶⁸.

Po II wojnie światowej, w okresie tzw. ograniczonej demokracji (1945–1948), Kościołom i związkom wyznaniowym przywrócono możliwość funkcjonowania na zasadach sprzed 1939 r. W 1948 r. przeprowadzono zamach stanu, a władzę w kraju, przy dużej akceptacji społeczeństwa, objęli komuniści. Zaczęto wprowadzać wówczas marksistowską ideę wyeliminowania pierwiastków religijnych z przestrzeni publicznej. Jak zauważył Konrad Walczuk: „Polityka wyznaniowa opierała się przede wszystkim na antykościelnych tradycjach

[66] J.R. Tretera, *Państwo i Kościół w Czechach*, [w:] *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, red. G. Robbers, tłum. J. Łopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, Wrocław 2007 s. 67.

[67] I. Boğoczová, *Czeski Bóg? Religijność Czechów jako wynik tradycji społeczno-kulturowych*, „Edukacja Międzykulturowa” 2020, nr 2 (3), s. 51–52.

[68] *Ibidem*, s. 54.

międzywojennego środowiska robotniczego w Czechach i inspirowała się przykładem sowieckim”⁶⁹. Ateizm stał się religią państwową, a istniejące związki wyznaniowe były zaledwie tolerowane przez ówczesne władze. Polityka władz zmierzała do likwidacji istniejących wspólnot religijnych. Przyjmowano szereg rozwiązań prawnych wrogich Kościołowi i jego członkom. Dotyczyły one m.in. takich kwestii jak: nacjonalizacja majątków należących do Kościołów i innych związków wyznaniowych, przejęcie na własność państwa klasztorów i czasowe internowanie zakonników, ograniczenie możliwości funkcjonowania zgromadzeń zakonnych, likwidacja szkolnictwa wyznaniowego, usunięcie nauki religii ze szkół, obowiązkowy ślub cywilny (po raz pierwszy w historii Czech w 1950 r.) oraz masowe więzienia dla duchowieństwa⁷⁰. Co prawda po likwidacji majątków kościelnych przyznano księżom pensje, ale były one bardzo niskie⁷¹. Piotr Boryszewski, oceniając czeskie realia doby komunizmu, zauważył, że ówczesne władze realizowały trzy niezmiennie założenia polityki wyznaniowej, które były modyfikowane w zależności od sytuacji. Sprowadzały się do takich kwestii jak: powielanie działań radzieckich, czyli walka z religią jako taką, eliminacja z przestrzeni publicznej przejawów tradycji i praktyk religijnych i zastępowanie ich zwyczajami i ceremoniałem komunistycznym oraz położenie szczególnego nacisku na ateistyczną edukację młodego pokolenia, co miało prowadzić do stworzenia „nowego człowieka”⁷². Rewizja w nastawieniu społeczeństwa do komunistycznej władzy przysłała wraz z interwencją wojsk Układu Warszawskiego, która miała miejsce w 1968 r. Fakt ten jednak nie spowodował znaczącego ożywienia

[69] K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019, s. 63.

[70] Zob. ibidem, s. 60–62.

[71] J.R. Tretera, *Państwo i Kościół...*, s. 69–71. Zob. też K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność...*, s. 64.

[72] P. Boryszewski, *Kościół, którego nie było – Kościół katolicki w Czechosłowacji w dobie komunizmu*, „Saeculum Christianum” 2001, nr 1/8, s. 23, 168. Szerzej zob. I. Jakimowicz-Psarska, *Życie religijne Czechów, czyli laicyzacja naszych południowych sąsiadów*, „Przegląd Religioznawczy” 2018 nr 3, s. 168.

religijności społeczeństwa, pomimo aktywnej postawy duchowieństwa wspierającego ruch antykomunistyczny.

Podział państwa na Czechy i Słowację w 1993 r. spowodował gwałtowny spadek osób wierzących w samych Czechach. Do tej pory bowiem statystyki windowali Słowacy, tradycyjnie przynależący do Kościoła katolickiego⁷³. 16 grudnia 1992 r. została przyjęta Karta podstawowych praw i wolności, stanowiąca część porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej⁷⁴. W art. 2 podkreślono fakt, że państwo jest oparte na wartościach demokratycznych i nikt nie może być skrepowany ani wyłączną ideologią, ani wyznaniem religijnym. Zagwarantowano wolność religijną poprzez możliwość kultywowania religii, zmiany wyznania lub wiary oraz możliwość niewyznawania żadnej religii (art. 15 ust. 1). Każdy ma prawo do swobodnego uzewnętrzniania swojej religii lub wiary, indywidualnie lub wspólnie z innymi, prywatnie lub publicznie, poprzez modlitwy, nauczanie, uczestniczenie w praktykach religijnych i obrzędach (art. 16 ust. 1). Kościół i związki wyznaniowe mają możliwość zarządzania swoimi sprawami, zwłaszcza powoływania swoich organów, mianowania swoich duchownych oraz tworzenia zakonów i innych kościelnych instytucji, niezależnych od organów państwowych (art. 16 ust. 2)⁷⁵.

W Czechach stworzono prawodawstwo umożliwiające funkcjonowanie Kościołom i związkom wyznaniowym. Najwięcej jednak dyskusji w społeczeństwie wzbudziło przyjęcie regulacji prawnych umożliwiającej zwrot majątków kościelnych przejętych przez państwo w okresie komunizmu. Spowodowało to ogromną niechęć do instytucji Kościoła, który w opinii oponentów nadużywał swojej pozycji. Na pogorszeniu

^[73] I. Jakimowicz-Psarska, *Życie religijne...*, s. 171.

^[74] Karta podstawowych praw i wolności z dnia 16 grudnia 1992 r. Tekst uchwały i tekst Karty został ogłoszony w „Sbírka Zákonů České Republiky” 1993, nr 1 z 28 grudnia 1992, s. 17–23, <http://libr.sejm.gov.pl/teko/1/txt/konst/czechy-b.html> [dostęp: 4.11.2023].

^[75] Zob. K. Walczuk, *Polskie, czeskie i słowackie regulacje dotyczące wolności myśli, sumienia i religii – zarys konstytucyjny*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, t. 2, red. N. Szczęch, Legnica 2010.

wizerunku Kościoła katolickiego zyskały inne wspólnoty religijne, prowadzące intensywną misję ewangelizacyjną. Wydaje się, że obywatele Republiki Czeskiej nie widzą potrzeby łączenia funkcjonowania państwa i jego instytucji z działalnością Kościołów i związków wyznaniowych⁷⁶. Według danych z 2022 r. w Czechach spada liczba osób, które deklarują przynależność do jakiegokolwiek wspólnoty religijnej. Kościół rzymskokatolicki miał stracić w ciągu dekady prawie 1/3 wiernych, czyli ok. 340 tys. Podobnie wygląda sytuacja w Kościele husyckim i Czeskim Kościele Ewangeliczno-Braterskim. Jednak co ciekawe, rośnie liczba osób, które deklarują się jako wierzące bez wskazywania konkretnego Kościoła czy wspólnoty⁷⁷.

Czesi nie borykają się z problemem migracji w takim stopniu jak Austria. Społeczeństwo jest w miarę jednorodne i przejawia swoisty stosunek do religii. Bardzo mało osób, nawet tych, które przyznają się do konkretnej konfesji, decyduje się na praktyki religijne. Kwestie wiary przynależą do zakresu indywidualnej wolności religijnej. Nie ma również presji, by religia miała mieć zagwarantowane miejsce w przestrzeni publicznej.

Polska

W powszechnej opinii sytuacja panująca w Polsce jest ewenementem w całej Europie. Tu nadal ogromna część społeczeństwa deklaruje się jako osoby wierzące, nie stroni od praktyk religijnych i utożsamia się z Kościołem. Zjawisko to jest dostrzegalne na co dzień, chociaż należy zdawać sobie sprawę z tego, że oficjalne statystyki dotyczące przynależności do poszczególnych konfesji są zawyżone. Mały Rocznik Statystyczny z 2023 r. podał bowiem, że Kościół katolicki we wszystkich swoich obrządkach (łaciński, bizantyjsko-ukraiński, ormiański,

^[76] I. Jakimowicz-Psarska, *Życie religijne...*, s. 177.

^[77] *Czechy: coraz mniej wierzących osób*, <https://www.onet.pl/informacje/kai/czechy-coraz-mniej-wierzacych-osob/2to4966,30bc1058> [dostęp: 4.11.2023].

bizantyjsko-słowiański) ma niemal 33 mln wiernych. Największa liczba przypada na Kościół rzymskokatolicki i wynosi 32 190 661 członków⁷⁸. Niedoszacowanie osób niewierzących i areligijnych wynika z uwarunkowań formalnoprawnych. Polska ustawa zasadnicza (art. 53 ust. 7) stanowi, że nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Fakt ten sprawia, że badania w przeprowadzonych spisach powszechnych nie mogą obligować respondentów do wskazywania przynależności wyznaniowej, a udzielenie ewentualnej odpowiedzi jest dobrowolne. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. za katolików uważa się nieco ponad 27 mln Polaków (71%). W 2011 r. pozytywną deklarację złożyły 33 mln. Należy jednak podkreślić, że 7,8 mln osób odmówiło udzielenia odpowiedzi. W porównaniu z 2,7 mln w 2011 r. ci, którzy zdecydowali się wziąć udział w badaniu, stanowią 71,3% ogółu ludności, 89,8% spośród nich zadeklarowało przynależność do Kościoła katolickiego⁷⁹. Dane, którymi dysponuje Główny Urząd Statystyczny, pochodzą od poszczególnych wspólnot religijnych. W przypadku Kościoła katolickiego o członkostwie decyduje chrzest. Osoba ochrzczona na zawsze pozostaje w Kościele katolickim, niezależnie od deklarowanej przez siebie postawy. Może również dokonać aktu apostazji (formalne odejście z Kościoła), ale nadal będzie figurowała jako osoba ochrzczona. Niezależnie jednak, które liczby potraktujemy jako miarodajne, bezsprzecznym faktem pozostaje to, że Polacy nadal są narodem wierzącym i identyfikującym się z instytucją Kościoła. Liczba praktykujących katolików to nieco ponad 30%. Co prawda według danych za 2021 r. odnotowano spadek aktywności do 28,3%, niemniej jednak był to okres pandemii, ludzie obawiali się

[78] Mały Rocznik Statystyczny Polski. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, s. 117.

[79] *Ilu jest katolików w Polsce?*, <https://iskk.pl/ilu-jest-katolikow-w-polsce/> [dostęp: 5.11.2023].

o własne zdrowie⁸⁰. Dane z „liczenia” wiernych, które zostało przeprowadzone 22 października 2023 r., będą dostępne w 2024 r.

Niewątpliwie kryzys dotyczy również Kościoła w Polsce. Szczególnie jest to widoczne wśród młodych, którzy masowo rezygnują z katechezy i nie uczestniczą w praktykach religijnych, wykazując przy tym dużą obojętność w sprawach wiary. Na takie podejście wpływ ma wiele czynników, m.in. styl życia młodych osób, brak identyfikowania się z autorytetami, a także skandale, w które wnikają się osoby związane z Kościołem. Z religią identyfikują się głównie osoby dojrzałe i starsze, stanowiące większość polskiego społeczeństwa. Sprawia to, że Polska nadal może być postrzegana jako kraj katolicki. Co ukształtowało takie postawy osób dojrzałych, że pozostają one wierne swym wartościom pomimo istniejących przeciwności? Warto przyjrzeć się czynnikom, które wydają się decydujące.

Konstytucja 3 maja z 1791 r., uznana za pierwszą w Europie, a drugą na świecie ustawę zasadniczą, poręczała wolność wszystkich religii i obrządków na terenie Rzeczypospolitej, zawierając jednocześnie zakaz odstępstwa od wiary rzymskokatolickiej, która została uznana za religię narodową i panującą (art. 1). W literaturze przedmiotu zakaz opuszczenia wiary katolickiej tłumaczony jest obawą Stanisława Augusta Poniatowskiego, aby chłopcy rusczy wyznający grekokatolicyzm nie przechodzili na prawosławie⁸¹.

Oktrojowane konstytucje wydawane w okresie zaborów zawierały również w swej treści normy regulujące sytuację poszczególnych wspólnot religijnych. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. postanowiono utrzymać status Kościoła katolickiego jako religii przeważającej części polskiego społeczeństwa. Konstytucja z 17 marca 1921 r., obok

[80] *Kościół katolicki – ilu Polaków bierze udział niedzielnych w mszach? – Źródło: Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego, <https://portalstatystyczny.pl/kosciol-katolicki-ilu-polakow-bierze-udzial-niedzielnych-w-mszach/> [dostęp: 5.11.2023].*

[81] P. Bała, *Pod wezwaniem Boga czy narodu. Religia a ustrój – studium przypadku polskich konstytucji*, Warszawa 2010, s. 126–127. Autor przywołuje opinię Janusza Tazbira.

gwarancji w zakresie wolności wyznania (art. 111)⁸², przewidywała, że wyznanie rzymskokatolickie zajmuje w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Postanowiono również, że stosunek państwa do Kościoła miała regulować umowa ze Stolicą Apostolską (art. 114). Uznane przez państwo związki religijne miały prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, prowadzić swoje sprawy wewnętrzne, posiadać i nabywać majątek oraz nim rozporządzać (art. 113). W konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. pozostawiono w mocy regulacje wyznaniowe zawarte w konstytucji marcowej, utrzymując tym samym gwarancje przynależne podmiotom konfesyjnym (art. 81 ust. 2)⁸³. Zapowiadana umowa konkordatowa ze Stolicą Apostolską została podpisana 10 lutego 1925 r.⁸⁴ Dokument ten potwierdzał status Kościoła katolickiego. Zapewniał mu autonomię w sprawach wewnętrznych, przewidując jednocześnie uposażenie dla duchowieństwa w zależności od zajmowanego stanowiska.

Państwo socjalistyczne, jakim stała się Polska po zakończeniu II wojny światowej, postanowiło zrewidować swój system relacji z Kościołem. Oficjalnie obowiązywała zasada wolności sumienia i wyznania, ponieważ manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. pozostawiał w mocy unormowania konstytucji marcowej do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej⁸⁵. Zgodnie ze wzorcem z ZSRR i zasadami leninizmu religię uznano za sprawę prywatną i postanowiono oddzielić Kościół od państwa. Nadal jednakże postulowano ochronę wolności sumienia i wyznania⁸⁶. Bardzo szybko zdecydowano się na zerwanie stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską. 12 września 1945 r. Tymczasowy Rząd Jedności

[82] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

[83] Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.

[84] Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (Dz. U. z 1925 r. nt 72 poz. 501).

[85] Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, zał. do Dz. U. z 1944 r., nr 1.

[86] W. Mysłek, *Polityka wyznaniowa Polski Ludowej*, Warszawa 1970, s. 152.

Narodowej wydał uchwałę, w której uznał konkordat z 1925 r. za nieobowiązujący wskutek naruszenia jego postanowień przez Stolicę Apostolską. Aktowi temu towarzyszyła nagonka propagandowa na Watykan i papieża⁸⁷. Konstytucja z 22 lipca 1952 r. zapewniła obywatelom wolność sumienia i wyznania, ustanawiając jednocześnie zakaz jej nadużywania w celach grożących interesowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Kościół miał być oddzielony od państwa, a zasady wzajemnych relacji z państwem miała regulować ustawa (art. 70)⁸⁸.

Bezkompromisowa postawa Kościoła katolickiego i poszczególnych hierarchów w okresie Polski Ludowej miała znaczący wpływ na postrzeganie tej instytucji i religijność społeczeństwa. Kiedy nasz kraj wszedł w orbitę wpływów ZSRR, stało się jasne, że religia i Kościół tracą rację bytu. Jeżeli wartości te miały przetrwać, to wyłącznie podporządkowane państwu. Komunistyczne władze starały się wpływać na Kościół w każdym obszarze jego działalności. Wydawano szereg aktów normatywnych pozbawiających go wsparcia materialnego i ograniczających jego autonomię. Na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. postanowiono przejąć majątki należące do Kościoła⁸⁹. 9 lutego 1953 r. został wydany dekret o obsadzaniu stanowisk kościelnych, na podstawie którego władza kościelna straciła kompetencje do mianowania duchownych na poszczególne stanowiska⁹⁰. Wydanie tego dokumentu doprowadziło do protestu Episkopatu Polski i internowania prymasa Wyszyńskiego na trzy lata. Równoległe toczyły się procesy duchowieństwa bezpodstawnie oskarżanego o współpracę z obcym wywiadem bądź kolaborację z Niemcami w czasie II wojny światowej. Czasowe złagodzenie kursu polityki wyznaniowej miało miejsce w 1956 r. Prymasa uwolniono,

[87] J. Żaryn, *Kościół w PRL*, Warszawa 2004, s. 14.

[88] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz. U z 1952 r., nr 33, poz. 232.

[89] Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, Dz. U. z 1950 r. nr 9, poz. 87 ze zm.

[90] Dekret z dnia 9 lutego 1953 r. o obsadzaniu duchownych stanowisk kościelnych, Dz. U. z 1953 r., nr 10, poz. 32.

a postanowienia dekretu o obsadzaniu stanowisk kościelnych zostały zrewidowane. Sytuacja uległa radykalnej zmianie, kiedy 16 października 1978 r. Karol Wojtyła został wybrany na papieża. Fakt ten nie tylko wpłynął na relacje państwo–Kościół, ale również ożywił religijność polskiego społeczeństwa. Gwałtownie wrosła liczba powołań kapłańskich i zakonnych, a kościoły masowo nawiedzane były przez wiernych.

Przełom lat 80. i 90. XX w. spowodował zmianę w polityce wyznaniowej państwa. 17 maja 1989 r. zostały uchwalone trzy ustawy stanowiące przełom w sytuacji poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych. Były to: ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego⁹¹; ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁹² oraz ustawa o ubezpieczeniach społecznych osób duchownych⁹³. Równocześnie toczyły się negocjacje w sprawie konkordatu, który ostatecznie został podpisany 28 lipca 1993 r.⁹⁴ Przyjęcie powyższych aktów prawnych umożliwiło m.in. zwrot mienia, którego Kościoły i inne związki wyznaniowe zostały pozbawione w wyniku nacjonalizacji. Wkrótce po uregulowaniu statusu prawnego Kościoła katolickiego została regulowana sytuacja kilkunastu podmiotów. Aktualnie 15 wspólnot religijnych (w tym Kościół katolicki) swój status prawny ma uregulowany w odrębnym akcie normatywnym o randze ustawy⁹⁵.

^[91] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r., nr 29 poz. 154 – t. ogłoszony).

^[92] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. z 198 r., nr 29, poz. 155 – t. ogłoszony).

^[93] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych, Dz. U. z 1989 r., nr 29, poz. 156 – t. ogłoszony).

^[94] Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. nr 51, poz. 318).

^[95] Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 544; tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1726; Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 483.; Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 509; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego

W 1997 r. została uchwalona nowa konstytucja, która porządkowała kwestie wyznaniowe, ustalając status prawny Kościołów i związków wyznaniowych. Artykuł 25 zawiera zasady relacji państwo-Kościół. W pierwszej kolejności została podkreślona zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1). Ponadto na władze publiczne nałożono obowiązek zachowania bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Prawodawca założył jednakże aktywną postawę państwa, które winno zapewnić możliwość ich wyrażania w życiu publicznym (art. 25 ust. 2). Zasada autonomii i niezależności oraz współdziałania dla dobra wspólnego i dobra jednostki została rozciągnięta na wszystkie podmioty o uregulowanej sytuacji prawnej (art. 25 ust. 3).

Ponadto została ustalona forma regulowania bilateralnych stosunków pomiędzy państwem a poszczególni Kościołami i związkami

w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 85; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 47; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 8; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. z 1928 r., nr 38, poz. 363 ze zm.; Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1936 r., nr 30, poz. 240 ze zm.; Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1936 r., nr 30, poz. 241 ze zm.; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 51; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 2616; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1874; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1798; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 13.

wyznaniowym⁹⁶. W przypadku Kościoła katolickiego to ustawa i konkordat, natomiast dla innych podmiotów przewidziano ustawę, która poprzedzona jest umową zawartą pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami poszczególnych wspólnot (art. 25 ust. 4 i 5).

W okresie transformacji ustrojowej, która miała miejsce po 1989 r., w relacjach państwo–Kościół nie było wyraźnych napięć. Władza szczególnie zabiegała o poparcie Kościoła w momencie, gdy Polska miała stać się członkiem Unii Europejskiej. Pomimo ciągle pojawiających się pomysłów nie zdecydowano się również na zmianę modelu finansowania przez państwo składek na ubezpieczenia społeczne duchownych. Fundusz Kościelny, który został wyodrębniony po nacjonalizacji majątków kościelnych w 1950 r., nadal odprowadza 80% wartości składki, jaką opłacają duchowni. Zaufanie do instytucji Kościoła spadło po ujawnieniu opinii publicznej skandali natury obyczajowej. Obecnie Kościół walczy o odzyskanie zaufania, jednakże obserwujemy swoistą nagonkę medialną zarówno na samą instytucję, jak i poszczególnych hierarchów. Zdaje się, że polskie społeczeństwo jest coraz bardziej podzielone w ocenie Kościoła, jednakże jak pokazują statystyki, pomimo istniejącej sytuacji nadal pozostaje wierne wartościom, które ukształtowały naród.

Podsumowanie

Filozofia grecka, prawo rzymskie, a w szczególności religia chrześcijańska wpłynęły na tożsamość kontynentu. Kraje Europy Środkowej nie są jednorodne pod względem religijności mieszkańców, a wpływ na istniejący stan rzeczy miała w dużej mierze polityka wyznaniowa prowadzona na przestrzeni wieków. Sekularyzacja społeczeństwa jest zjawiskiem powszechnym, niemniej jednak w krajach o ugruntowanej pozycji Kościoła katolickiego nadal możemy obserwować duży odsetek

^[96] Zob. K. Walczuk, *Zasada bilateralności*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 561–568.

społeczeństwa identyfikującego się z wartościami związanymi z tą instytucją. Podsumowując zaś rozważania poczynione w niniejszym opracowaniu, można wysunąć następujące wnioski:

1. Na terenach dzisiejszej Europy religia odgrywała bardzo ważną rolę już od starożytności. Ludzie zawsze poszukiwali odniesień do wartości transcendentnych i starali się tłumaczyć nimi wiele zjawisk, które ich otaczały.
2. W głównej mierze stosunek do konfesji inspirowanych nauczaniem Chrystusa stał się punktem odniesienia polityki prowadzonej przez władców świeckich, którzy starali się wykorzystać religię do osiągnięcia wymiernych korzyści.
3. Na postawy aksjologiczne kultywowane w całej Europie wpływ ma wiele czynników. Jednym z nich jest niewątpliwie światopogląd jej mieszkańców, który jest elementem w bezpośredni sposób oddziałującym na wartości, z którymi identyfikują się całe narody.
4. „Światopogląd” jest pojęciem, w którym znajduje się miejsce dla przekonań inspirowanych religijnie, areligijnie bądź w sposób neutralny dla religii. Państwo winno szanować przekonania swoich obywateli, a ewentualna ingerencja w ich zewnętrzne przejawy może mieć miejsce tylko w ściśle określonych okolicznościach.
5. Termin „Europa Środkowa” nie jest w sposób tożsamy pojmowany przez przedstawicieli różnych dziedzin wiedzy czy instytucji. Toczy się spór odnośnie do tego, czy przez pojęcie to należy rozumieć określoną ideę, czy ściśle wyodrębniony obszar geograficzny.
6. Pomimo toczących się dyskusji należy zauważyć, że określenie „Europa Środkowa” jest terminem funkcjonującym zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w oficjalnych dokumentach różnorodnych instytucji.
7. O tym, jaka Europa jest, nie decyduje w pierwszej kolejności jej sytuacja gospodarcza, ale wartości, na których została ukształtowana.

8. Europa powinna być miejscem przyjaznym dla drugiego człowieka, niezależnie od jego narodowości bądź religii, jednakże nie może przy tym wyzbywać się tego, co ukształtowało ten region.
9. Zjawisko laicyzacji społeczeństwa ma swoje źródła w procesach, transformacji, modernizacji, zróżnicowaniu funkcjonalnym oraz racjonalizacji czy indywidualizacji przestrzeni kulturowych.
10. Pojęcie „polityka wyznaniowa” nie ma negatywnego wydźwięku czy innego źle ocenianego znaczenia. Jest zaś jedną z polityk, jaką państwo niezależnie od okresu i warunków ustrojowych prowadzi w stosunku do zagadnienia religii.
11. Niezależnie od okresu dziejów państwo prowadziło określony model polityki wobec organizacji religijnych, co w bezpośredni sposób oddziaływało również na członków poszczególnych wspólnot.
12. Ogromne znaczenie dla sytuacji panującej w poszczególnych krajach ma wielokulturowość samego społeczeństwa. Państwo jako gwarant bezpieczeństwa, praw i wolności musi zapewnić wszystkim obywatelom możliwość swobodnego ustosunkowania się do kwestii światopoglądowych.
13. Unia Europejska i cała Europa stoją przed ogromnym wyzwaniem zapanowania nad zjawiskiem niekontrolowanych procesów migracyjnych i ochrony swoich obywateli, a także koniecznością godnego potraktowania imigrantów, którzy znaleźli się już na jej terytorium.
14. Władze poszczególnych państw powinny współpracować z podmiotami, które są w stanie pomóc w rozładowaniu istniejących napięć. Ogromna rola spoczywa na Kościołach i innych związkach wyznaniowych, które w swoją misję mają wpisana pomoc potrzebującym.
15. Dynamika przeobrażeń w strukturze austriackiego społeczeństwa spowodowała zwiększenie aktywności władz w zakresie polityki wyznaniowej. Obecnie mamy do czynienia z nową fazą polityki wyznaniowej, która zmierza do utrzymania tradycyjnego *status quo*.

16. Sytuacja w Austrii nie jest odosobnionym przypadkiem. Obecnie wiele krajów zaczyna rewidować swoje podejście do polityki imigracyjnej i samych imigrantów, którzy przybywają na ich terytorium.
17. Korzystanie z wolności religijnej nie może ingerować w interes państwa i nie może godzić w prawa i wolności obywateli. Jednak wprowadzane ograniczenia muszą zachowywać proporcje w stosunku do chronionego dobra.
18. Sytuacja wyznaniowa w Czechach jest efektem odmienności dziejów tego kraju oraz uwarunkowań społecznych i politycznych. Wszystkie te czynniki sprawiły, że czeska religijność jest antydoktrynalna, antyklerykalna i antyinstytucjonalna (antykościelna). Wiarę Czechów określa się jako niekościelne chrześcijaństwo oraz wyznawanie Boga bez konfesyjnej afiliacji.
19. Społeczeństwo czeskie jest w miarę jednorodne i przejawia swoisty stosunek do religii. Bardzo mało osób, nawet tych, które przyznają się do konkretnej konfesji, decyduje się na praktyki religijne. Kwestie wiary przynależą do zakresu indywidualnej wolności religijnej. Nie ma również presji, by religia miała mieć zagwarantowane miejsce w przestrzeni publicznej.
20. Sytuacja w Polsce jest ewenementem w całej Europie. Ogromna część społeczeństwa nadal deklaruje się jako osoby wierzące, nie stroni od praktyk religijnych i utożsamia się z Kościołem, chociaż kryzys dotyczy również Kościoła w Polsce. Szczególnie jest to widoczne wśród młodych, którzy masowo rezygnują z katechezy i nie uczestniczą w praktykach religijnych, wykazując przy tym dużą obojętność w sprawach wiary. Na takie podejście wpływ ma wiele czynników, np.: styl życia młodych osób, brak identyfikowania się z autorytetami, a także skandale, w które wnikają się osoby związane z Kościołem.
21. Z religią identyfikują się głównie osoby dojrzałe i starsze, stanowiące większość polskiego społeczeństwa, sprawiając, że Polska nadal może być postrzegana jako kraj katolicki.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002, <http://libr.sejm.gov.pl/teko1/txt/konst/usa.html>.

Konstytucja Austrii, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/teko1/txt/konst/austria.html>.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. nr 30 poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Karta podstawowych praw i wolności, <http://libr.sejm.gov.pl/teko1/txt/konst/czechy-b.html>.

Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchji duchownej (Dz. U. z 1928 r. nr 38, poz. 363 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz. U. z 1936 r. nr 30, poz. 240 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r. nr 30, poz. 241 ze zm.).

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (zał. do Dz. U. z 1944 r. nr 1).

- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego. (Dz. U. z 1950 r. nr 9, poz. 87 ze zm).
- Dekret z dnia 9 lutego 1953 r. o obsadzaniu duchownych stanowisk kościelnych. (Dz. U. z 1953 r. nr 10, poz. 32).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r., nr 29, poz. 154 – t. ogłoszony).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 198 r. nr 29, poz. 155 – t. ogłoszony).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. z 1989 r. nr 29, poz. 156 – t. ogłoszony).
- Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. nr 51, poz. 318).
- Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 544, Dz. U. z 2014 r. poz. 1726).
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 483).
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 509).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2616).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1874).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 85).

- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 51).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 8).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 47).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 13).
- Bundesgesetz über die Einrichtung einer Dokumentations- und Informationsstelle für Sektenfragen (Bundesstelle für Sektenfragen) BGBl. I 1998/150.
- Mały Rocznik Statystyczny Polski. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023.

Literatura

- Arnold M., *Sekularyzacja w Europie i „causa Polonia”: historyczny przypadek szczególnie czy rodzaj religijnej asertywności?*, [w:] *Gemeinsame Wege? Transformation in Deutschland und Polen*, eds. E. Bojenko-Izdebska, K. Mazurek, W. Priesmeyer-Tkocz, Berlin 2021.
- Bachryj-Krzywaźnia M., *Tożsamość Europy – tożsamość europejska*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014.
- Bała P., *Pod wezwaniem Boga czy narodu. Religia a ustroj – studium przypadku polskich konstytucji*, Warszawa 2010.
- Bogoczová I., *Czeski Bóg? Religijność Czechów jako wynik tradycji społeczno-kulturowych*, „Edukacja Międzykulturowa” 2020, nr 2 (3).
- Boryszewski P., *Kościół, którego nie było – Kościół katolicki w Czechosłowacji w dobie komunizmu*, „Saeculum Christianum” 2001, nr 1/8.

- Cobel-Tokarska M., *Europa Środkowa, dawne i nowe znaczenie*, [w:] *Krótkie wykłady z socjologii. Kategorie, problemy, subdyscypliny*, red. A. Firkowska-Mankiewicz, T. Kanasz, E. Tarkowska, Warszawa 2013.
- Ehrlich L., *Pisma wybrane Pawła Włodkowica*, t. 1, Warszawa 1968.
- Gołda-Sobczak M., *Systemy relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1.
- Hess A., *Państwo a Kościół. Doświadczenia austriackie – uregulowania konkordatowe*, Kraków 2003.
- Husar-Poliszuk W., Secler B., Ślusarczyk P.S., *Polityka wyznaniowa. Konteksty innych polityk publicznych. Austria, Katalonia, Polska*, Zielona Góra 2018.
- Jakimowicz-Psarska I., *Życie religijne Czechów, czyli laicyzacja naszych południowych sąsiadów*, „Przegląd Religioznawczy” 2018, nr 3.
- Kiełpiński K., *Historia relacji Kościół – Państwo w kościelnym prawie publicznym. Ukształtowanie się jurysdykcjonalizmu*, „Fides, Ratio et Patria. Studia toruńskie” 2017, nr 7.
- König F., *Duchowe podstawy Europy*, [w:] *Europa i co z tego wynika*, red. K. Michalski, Warszawa 1990.
- Kosiek T., *Polscy prekursorzy pierwiastków demokracji na tle tradycji europejskiej*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i zarządzanie” 2016, nr 98.
- Krętosz J., *Geneza józefińskiej polityki kościelnej cesarza Józefa II w monarchii habsburskiej (1780–1790)*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2001, nr 34.
- Krukowski J., *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993.
- Leszczyński A., *Kultura. Korzenie kultury europejskiej*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2013, nr 4/II.
- Małajny R.M., *„Mur separacji” – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1992.
- Marek R., *Cezaropapizm a rzeczywistość Imperium Romanum IV-V wieku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9(1).
- Michalak R., *Polityka wyznaniowa. Zakres zjawiska*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia” 2019, Vol. 26, nr 1, Sectio K.
- Misztal H., *Systemy relacji Państwo-Kościół*, [w:] *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000.

- Misztal H., *Wolność religijna*, [w:] *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000.
- Mysłek W., *Polityka wyznaniowa Polski Ludowej*, Warszawa 1970.
- Orzeszyna K., *Podstawy relacji między państwem a Kościołem w konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium prawno-porównawcze*, Lublin 2007.
- Orzeszyna K., *Systemy relacji między państwem i Kościołem we Francji*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2002, t. 12, nr 1.
- Poniatowski M., *Dualizm religijno-polityczny w pierwszym tysiącleciu chrześcijaństwa*, [w:] *Reddite ergo quae sunt Caesaris Caesari et quae sunt Dei Deo*, red. M. Sitarz, P. Sitarz, H. Stawniak, Lublin 2014.
- Potz R., *Państwo i Kościół w Austrii*, [w:] *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, tłum. J. Łopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, Wrocław 2007.
- Rogała K., *Kształtowanie się relacji między państwem a Kościołem. Aspekt historyczno-prawny*, „Kwartalnik Wydziału Teologicznego UMK” 2018, nr 1.
- Rynkowski M., *Państwo i Kościół w Polsce*, [w:] *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, red. G. Robbers, tłum. J. Łopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, Wrocław 2007.
- Szymanek J., Zaleśny J., *Wprowadzenie*, „Studia Politologiczne” 2012, nr 24.
- Tretera J.R., *Państwo i Kościół w Czechach*, [w:] *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, red. G. Robbers, tłum. J. Łopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, Wrocław 2007.
- Walachowicz J., *Stosunek państwa rzymskiego do chrześcijaństwa*, [w:] *Powszechna historia państwa i prawa*, red. K. Krasowski et al., Poznań 1993.
- Walczuk K., *Polskie, czeskie i słowackie regulacje dotyczące wolności myśli, sumienia i religii – zarys konstytucyjny*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, t. 2, red. N. Szczęch, Legnica 2010.
- Walczuk K., *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019.
- Walczuk K., *Zasada bilateralności*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 561–568.

Zenderowski R., Michalak R., *Polityka wyznaniowa. Aspekty teoretyczne i egzemplifikacyjne*, Zielona Góra 2018.

Żaryn J., *Kościół w PRL*, Warszawa 2004.

Żurek A., *Chryścianizacja prawa po „Edyktie mediolańskim”*, „VoX Patrum” 2014, nr 61, s. 73–88.

Źródła internetowe

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1998_150_1/1998_150_1.pdf.

Austria reformuje islam, <https://www.rp.pl/swiat/art4664331-austria-reformuje-islam>.

Austria: zakaz noszenia islamskich chust w szkołach, <https://www.dw.com/pl/austria-zakaz-noszenia-islamskich-chust-w-szko%C5%82ach/a-48759337>.

Cieślak Z., *Cezaropapizm a papocezaryzm w średniowieczu*, <https://www.opiekun.kalisz.pl/cezaropapizm-a-papocezaryzm-w-sredniowieczu>.

Czechy: coraz mniej wierzących osób, <https://www.onet.pl/informacje/kai/czechy-coraz-mniej-wierzacych-osob/2to4966,30bc1058>.

Grabowska M., *Sekularyzacja w Europie. Teoria i rzeczywistość*, <https://teologiapolityczna.pl/relacja-nagranie-sekularyzacja-w-europie-teoria-i-rzeczywistosc-relacja-z-wykladu-prof-miroslawy-grabowskiej>.

<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/swiatopoglad;3984412.html>.

https://filozofia.wyklady.org/wyklad/608_filozofia-sloownik-pojec_strona-5.html.

<https://sjp.pwn.pl/slovníki/%C5%9Bwiatopogl%C4%85d.html>.

<https://www.cei.int/member-states>.

<https://www.synonimy.pl/synonim/laicyzacja>.

Ilu jest katolików w Polsce?, <https://iskk.pl/ilu-jest-katolików-w-polsce>.

Kazimierz Wielki uregulował prawa Żydów w Królestwie Polskim, <https://muzhp.pl/kalendarium/kazimierz-wielki-uregulowal-prawa-zydow-w-krolestwie-polskim-1>.

Marzena Toumi

Polityka migracyjna państw Europy Środkowej – razem czy osobno? Szanse i zagrożenia z perspektywy polityki europejskiej

Wprowadzenie

Migracja ludności oznacza jej przemieszczanie się, najczęściej w celu czasowej lub stałej zmiany miejsca pobytu. Migracje mogą dotyczyć zarówno zmiany miejsca w strukturze społecznej (migracje pionowe), jak i zmiany miejsca zamieszkania (migracje poziome). Napływ ludności na dane terytorium to imigracja, odpływ to emigracja. Powrót do dawnego miejsca zamieszkania (migracja powrotna) zwany jest reemigracją.

Migracje możemy podzielić na: przymusowe, kiedy osoba opuszcza swój kraj, gdyż jest do tego zmuszona, np. z powodu grożących jej represji politycznych; dobrowolne, kiedy przyczyna wyjazdu wynika z woli osoby wyjeżdżającej; legalne, kiedy wyjazd i przemieszczanie się pomiędzy państwami są legalne i odbywają się na podstawie prawa legalnego pobytu w danym kraju; nielegalne, kiedy osoba w danym państwie przebywa nielegalnie; czasowe, kiedy osoba po poprawie swojego statusu czy po zakończeniu przyczyn imigracji wraca do swojego kraju; stałe, kiedy osoba wyjeżdżająca nie zamierza wracać do swojej ojczyzny; wewnętrzne, w ramach danego państwa; zewnętrzne, kiedy dochodzi do opuszczenia granic danego państwa.

Migracje stanowią immanentny element niezwykle zróżnicowanej i wielowątkowej historii zarówno samej Europy, jak i świata¹. Wędrówka jest stałym elementem historii ludzkości, a czynniki kształtujące migracje mają wymiar demograficzny, społeczny, ekonomiczny, polityczny i środowiskowy lub stanowią ich kombinację. Ilu ludzi, tyle powodów².

Obecnie głównymi kierunkami migracji są Europa Zachodnia (to kierunek migracji przede wszystkim mieszkańców Europy Wschodniej,

[1] Przez stulecia miliony Europejczyków kolonizowały zamorskie terytoria zależne, osiedlały się praktycznie na wszystkich kontynentach, tworząc nowe organizmy państwowe – politycznie, kulturowo i gospodarczo związane z Europą. Współczesna Europa swój kształt i poziom rozwoju gospodarczego zawdzięcza w znacznym stopniu masowym przemieszczeniom ludności. Zob. A. Szabaciuk, *Migracje z Europy Wschodniej – szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, s. 315.

[2] Zwiększony napływ uchodźców i imigrantów do państw na południu Europy i ich niekontrolowane przepływy w głąb kontynentu doprowadziły do kryzysu. Jego pierwsza faza rozpoczęła się w 2011 r. bezpośrednio po wydarzeniach tzw. arabskiej wiosny, która doprowadziła do wojny domowej w Syrii, starć w Libanie oraz wojny domowej w Libii. Kolejny etap, a zarazem jak dotąd moment kulminacyjny, nastąpił w roku 2015 pod wpływem eskalacji konfliktu wojennego w Syrii oraz rosnącej ekspansji tzw. Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie. W następstwie tych wydarzeń ok. 13 mln Syryjczyków zostało zmuszonych do opuszczenia swoich domów, w tym prawie 5 mln wyjechało za granicę. Tworzenie się struktur „Państwa Islamskiego” spowodowało ucieczkę chrześcijan i jazydów w obawie przed prześladowaniami. Podobnie rzecz ma się z mieszkańcami Erytrei, którzy uciekają w obawie przed postępującym łamaniem praw człowieka. Innym źródłem przymusowej migracji był konflikt na Ukrainie i interwencja Rosji, która doprowadziła w 2014 r. do wybuchu wojny o Krym, i stanowiąca jej eskalację inwazja Rosji rozpoczęta 24 lutego 2022 r. W rezultacie, według danych Eurostatu, na koniec czerwca 2023 r. prawie 4,2 mln obywateli spoza UE, którzy uciekli z Ukrainy w wyniku rosyjskiej agresji, miało status ochrony czasowej w krajach UE. Zob. m.in. J. Szymańska, *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS” 2017, nr 3(51), s. 160; *4.2 million people under temporary protection*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231110-1> [dostęp: 26.10.2023]; *Procesy migracyjne do Europy i w obrębie kontynentu*, <https://zpe.gov.pl/b/procesy-migracyjne-do-europy-i-w-obrebie-kontynentu/P1GfDnZo8> [dostęp: 27.10.2023].

Azji i Afryki) i Europa Środkowa (do której migrują mieszkańcy głównie Europy Wschodniej i Azji).

Na podstawie danych Biura UNHCR (Agencji ONZ ds. Uchodźców) w połowie 2022 r. na całym świecie było 32,5 mln uchodźców oraz 53,2 mln osób wewnętrznie przesiedlonych (ze względu na konflikty i przemoc)³.

Obecnie mamy do czynienia ze szczególnym nasileniem migracji, a współczesne ruchy migracyjne przybierają bardzo różne i często skrajne formy⁴, co w praktyce doprowadziło do kryzysu migracyjnego w Europie, który obnażył jedną z największych słabości Unii Europejskiej, a mianowicie brak wspólnej polityki migracyjnej.

Praktycznie za wszystkimi decyzjami podejmowanymi w tym zakresie kryją się duże różnice zdań pomiędzy przywódcami poszczególnych państw wspólnoty europejskiej. Nawet implementacja prawa obowiązującego na poziomie międzynarodowym, np. konwencji genewskiej⁵, bywa

[3] Pod koniec 2021 r. w UE mieszkało poniżej 10% wszystkich uchodźców na świecie i jedynie ułamek osób wewnętrznie przesiedlonych. W połowie 2022 r. w wyniku wojny na Ukrainie odsetek uchodźców żyjących w UE wzrósł do ponad 20%. *Refugee Data Finder*, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics> [dostęp: 27.10.2023].

[4] „Współczesny kryzys migracyjny na granicy Białorusi z Unią Europejską, a szczególnie z Polską, ma charakter sztuczny. Planując go, prezydent Białorusi Alaksandr Łukaszenka, za wiedzą i aprobatą prezydenta Rosji Władimira Putina, zakładał, że wywieranie presji migracyjnej spowoduje chaos oraz doprowadzi do polaryzacji i konfliktów w polskim społeczeństwie. Przyczyni się do pogorszenia jej pozycji na arenie międzynarodowej jako kraju, który blokując granicę stworzy strefę niestabilności w Europie. Wysuwane pod adresem Polski oskarżenia o eskalację militarną przy granicy z Białorusią współgrają z propagandą Mińska i Moskwy o agresywnych działaniach Unii Europejskiej oraz NATO”. A. Wawrzusiszyn, *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2022, nr 2(33), s. 47.

[5] Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r. nr 38, poz. 171; Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 515.

kwestionowana przez państwa przeciwne polityce „otwartych drzwi”⁶. W konsekwencji decyzje te mają zazwyczaj charakter niefunkcjonalnych kompromisów lub dotyczą tylko jednego z licznych aspektów problemu. Na próbę zostały wystawione: relacje między poszczególnymi państwami, ich zdolność do współdziałania przy rozwiązywaniu następstw kryzysu, zdolność do brania na siebie współodpowiedzialności w tym zakresie.

Nasilone procesy migracyjne niewątpliwie wpłynęły też na politykę poszczególnych państw europejskich oraz na nastroje społeczne, stając się częstym źródłem napięć i poważnych konfliktów.

W związku z tym państwa Europy Środkowej (choć nie są celem tej „wędrowki ludów” z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, to jednak część z nich stała się jednym z etapów na trasie do Europy Zachodniej) muszą być gotowe na wszystkie możliwe scenariusze i powinny utrzymywać ponadnarodową politykę migracyjną oraz wspierać się w procesie nie tylko ochrony granic, ale też przyjmowania migrantów i zapewniania im godziwych warunków życia⁷.

Założenia badawcze opracowania koncentrują się wokół problemów istotnych dla teraźniejszości i przyszłości Europy Środkowej⁸ w ramach Unii Europejskiej związanych z migracją na nasz kontynent, zwłaszcza obywateli państw muzułmańskich, którzy nie zawsze potrafią lub chcą się zintegrować z mieszkańcami krajów przyjmujących.

^[6] Warto zapamiętać, że w myśl konwencji genewskiej nie tylko ucieczka przed wojną, ale wszelkie obawy przed prześladowaniem są podstawą, aby nadać status uchodźcy. Uchodźczyniami mogą być zarówno kobiety, które uciekają przed szkodliwymi praktykami w kraju pochodzenia, jak np. aranżowane małżeństwa, jak i osoby uciekające przed przemocą ze strony gangów czy karteli. Ważne, aby była to uzasadniona obawa przed prześladowaniem.

^[7] Zob. m.in. A.K. Olech, Z. Śliwa, *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, Vol. 278, s. 92.

^[8] W niniejszym tekście państwa Europy Środkowej utożsamiane są z Grupą Wyszehradzką (V4) – zrzeszeniem czterech państw Europy Środkowej: Polski, Czech, Słowacji i Węgier, którego celem jest pogłębianie współpracy między tymi krajami.

Czynniki migracyjne

Czynniki, które prowadzą do opuszczenia danego kraju lub skłaniają do przeniesienia się na dane terytorium, dzieli się na wypychające i przyciągające. Rozróżnia się trzy główne grupy czynników zarówno wypychających, jak i przyciągających: społeczno-polityczne, demograficzne i ekonomiczne oraz środowiskowe i klimatyczne.

Do pierwszej grupy należy zaliczyć czynniki takie jak prześladowania na tle etnicznym, religijnym, rasowym, politycznym i kulturowym, które zmuszają ludzi do opuszczenia ich kraju⁹. Istotne są również konflikty zbrojne. Osoby uciekające przed prześladowaniami są uchodźcami humanitarnymi¹⁰.

W 2022 r. osoby ubiegające się o azyl pochodziły z ok. 140 państw. W samej UE złożono prawie milion (965 665) wniosków o azyl (o 52,1% więcej niż w 2021 r.). W szczytowym momencie kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016 liczba składających wnioski sięgnęła 1 221 690¹¹.

W 2022 r. z państw spoza UE przesiedlono ok. 17 300 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej do państw członkowskich UE, czyli o 27% mniej niż w 2021 r., ale o 496% więcej niż w 2020 r.¹²

^[9] Szerzej zob. E. Kacperska et al., *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy. Problemy. Wyzwania*, Warszawa 2019, s. 16–20.

^[10] Obecnie obywatele państw trzecich muszą złożyć wniosek o objęcie ochroną w pierwszym kraju UE, do którego przybędą. Złożenie wniosku jest równoznaczne z uzyskaniem przez nich statusu osoby ubiegającej się o azyl (azylanta). Status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej uzyskują dopiero w następstwie pozytywnej decyzji organów krajowych. Szerzej zob. B. Mróz, *Wpływ zagrożeń migracyjnych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Journal of Modern Science”, 2017, t. 2/33, s. 285–304.

^[11] *Azyl i migracja w UE: fakty i liczby*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170629STO78630/azyl-i-migracja-w-ue-fakty-i-liczby> [dostęp: 31.10.2023].

^[12] „Przesiedlenie” – przemieszczenie uchodźcy mandatoryjnego z kraju nie należącego do UE do kraju członkowskiego UE w celu nadania mu statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej (uchodźca mandatoryjny to cudzoziemiec uznany za uchodźcę przez wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców).

Zdecydowanie największy odsetek osób przesiedlonych (63%) stanowili Syryjczycy. W ramach wspólnych unijnych programów przesiedleń od 2015 r. prawie 115 tys. osób znalazło ochronę w UE. Ponadto od 2021 r. ponad 40 tys. osób, głównie Afgańczyków, przybyło do UE w drodze przyjęcia ze względów humanitarnych¹³.

W 2022 r. 239 500 osób ubiegających się o azyl miało mniej niż 18 lat. Około 1/6 z nich (39 500) to osoby nieletnie pozbawione opieki. Większość dzieci bez opieki pochodziła z Afganistanu, Syrii i Somalii. Od początku agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy, tj. od lutego 2022 r., Europa przyjęła największą liczbę osób uciekających przed wojną od czasów II wojny światowej. Z rozpoczęciem działań wojennych tysiące Ukraińców skierowały się do zachodnich granic swego państwa. Już pierwszego dnia konfliktu na przejściach granicznych z Polską, Słowacją, Węgrami, Mołdawią i Rumunią powstały kolejki pojazdów i pieszych. Większość uchodźców stanowiły kobiety i dzieci¹⁴.

[13] Większość uchodźców z Afryki i Azji nie przybywa do Europy, lecz raczej przenosi się do krajów sąsiadujących. Na przesiedlenia i przyjęcie ze względów humanitarnych państwa członkowskie otrzymują wsparcie z budżetu UE. *Statystyki dotyczące migracji do Europy*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_pl [dostęp: 30.10.2023].

[14] 4 marca 2022 r. Rada Unii Europejskiej jednogłośnie przyjęła decyzję dającą osobom uciekającym przed wojną na Ukrainie prawo do tymczasowej ochrony po uruchomieniu przez UE dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony (po raz pierwszy od jej wejścia w życie w 2001 r.). Na mocy tej decyzji obywatele Ukrainy i osoby, które uczyniły z Ukrainy swój dom, a także członkowie ich rodzin wysiedleni w wyniku konfliktu są uprawnieni do ochrony w całej Unii Europejskiej. Obywatele innych krajów i bezpieczeństwa legalnie przebywający na Ukrainie, którzy nie mogą wrócić do swojego kraju lub regionu pochodzenia, np. osoby ubiegające się o azyl lub beneficjenci ochrony międzynarodowej oraz członkowie ich rodzin, również otrzymali ochronę w UE. Pozostałe osoby, które przebywają legalnie na Ukrainie przez krótki okres i mogą bezpiecznie wrócić do kraju pochodzenia, nie zostały objęte tą ochroną. Niemniej jednak umożliwiono im dostęp do UE w celu tranzytu przed powrotem do krajów pochodzenia. Ochrona ta obejmuje to prawo pobytu, dostęp do rynku pracy, dostęp do mieszkań, pomoc społeczną, pomoc medyczną lub inną oraz środki utrzymania. Dzieciom i nastolatkom bez opieki tymczasowa ochrona przyznaje prawo do opieki prawnej i dostępu do edukacji. Przepisy zawarte w dyrektywie

W UE wytyczne dotyczące przyznawania ochrony międzynarodowej osobom, które jej potrzebują, określone zostały w dyrektywie w sprawie kwalifikowania¹⁵.

w sprawie tymczasowej ochrony zapewniają równowagę wysiłków między państwami członkowskimi w zakresie przyjmowania wysiedleńców z Ukrainy. Według UNHCR od początku wojny odnotowano ponad 20 mln przejść granicznych z Ukrainy. Ukraińcy byli początkowo przyjmowani przez sąsiednie kraje, głównie Polskę, Rumunię, Węgry, Słowację, Czechy i Mołdawię. *Ukraine: Commission proposes temporary protection for people fleeing war in Ukraine and guidelines for border checks*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1469 [dostęp: 31.10.2023]; *Azyl i migracja w UE...* [dostęp: 31.10.2023].

^[15] „Wspólna polityka azylowa, obejmująca wspólny europejski system azylowy, stanowi nieodłączny element realizacji celu Unii Europejskiej dotyczącego stopniowego tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla wszystkich tych, którzy zmuszeni okolicznościami zasadnie szukają ochrony w Unii”. Dyrektywa 2011/95/UE w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 337/9 z 20.12.2011 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095> [dostęp: 31.10.2023]. Aby dokończyć reformę wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS), 13 lipca 2016 r. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przedstawiła Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub w sprawie osób kwalifikujących się do ochrony uzupełniającej i treści udzielanej ochrony oraz zmieniającej dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi. Tekst tymczasowego porozumienia przedstawiono COREPER (Komitetowi Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej) 19 czerwca 2018 r., ale nie uzyskał on niezbędnego wsparcia delegacji. W lipcu prezydencja odbyła spotkania dwustronne z tymi państwami członkowskimi, które zgłosiły kwestie związane z tymczasowym porozumieniem. Następnie na poziomie technicznym omówiono nowe ukierunkowane propozycje kompromisowe dotyczące niektórych przepisów. Zostały one przedstawione Parlamentowi Europejskiemu podczas rozmów trójstronnych 26 września. Podczas tych rozmów trójstronnych Parlament poinformował prezydencję, że co do zasady, biorąc pod uwagę tymczasowe porozumienie osiągnięte podczas czerwcowych rozmów trójstronnych, podtrzymuje porozumienie osiągnięte podczas tych rozmów i na razie nie

Wspólny europejski system azylowy przewiduje minimalne standardy traktowania wszystkich osób ubiegających się o azyl oraz minimalne standardy rozpatrywania wniosków azylowych w całej UE¹⁶.

zamierza kontynuować negocjacji. Prezydencja rumuńska przeprowadziła dalsze kontakty dwustronne i stwierdziła, że nie są konieczne żadne zmiany w poprawkach kompromisowych przedstawionych COREPER 21 listopada 2018 r. W dniu 23 stycznia 2019 r. COREPER potwierdził poparcie dla proponowanych poprawek z myślą o kontynuowaniu negocjacji z Parlamentem Europejskim na poziomie technicznym. W nieformalnych kontaktach z Parlamentem Europejskim stało się jasne, że Parlament Europejski podtrzymuje tymczasowe porozumienie osiągnięte w czerwcu 2018 r. i nie chce wznowiać negocjacji. Po zablokowaniu przez państwa członkowskie UE od 2018 r. Parlament i Rada osiągnęły ostateczne porozumienie w sprawie dyrektywy kwalifikacyjnej 15 grudnia 2022 r. (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/35/2022/REV/1, Dz. Urz. UE L 322/15 z 16.12.2022 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJL_2022.322.01.0015.01.POL&toc=OJ%3AL%3A2022%3A322%3AFULL [dostęp: 22.10.2023]. Przed wejściem w życie porozumienie musi zostać formalnie przyjęte przez Radę i Parlament. *Legislative Train Schedule*, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-qualification-directive> [dostęp: 22.10.2023].

^[16] We wrześniu 2020 r., w ramach projektów dotyczących paktu o migracji i azylu, Komisja Europejska przedstawiła projekt mający usprawnić stosowanie polityki azylowej w UE: przekształcić ówczesny Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w pełnoprawną agencję. Zadanie nowej agencji to poprawa funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym zapewnienie państwom członkowskim lepszej pomocy operacyjnej i technicznej oraz dbanie o większą zbieżność w ocenach wniosków o ochronę międzynarodową. Nowe przepisy zwiększają również wsparcie agencji na rzecz współpracy między państwami członkowskimi i państwami spoza UE. 29 czerwca 2021 r. prezydencja Rady wstępnie porozumiała się z Parlamentem Europejskim. 11 listopada 2021 r. Parlament formalnie przyjął rozporządzenie. 9 grudnia 2021 r. Rada przyjęła rozporządzenie przekształcające EASO w pełnoprawną agencję UE. 19 stycznia 2022 r. Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu zastąpiła Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu. *Nowa Agencja UE ds. Azylu*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-agency/>; <https://euaa.europa.eu> [dostęp: 25.10.2023].

Osoby ubiegające się o azyl są obecnie traktowane w UE niejednorodnie. Zależnie od kraju znacznie różni się też odsetek korzystnych decyzji azylowych.

Większość osób zabiegających o ochronę międzynarodową w UE dostaje decyzje odmowne, ale wskaźniki ich „powrotów” (dobrowolnych albo deportacji) są na poziomie zaledwie 22%.

Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego ma: ustawić wspólne ramy odnoszące się do wszystkich aspektów zarządzania azylem i migracją, usprawnić system i bardziej uodpornić go na obciążenie migracyjne, wyeliminować czynniki przyciągające i przepływy wtórne oraz ukrócić nadużycia i lepiej wesprzeć najbardziej obciążone państwa członkowskie.

W 2023 r. Komisja Europejska zaproponowała kompleksowe wspólne europejskie ramy zarządzania tymi zjawiskami, w tym przedstawiła kilka projektów ustawodawczych. 8 czerwca Rada UE osiągnęła wstępny kompromis w sprawie reform systemu azylowego Unii Europejskiej. Porozumienie, zatwierdzone na spotkaniu ministrów 27 państw członkowskich, ma otworzyć drogę do przyjęcia nowego paktu o migracji i azylu. Całość pakietu ma zostać przyjęta do kwietnia 2024 r.¹⁷

Porozumienie dotyczy zarówno procedowania wniosków azylowych na granicach UE, jak i mechanizmów relokacji. Politycy podkreślali, że choć różnice w podejściu państw najbardziej zainteresowanych reformą systemu – krajów śródziemnomorskich, które przyjmują najwięcej wniosków – i krajów m.in. z Grupy Wyszehradzkiej były widoczne, to część z nich wyraziła większą gotowość współpracy niż w poprzednich latach¹⁸.

^[17] *Unijne przepisy azylowe i migracyjne*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact> [dostęp: 24.10.2023].

^[18] Do porozumienia mniej optymistycznie odniosła się Europejska Rada ds. Uchodźców (ECRE). Omawiając je na swojej stronie internetowej w 48 punktach, wskazała tylko 2 pozytywne: „To początek końca reform” oraz „Wiadomo, że istnieje jakiś mechanizm solidarności, który zostanie skodyfikowany w prawie UE”. Na szczycie Unii Europejskiej nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie konkluzji migracyjnych. Rozporządzenia o zarządzaniu kryzysowym, które jest elementem unijnego paktu

Drugą grupę stanowią czynniki demograficzne i ekonomiczne. Rosnąca lub malejąca, starzejąca się lub młoda populacja ma wpływ na kondycję gospodarki danego kraju¹⁹, a Europa stoi w obliczu zmian demograficznych związanych z szybkim starzeniem się społeczeństwa i niskim wskaźnikiem urodzeń. Przewiduje się, że do 2050 r. emeryci będą stanowić ok. 1/3 ludności UE, co będzie miało poważne konsekwencje społeczne i gospodarcze. Takie konsekwencje to m.in. zwiększony popyt na opiekę zdrowotną i usługi społeczne, niższa produktywność czy wyższe wydatki publiczne²⁰.

Według Międzynarodowej Organizacji Pracy ONZ liczba pracowników migrujących w celu zatrudnienia w 2019 r. wynosiła ok. 169 mln

migracyjno-azyłowego, nie poparły: Węgry, Polska, Austria, Czechy, Niemcy, Słowacja i Holandia. Polska i Węgry zadeklarowały, iż w kontekście toczących się prac nad paktem o migracji i azylu, zgodnie z poprzednimi konkluzjami Rady Europejskiej z grudnia 2016 r., czerwca 2018 r. i czerwca 2019 r., istnieje potrzeba znalezienia konsensusu w sprawie skutecznej polityki migracyjnej i azylowej, aby w kontekście środków solidarnościowych relokacja i przesiedlenie odbywały się na zasadzie dobrowolności oraz aby wszystkie formy solidarności były uznawane za równie ważne i nie służyły jako potencjalny czynnik przyciągający nielegalną migrację. Ponadto zdaniem Polski Komisja Europejska powinna wygospodarować dodatkowe środki z obecnego budżetu aby zabezpieczyć pomoc dla uchodźców z Ukrainy. Zob. M. Sokołowski, *Nie ma porozumienia w sprawie konkluzji migracyjnych na szczycie Unii Europejskiej*, <https://tvn24.pl/polska/szczyt-unii-europejskiej-nie-ma-porozumienia-w-sprawie-konkluzji-migracyjnych-sprzeciw-polski-i-wegier-7196818> [dostęp: 25.10.2023]; S. Otfinowska, *Bruksela: Polska i Węgry blokują konkluzje ws. migracji*, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/bruksela-polska-i-wegry-blokuja-konkluzje-ws-migracji> [dostęp: 25.10.2023].

[19] Bez migracji ludność Europy zmniejszyłaby się w 2019 r. o pół miliona ze względu na fakt, że w UE urodziło się 4,2 mln dzieci, a 4,7 mln osób zmarło. W latach 2020 i 2021 liczba ludności UE zmniejszyła się ze względu na mniejszą liczbę urodzeń, większą liczbę zgonów i mniejszą migrację netto. *Statystyki dotyczące migracji do Europy*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pl [dostęp: 25.10.2023].

[20] *Migracja pracowników: wspieranie legalnych możliwości pracy w UE*, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20230413STO79903/migracja-pracownikow-wspieranie-legalnych-mozliwosci-pracy-w-ue [dostęp: 25.10.2023].

na całym świecie i stanowiła ponad $\frac{2}{3}$ migrantów międzynarodowych. Ponad $\frac{2}{3}$ wszystkich migrujących pracowników przebywało w krajach o wysokich dochodach²¹.

Trzecią grupę stanowią czynniki środowiskowe i klimatyczne. Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji²² „migranci środowiskowi to osoby, które z powodu nagłych lub postępujących zmian

[21] Zob. też *Climate Change 2023: Synthesis Report*, <https://klimatycznabazawiedzy.org/raport/climate-change-2023-synthesis-report/>; *Komunikat zespołu doradczego ds. zmian klimatu na temat drugiej części 6 Raportu IPCC*, <https://pan.pl/blog/komunikat-zespołu-doradczego-ds-zmian-klimatu-na-temat-drugiej-czesci-6-raportu-ipcc/> [dostęp: 25.10.2023].

[22] Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji z siedzibą w Genewie, powstała w 1951 r. w celu pomocy przesiedleńcom w Europie Zachodniej po II wojnie światowej. Kolejne zmiany nazwy z: „Tymczasowy Międzyrządowy Komitet ds. Ruchu Migrantów z Europy” (Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe – PICMME) na „Międzyrządowy Komitet ds. Migracji Europejskiej” (Intergovernmental Committee for European Migration – ICEM) w 1952 r., „Międzyrządowy Komitet ds. Migracji” (Intergovernmental Committee for Migration – ICM) w 1980 r. i „Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji” (International Organization for Migration – IOM) w 1989 r. odzwierciedlają przejście organizacji w ciągu pół wieku: od operacyjnej agencji logistycznej do międzynarodowej agencji migracyjnej współpracującej z rządami i społeczeństwem obywatelskim w celu lepszego zrozumienia kwestii migracyjnych, wspierania rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez migrację oraz wspierania humanitarnej i uporządkowanej migracji, niezależnie od tego, czy dotyczy ona uchodźców, wysiedleńców, czy innych przesiedlanych osób. Działa na podstawie konstytucji przyjętej 19 października 1953 r., do której pierwsze poprawki wprowadzono w 1989 r. Kolejne poprawki zostały przyjęte na mocy Rezolucji Rady nr 997 z 24 listopada 1998 r. Dotyczą one kwestii takich jak m.in. zasady zatwierdzania wysokości składki członkowskiej, konsekwencje zalegania z zaplaceniem składki oraz zasady wyboru władz organizacji. Polska przystąpiła do IOM w 1992 r. Konstytucja Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, przyjęta w Genewie dnia 19 października 1953 r., Dz. U. z 2016 r. poz. 538. Za: *Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji*, <https://www.eurodesk.pl/organizacje/miedzynarodowa-organizacja-ds-migracji> [dostęp: 25.10.2023]; *Making migration work for all*, <https://www.iom.int/> [dostęp: 25.10.2023]. Zob. też *Światowy Raport nt. Migracji 2020 – zaprezentowany 27 listopada 2019 roku w Genewie*, <https://poland.iom.int/pl/news/swiatowy-raport-na-temat-migracji-2020> [dostęp: 3.11.2023]. Raport przedstawia i analizuje najnowsze dane i informacje dotyczące migracji.

środowiskowych negatywnie wpływających na ich życie lub warunki życia są zmuszone do opuszczenia swoich domów, czasowo lub na stałe, i które przeprowadzają się wewnątrz kraju lub za granicę”.

Już w 1990 r. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu wskazał, że migracje klimatyczne będą jedną z najpoważniejszych konsekwencji zmian klimatu, ostrożnie szacując, że „w wyniku erozji i zalewania wybrzeży czy susz domy opuszczą miliony ludzi”²³.

Trudno jest oszacować liczbę migrantów środowiskowych na całym świecie ze względu na inne czynniki, takie jak wzrost liczby ludności, ubóstwo, rządy, bezpieczeństwo i konflikty. Szacunki wahają się między 25 mln a 1 mld do roku 2050²⁴.

Zasada *non-refoulement*

W dorobku UE w zakresie prawa azylowego przewidziano zakaz zawracania osób do kraju pochodzenia, jeżeli wskutek takiego zawrócenia osoby te mogą zostać narażone na rzeczywiste ryzyko poniesienia

[23] W 2019 r. ekstremalne zjawiska pogodowe spowodowały przesiedlenia niemal 25 mln ludzi w aż 140 państwach świata. Migracje klimatyczne spowodowane podnoszeniem się poziomu morza, zalewaniem zamieszkałych wybrzeży oraz wysp mogą znacznie zaważyć na decyzjach związanych z przesiedleniem. Ponieważ są to często najgęściej zaludnione regiony, szacuje się, że ten element zmian klimatu może wpływać na życie ok. 40% populacji Ziemi. W najtrudniejszej sytuacji są małe państwa wyspiarskie. Mowa o Malediwach, Tuvalu, Kiribati czy Wyspach Marshalla, które ze względu na swoje niewielkie rozmiary i budowę geologiczną ponoszą ogromne straty przy każdym, nawet mniejszym tajfunie. Bank Światowy szacuje, że do 2050 r. zmiany klimatu mogą zmusić ok. 140 mln osób do migracji wewnętrznych. Za: *Migracje klimatyczne – na czym polegają i czy dotyczą Polski?*, <https://raport.togetair.eu/czlowiek/ludzie-swiat-klimat/migracje-klimatyczne-na-czym-polegaja-i-czy-dotycza-polski> [dostęp: 2.11.2023]; zob. też P. Krajewski, *Migracje i migranci środowiskowi – konsekwencje zmian środowiska przyrodniczego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46, s. 145–162.

[24] *Przyczyny migracji: dlaczego ludzie migrują?*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20200624STO81906/przyczyny-migracji-dlaczego-ludzie-migruja> [dostęp: 2.11.2023].

poważnych szkód w wyniku przemocy o charakterze masowym w sytuacji konfliktu zbrojnego²⁵.

Zasada *non-refoulement* stanowi główny element systemu praw podstawowych UE, co znajduje potwierdzenie w przepisach art. 78 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶. W art. 18 i 19 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej również ustanowiono zakaz *refoulement*, który został opisany bardziej szczegółowo we wtórnym prawie Unii²⁷. Co do zasady treść tych przepisów pokrywa się z treścią zobowiązań w obszarze praw człowieka spoczywających na państwach członkowskich UE. Jeżeli chodzi o uchodźców, zasada *non-refoulement* ustanowiona w art. 33 konwencji z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców stanowi fundament międzynarodowego systemu prawnego ustanowionego w celu ich ochrony²⁸. Zgodnie z tą zasadą zabrania się zawracania uchodźców narażonych na ryzyko prześladowania (bezpośredni *refoulement*), a także do krajów, w których osoby te mogłyby być narażone na poważne ryzyko dalszego wydalenia do takiego kraju (pośredni *refoulement*).

[25] Według agencji UNHCR *non-refoulement* spełnia kryteria definicyjne zwyczaj międzynarodowego. Wiąże więc ona też te państwa, które nie są stronami konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców. O. Łachacz, *Zasada non-refoulement w międzynarodowym prawie uchodźczym – zwyczaj międzynarodowy czy też peremptoryjna norma prawa międzynarodowego?*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2017, vol. 15, s. 134–142. Zob. też *Wytyczne dotyczące sposobu ograniczania ryzyka zawracania na granicy (refoulement) w kontekście zarządzania granicami zewnętrznymi przy wykonywaniu czynności w państwach trzecich lub w ramach współpracy z państwami trzecimi*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-guidance-reducing-refoulement-risk_pl.pdf [dostęp: 4.11.2023].

[26] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT> [dostęp: 4.11.2023].

[27] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, 2012/C 326/02, polska wersja: Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT> [dostęp: 4.11.2023].

[28] Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 515.

Zasada ta obejmuje również osoby ubiegające się o azyl do chwili wydania ostatecznej decyzji w sprawie złożonego przez nie wniosku.

Zakaz *refoulement* ma zastosowanie również na granicach i na morzu. Zachowanie, które może doprowadzić do zawrócenia danej osoby na granicy, może również wiązać się z naruszeniem innych praw podstawowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym, prawo do skutecznego środka prawnego lub zakaz wydalenia zbiorowego.

W odniesieniu do wszystkich osób, niezależnie od ich statusu prawnego, zasada *non-refoulement* stanowi kluczowy element zakazu stosowania tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania ustanowionego w art. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.²⁹, art. 3 konwencji Narodów Zjednoczonych z 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur³⁰ oraz art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka w brzmieniu zgodnym z wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka³¹.

Wspomniane przepisy należą do kategorii *ius cogens*, a zatem nie mogą zostać w żaden sposób uchylone ani ograniczone i nie dopuszczają się możliwości wprowadzenia jakichkolwiek wyjątków od obowiązku ich stosowania.

[29] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

[30] Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r., Dz. U. z 1989 r. nr 63, poz. 378.

[31] Europejska konwencja praw człowieka, tekst scalony: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_pol [dostęp: 4.11.2023].

Budowa „fortecy Europa”

Swobodny przepływ pracowników, jedna z czterech fundamentalnych wolności UE (obok swobodnego przepływu towarów, kapitału i usług), uważany jest za ogromne osiągnięcie Wspólnoty³². Jednak swobodny przepływ ludzi, towarów i usług w ramach państw strefy Schengen wymusił opracowanie nowego modelu zarządzania strumieniami imigracyjnymi oraz jednolitego systemu ochrony granic zewnętrznych. Wspólnych regulacji wymagała również polityka wobec imigrantów zarobkowych, polityka wobec uchodźców oraz kwestia łączenia rodzin. Te problemy starano się dopracować w kolejnych dokumentach przygotowanych w następnych latach, m.in. w konwencji dublińskiej z 1990 r. wraz z jej dwiema modyfikacjami³³,

[32] „Swoboda ta utożsamiana jest z istotą Unii Europejskiej zarówno w ujęciu intuicyjnym, jak i prawnym. Na ujęcie pierwsze wskazuje potocznie używane przez obywateli państw członkowskich określenie: »Europa bez granic«, a także ich powszechna świadomość o prawie do przemieszczania się. [...] Swoboda ta pozostaje wobec tego podstawowym prawem obywatela unijnego w zakresie przedmiotowym. Nie ma ona jednak charakteru idealistycznego czy absolutnego. Swoboda przemieszczania się obywateli unijnych pozostaje bowiem ograniczona przepisami unijnych aktów prawa pierwotnego oraz przyjętymi w ramach ich zastosowania postanowieniami aktów prawa wtórnego. Każde z państw członkowskich może przy tym skutecznie ograniczyć wymienioną swobodę uzasadniając to względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, na co, w chwili obecnej, jest coraz większe przyzwolenie pośród europejskich społeczeństw”. P. Szewczyk, *Ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli UE uzasadnione względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016, nr 2 (19), s. 181.

[33] Konwencja dublińska – umowa podpisana w ramach Wspólnoty Europejskiej 15 czerwca 1990 r. (weszła w życie 1 września 1997), dotycząca zasad rozpatrywania wniosku o azyl przez państwa członkowskie UE. Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie 15 czerwca 1990 r. (Dz. U. z 2005 r. nr 24, poz. 194); ustawa z 14 maja 2004 r. o ratyfikacji Konwencji (Dz. U. z 2004 r. nr 158, poz. 1645); Oświadczenie rządowe z 24 grudnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji wyznaczającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzonej w Dublinie dnia 15 czerwca

traktacie z Maastricht, traktacie amsterdamskim³⁴ oraz traktacie lizbońskim³⁵.

W związku z przyspieszonym napływem uchodźców oraz rosnącą liczbą osób przebywających w Europie bez uregulowanej sytuacji prawnej rządy państw europejskich zdecydowały się na wprowadzenie nowej polityki migracyjnej, której symbolem stało się określenie „forteca Europa”³⁶, co ma związek z trudnościami z uzyskaniem wizy oraz z przedłużającymi się procedurami legalizującymi pobyt cudzoziemców w poszczególnych państwach członkowskich UE.

W celu ograniczenia napływu ludności na Stary Kontynent wprowadzono w Europie cztery rodzaje restrykcji, polegające na przerzuceniu odpowiedzialności na inne podmioty, i to pomimo ostrzeżeń, że doprowadzi to do dalszych niepowodzeń.

1990 r. (Dz. U z 2005 r. nr 24, poz. 195). Konwencja została zastąpiona rozporządzeniem Dublin II w 2003 r. (Rozporządzenie Rady [WE] nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32003R0343> [dostęp: 4.11.2023]), następnie Dublin III w 2013 r. (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca [przekształcenie], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32013R0604>) [dostęp: 4.11.2023].

[34] Traktat o Unii Europejskiej – umowa międzynarodowa parafowana 11 grudnia 1991 r., podpisana 7 lutego 1992 r. w Maastricht w Holandii. TUE wszedł w życie 1 listopada 1993 r. po przeprowadzonych referendum w 12 krajach członkowskich. Został zmieniony postanowieniami umów z Amsterdamu (1997 r.), Nicei (2000 r.) i Lizbony (2007 r.).

[35] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/01 z 30.03.2010 r., Dz. Urz. UE L 050 z 25.02.2003 r., s. 0001–0010.

[36] I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008, s. 11.

Pierwszy krok polegał na nałożeniu sankcji na przewoźników transportujących osoby bez wymaganych dokumentów. To jedna z przyczyn, dla których wiele osób chcących dostać się do Europy wciąż decyduje się na niebezpieczną podróż przez morze. Drugi krok polegał na wdrożeniu „polityki odsyłania” i sporządzeniu listy tak zwanych „krajów bezpiecznych”. Zawarcie odpowiednich umów pozwala państwom Europy Zachodniej na odesłanie danej osoby do „trzeciego bezpiecznego kraju”, przez który podróżowała. Umowy te rzadko zawierają gwarancje dla uchodźcy, że jego aplikacja zostanie w tym kraju faktycznie rozpatrzona, bowiem ich celem jest legitymizacja decyzji o odsyłaniu osób poszukujących azylu do krajów, w których rzekomo nic im nie zagraża. Trzeci krok to coraz bardziej restrykcyjne stosowanie zapisów Konwencji Genewskiej i przyznawanie statusu uchodźcy tylko tym osobom, które spełniają bardzo precyzyjnie określone warunki. Nie oznacza to, że kraje Europy odsyłają z kwitkiem osoby, które udokumentowały zagrożenie, z jakim wiąże się dla nich powrót do kraju pochodzenia, ale nie spełniają wszystkich kryteriów niezbędnych do uzyskania statusu uchodźcy. W takich sytuacjach zazwyczaj przyznaje im się inny rodzaj statusu – ochronę uzupełniającą lub pobyt tolerowany, który wiąże się z mniejszymi prawami i ograniczonym dostępem do świadczeń.

Ostatnim krokiem było stopniowe ograniczanie praw przysługujących osobom mającym już status uchodźcy lub inną formę ochrony. Przejawiało się to m.in. w utrudnianiu im dostępu do rynku pracy i poboru świadczeń społecznych oraz w zaostrzaniu zasad regulujących sprowadzenie do Europy członków ich rodzin³⁷.

^[37] J. Liberski, *Ordo Caritatis*, <https://liberte.pl/ordo-caritatis> [dostęp: 15.10.2023].

Problemy państw przyjmujących imigrantów

Napór imigrantów do krajów europejskich na początku XXI w. był i jest tak silny, że kraje przyjmujące nie są w stanie go kontrolować, a przemytnicy znajdują coraz nowsze kanały przerzutowe. Podstawowym problemem jest nielegalna imigracja, której rozmiary trudno ocenić. Ponadto wraz z nielegalną imigracją kwitnie handel ludźmi.

Ponieważ strefa Schengen to obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych państw wchodzących w jej skład, kontrole we wzmocnionym zakresie nadal obowiązują jedynie na granicach zewnętrznych. Wprowadzenie udogodnień w zakresie podróżowania po obszarze bez kontroli granicznych objęło jednak wszystkie osoby, także nielegalnych imigrantów i przestępców. W związku z powyższym zaistniała konieczność wprowadzenia środków kompensacyjnych służących zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa całej strefy. Jednym z takich instrumentów jest System Informacyjny Schengen (SIS) – nowoczesne narzędzie informatyczne dające gwarancję bezpieczeństwa. SIS to największa w Europie baza danych, w której przetwarzane są określone przepisami kategorie danych osób i przedmiotów, poszukiwanych i wprowadzanych do systemu przez państwa strefy Schengen³⁸.

[38] Podstawę utworzenia Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) stanowiły dwa dokumenty wydane na podstawie tytułu VI Traktatu UE, tj. Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II). Rozporządzenie i Decyzja zastąpiły art. 92–119 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen oraz decyzje i deklaracje Komitetu Wykonawczego Schengen dot. SIS. Przepisy dorobku prawnego Schengen i prawa wspólnotowego dotyczące SIS zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego w drodze ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz. U. z 2007 r. nr 165, poz. 1170 ze zm.). Ustawa kompleksowo reguluje zasady i sposób realizacji udziału w SIS II. Obecnie podstawą funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen są trzy rozporządzenia: Rozporządzenie Parlamentu

Kolejnym zabezpieczeniem przed nielegalną migracją była propozycja Komisji Europejskiej z grudnia 2015 r. dotycząca ustanowienia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) w celu wzmocnienia kontroli i bezpieczeństwa zewnętrznych granic UE³⁹. Nowa agencja, która została uruchomiona w październiku 2016 r., zjednoczyła Frontex i organy krajowe odpowiedzialne za zarządzanie granicami. Planowane jest wyposażenie agencji w stały korpus 10 tys. funkcjonariuszy straży granicznej do 2027 r.

Brak kontroli na wewnętrznych granicach strefy Schengen muszą rekompensować środki wzmacniające zewnętrzne granice Wspólnoty. Powagę sytuacji posłowie do PE podkreślili w rezolucji

Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE, Dz. Urz. UE L 312 z 7.12.2018 r. s. 56, ze zm.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 (Dz. Urz. UE L 312 z 7.12.2018 r., s. 14, ze zm.); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 312 z 7.12.2018 r., s. 1, ze zm.). W marcu 2023 r. SIS został odnowiony i uzupełniony o nowe wpisy, zaktualizowane dane i usprawnione opcje. Szerzej zob. *Czym jest i jak działa SIS?*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system/what-sis-and-how-does-it-work_pl [dostęp: 4.11.2023].

^[39] Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) ustanowiono Rozporządzeniem (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Dz. Urz. L 251 z 16.09.2016r., s. 1). Nadzór nad Frontexem sprawuje zarząd, w którego skład wchodzi po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego oraz dwóch przedstawicieli Komisji. Tak jak wszystkie organy UE Frontex może również podlegać kontrolom Trybunału Obrachunkowego i dochodzeniom prowadzonym przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), *Frontex*, <https://www.frontex.europa.eu/language/pl/> [dostęp: 17.10.2023].

z kwietnia 2016 r.⁴⁰ Systematyczne kontrole na zewnętrznych granicach UE wszystkich osób wjeżdżających na terytorium Unii i je opuszczających, w tym obywatele UE, zostały wprowadzone rozporządzeniem z 15 marca 2017 r.⁴¹. Nowe przepisy stanowiły odpowiedź na rosnące zagrożenie terrorystyczne w Europie.

W październiku 2017 r. Parlament Europejski poparł wspólny elektroniczny system (ETIAS) dla przyspieszenia kontroli na granicach zewnętrznych strefy Schengen i rejestrowania wszystkich podróży z krajów spoza UE⁴² oraz unijny system wjazdu/wyjazdu (EES)⁴³.

W kwietniu 2023 r. Parlament zatwierdził swoje stanowisko w sprawie przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej. Zmienne przepisy dotyczące kontroli będą obowiązywać na granicach UE w stosunku do osób, które nie spełniają warunków wjazdu do państwa

[40] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji (2015/2095(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_PL.html?redirect [dostęp: 19.10.2023].

[41] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, Dz. Urz. UE L 74 z 18.03.2017 r.

[42] Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) to elektroniczny program zniesienia wiz, który będzie wymagał od podróżnych z krajów zwolnionych z obowiązku wizowego uzyskania elektronicznego zezwolenia na podróż do UE. Zezwolenie będzie ważne przez trzy lata lub do wygaśnięcia ważności paszportu i umożliwi wielokrotny wjazd do strefy Schengen na pobyt do 90 dni w okresie 6 miesięcy. Oczekuje się, że system zostanie uruchomiony w 2024 r.

[43] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz. U. UE L 327/20 z 19.12.2017 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32017R2226> [dostęp: 18.10.2023].

członkowskiego UE i które ubiegają się o ochronę międzynarodową na przejściu granicznym. Przepisy obejmują identyfikację, pobieranie odcisków palców, kontrolę bezpieczeństwa oraz wstępną ocenę stanu zdrowia i podatności na zagrożenia. Procedura kontroli powinna trwać do 5 dni lub 10 w przypadku sytuacji kryzysowej. Organy krajowe mają następnie podjąć decyzję o udzieleniu ochrony międzynarodowej lub wszczęciu procedury powrotu⁴⁴.

W czerwcu 2023 r. UE zawarła z Tunezją porozumienie mające ograniczyć migrację do Unii. Tunezja znajdująca się ok. 70 km od włoskich wysp od lat jest jednym z głównych źródeł nielegalnej migracji do Europy. W Tunezji ma działać obóz, w którym Frontex będzie dokonywał analizy dokumentów migrantów chcących wjechać do UE. Umowa z Tunezją jest wzorowana na podobnym porozumieniu zawartym z Turcją w 2016 r.⁴⁵ Wtedy służyło ono zatrzymaniu fali uchodźców syryjskich, którzy próbowali dotrzeć głównie do Niemiec. Idea jest ta sama: „wstrzymanie przez państwa trzecie imigrantów,

[44] *Przeciwdziałanie nielegalnej migracji: lepsze zarządzanie granicami UE*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170627STO78419/przeciwdzialanie-nielegalnej-migracji-lepsze-zarzadzanie-granicami-ue> [dostęp: 18.10.2023].

[45] Na mocy umowy Turcja zobowiązała się do przyjęcia z powrotem wszystkich nielegalnych migrantów i uchodźców, którzy przybyli do Grecji z Turcji po 20 marca 2016 r. W zamian UE zgodziła się udzielić Turcji pomocy finansowej na wsparcie przyjmowania uchodźców w Turcji, a także przyspieszenie procesu akcesyjnego Turcji do UE i zapewnienie liberalizacji wizowej dla obywateli tureckich podróżujących do UE. W sprawozdaniu przyjętym 19 maja 2021 r. posłowie podkreślili ważną rolę Turcji jako kraju, który przyjął prawie 4 mln uchodźców, zauważając, że wyzwania dotyczące rozwiązania tego kryzysu wzrosły z powodu pandemii COVID-19. Potępili jednak wykorzystanie presji jako narzędzia wywierania nacisku politycznego po doniesieniach, że władze Turcji zachęcały migrantów, uchodźców i osoby ubiegające się o azyl za pomocą wprowadzających w błąd informacji do wybrania lądowej drogi do Europy przez Grecję. Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sprawozdań Komisji dotyczących Turcji za lata 2019–2020 (2019/2176(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-05-19_PL.html#sdocta8 [dostęp: 2.11.2023].

zanim dotrą do Europy”⁴⁶. Niestety w związku z umową sytuacja na południu Europy wcale się nie poprawiła. Przykładem może być włoska wyspa Lampedusa, na której liczba nielegalnych migrantów przekroczyła już liczbę dotychczasowych mieszkańców. Porozumienie, które miało być flagową umową nowej polityki migracyjnej, stało się fikcją.

W latach 2015 i 2016, w szczytowym momencie kryzysu migracyjnego, wykryto ponad 2,3 mln przypadków nielegalnego przekraczania granicy. Całkowita liczba niedozwolonych przekroczeń zewnętrznych granic UE w 2022 r. wyniosła 330 tys. W ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2023 r. liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy na zewnętrznych granicach UE wyniosła 132 370, co jest najwyższą liczbą w pierwszej połowie roku od 2016 r. i o 10% większą niż rok temu⁴⁷.

Przeprawa przez środkową część basenu Morza Śródziemnego, która pozostaje głównym szlakiem migracyjnym do UE, jest nadal najniebezpieczniejszą ze wszystkich czterech tras migracyjnych do Europy⁴⁸. Liczba nielegalnych prób naruszenia granic na tej trasie wzrosła w 2023 r. niemal dwukrotnie (o 96%)⁴⁹.

[46] *Łodzie dalej od Unii. Umowa UE z Tunezją*, <https://www.rp.pl/polityka/art-38749601-lodzie-dalej-od-unii-umowa-ue-z-tunezja> [dostęp: 2.11.2023].

[47] *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016*, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29> [dostęp: 3.11.2023].

[48] W 2022 r. zginęło lub zaginęło podczas przeprawy przez Morze Śródziemne ok. 1400 osób. Do sierpnia 2023 r. zaginęło ponad 2325 osób. *Nielegalna migracja do Europy w sierpniu 2023*, <https://milmag.pl/nielegalna-migracja-do-europy-w-sierpniu-2023> [dostęp: 28.10.2023]; *Azyl i migracja w UE...* [dostęp: 4.11.2023]; *Nielegalna migracja do Europy w sierpniu 2023*, <https://milmag.pl/nielegalna-migracja-do-europy-w-sierpniu-2023/> [dostęp: 4.11.2023].

[49] Służby graniczne państw członkowskich UE zgłosiły 114 265 wykrytych przypadków w ciągu pierwszych 8 miesięcy 2023 r. (w samym sierpniu 25 152 przypadki). Większość zatrzymanych stanowili obywatele Wybrzeża Kości Słoniowej, Tunezji i Gwinei. *Nielegalna migracja do Europy...* [dostęp: 4.11.2023].

W przypadku wtargnięć na wszystkich innych szlakach migracyjnych odnotowano spadki w porównaniu z rokiem ubiegłym, od 5% w zachodniej części basenu Morza Śródziemnego do 19% na szlaku Bałkanów Zachodnich⁵⁰.

Na trasie wschodniej części basenu Morza Śródziemnego w sierpniu odnotowano 62 10 prób bezprawnego przekroczenia granicy (24 094 od początku roku), czyli o 14% mniej niż rok wcześniej, natomiast na trasie zachodniej części basenu Morza Śródziemnego w sierpniu takich prób było 20 22 (9447 od początku roku), czyli o 14% więcej niż rok wcześniej.

Na trasie z Afryki Zachodniej w sierpniu odnotowano 1487 prób bezprawnego przekroczenia granicy (10 028 od początku roku), czyli o 5% mniej niż rok wcześniej.

Liczba nielegalnych przepraw przez kanał La Manche w kierunku Wielkiej Brytanii w sierpniu wyniosła 8990, co daje łączną liczbę w pierwszych ośmiu miesiącach roku 36 250, czyli o 13% mniej niż w tym samym okresie ubiegłego roku.

Natomiast w przypadku wschodniej granicy UE (Polski, Litwy i Łotwy z Białorusią i Polski z Ukrainą) w sierpniu 2023 r. odnotowano 241 prób naruszenia, a w okresie styczeń–sierpień łącznie 3478. Jest to spadek o 17% w porównaniu z analogicznym okresem roku wcześniejszego⁵¹.

[50] W przeciwieństwie do roku 2022, kiedy według danych Frontexu w ciągu pierwszych 9 miesięcy 15-krotnie w stosunku do 2019 r. i o 170% względem 2020 r. wzrosła liczba prób nielegalnych przekroczeń zewnętrznych granic UE. W tym czasie odnotowano również jej wzrost o 118% rocznie – do łącznie 29 tys. przypadków – na granicach Bułgarii, Grecji i Cypru. Z kolei według danych MSW Bułgarii od stycznia do sierpnia 2022 r. doszło do 85 tys. prób nielegalnych przekroczeń granicy z Turcją – to dwukrotnie więcej niż w całym roku 2021 (41 tys.). K. Dębiec, *Europa Środkowa wobec nowej fali migracji z kierunku bałkańskiego*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-10-21/europa-srodkowa-wobec-nowej-fali-migracji-z-kierunku-balkanskiego> [dostęp: 5.11.2023].

[51] *Central Mediterranean accounts for half of irregular border crossings in 2023*, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/central-mediterranean-accounts-for-half-of-irregular-border-crossings-in-2023-G6q5pF> [dostęp: 4.11.2023].

Istotną kwestią jest również zbyt duża liczba imigrantów na terenie niektórych państw. Nie tylko Grecja i Włochy borykają się z falą uchodźców. Coraz więcej problemów z nielegalnymi migrantami ma dwumilionowa Słowenia. Ośrodki dla azylantów są przepełnione, a władze tego kraju apelują do sąsiedniej Chorwacji o uszczelnienie granicy. Do końca sierpnia 2023 r. słoweńska policja zatrzymała ponad 36 tys. osób nielegalnie przekraczających granicę. Najgorsza sytuacja jest w stolicy – Lublanie. W ośrodku dla azylantów przewidziano miejsce dla maksymalnie 350 osób. W tej chwili jest to już 1,2 tys. i każdego dnia ich przybywa, a władze Słowenii otwarcie przyznają, że nie każda osoba, która wystąpi o ochronę prawną w tym kraju, będzie miała zapewnione łóżko w ośrodku dla azylantów.

Równie zła sytuacja jest na granicy z Chorwacją. To właśnie z Chorwacji przybywa najwięcej nielegalnych imigrantów, którzy poprzez Słowenię podróżują dalej na zachód Europy. Sytuacja jest na tyle poważna, że minister spraw wewnętrznych Słowenii Bosztjan Poklukar zaapelował do Chorwacji o wzmocnienie ochrony zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i wysłanie tam dodatkowych oddziałów wojska⁵².

Rządy państw położonych na bałkańskim szlaku migracyjnym próbują przerzucić na siebie nawzajem odpowiedzialność za przybywających nielegalnie cudzoziemców. Tranzytowe państwa regionu mają ograniczone możliwości deportacji migrantów i najczęściej niewystarczającą liczbę miejsc w ośrodkach detencji, a pobyt w mniej strzeżonych placówkach zwykle kończy się ucieczką cudzoziemców do państw docelowych migracji.

W Austrii i Niemczech coraz dosadniej krytykowana jest Serbia za jej liberalny reżim wizowy względem wielu państw trzecich.

W Polsce tylko w pierwszym półroczu 2023 r. za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom zatrzymano 4006 cudzoziemców (w analogicznym czasie roku poprzedniego – 1453). Są to przede

[52] *Kryzys migracyjny. W Słowenii przepełnione ośrodki dla azylantów*, <https://www.tvp.info/72716576/slowenia-przepeelnione-osrodki-dla-azylantow> [dostęp: 4.11.2023].

wszystkim obywatelom Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Afganistanu, Syrii i Rosji. Od początku sierpnia funkcjonariusze straży granicznej odnotowali 2,9 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusi do Polski. Zatrzymali prawie 900 cudzoziemców⁵³.

Zauważalny jest również wzrost liczby przekroczeń granicy między Polską i Słowacją. Do września 2023 r. straż graniczna zatrzymała przy granicy z Czechami i Słowacją 544 imigrantów, podczas gdy rok wcześniej o tej porze były to 122 osoby. Natomiast słowackie ministerstwo spraw wewnętrznych przekazało, że liczba imigrantów, którzy nielegalnie przyjechali na Słowację i zostali zatrzymani, wzrosła w ujęciu rocznym dziewięciokrotnie i w tym roku jest to już ponad 27 tys. osób⁵⁴.

Bratysława otwarcie przyznaje, że nie jest w stanie przyjmować znaczącej liczby migrantów cofanych z Czech, gdyż sama ma problemy z ich readmisją na Węgry⁵⁵. Budapeszt zaś postuluje wzmocnienie kontroli na granicy serbsko-macedońskiej, co uznaje za istotny krok dla zahamowania napływu migrantów z Serbii. Wprowadzenie kontroli na granicy czesko-słowackiej w praktyce przerzuca ciężar powstrzymywania migracji z kierunku zachodniobałkańskiego na Słowację⁵⁶.

Niekontrolowany napływ migrantów powoduje, że państwa nie są w stanie zapewnić odpowiednich warunków do pobytu tylu ludzi. Ośrodki przyjmujące imigrantów są przepelnione, systematycznie dochodzi więc nie tylko do ucieczek, ale także do rozruchów na ich terenie.

[53] B. Chlabicz, P. Nowosielska, *Granice wytrzymałości. Jak wygląda sytuacja w ośrodkach dla cudzoziemców?*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8232010,osrodki-dla-cudzoziemcow-ile-miejsc.html> [dostęp: 4.11.2023].

[54] B. Bodalska, *Polska wprowadza kontrole na granicy ze Słowacją*, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/polska-wprowadza-kontrole-na-granicy-ze-slowacja> [dostęp: 4.11.2023].

[55] R. Bojanowicz, *Terrorysty wśród nielegalnych imigrantów. Słowackie specjalszuby aresztowały dwóch mężczyzn*, <https://forsal.pl/swiat/unia-europejska/artykuly/9290501,terrorysty-wsrod-nielegalnych-imigrantow-slowackie-specjalszuby-areszto.html> [dostęp: 6.11.2023].

[56] K. Dębiec, *Europa Środkowa...* [dostęp: 5.11.2023].

Kolejnym zagrożeniem, na które wskazuje się w państwach Europy Środkowej, jest prawdopodobieństwo tworzenia przez emigrantów enklaw w krajach docelowych, tzw. *no-go zones*, niekontrolowanych przez służby tych państw, tak jak ma to miejsce na zachodzie Europy. Za jeden z przykładów tego typu stref uznaje się brukselską dzielnicę Molenbeek-Saint-Jean. W 2015 r. belgijski minister spraw wewnętrznych Jan Jambon mówił, że władze „tracą kontrolę” nad dzielnicą, a tamtejsze powiązania z terrorystami były „gigantycznym problemem”. Podobne opinie pojawiały się o dzielnicach w kilku francuskich miastach, zwłaszcza Marsylii i Paryżu (13. i 18. dzielnica). Podobna sytuacja ma miejsce w Szwecji. Tamtejsza policja stworzyła pojęcie obszarów wrażliwych, gdzie jest wysoki poziom przestępczości i społecznego wykluczenia (według danych z 2021 r. w Szwecji takich obszarów było w sumie 61). Także Dania ma swoje „szczególnie wrażliwe obszary mieszkalnictwa publicznego”, które do 2021 r. nazywano często gettami. Ich doroczną listę publikuje tamtejsze Ministerstwo Transportu, Budownictwa oraz Mieszkalnictwa. W 2018 r. w Danii było 16 tego typu miejsc. O rzekomych *no-go zones* mówi się także w kontekście innych krajów, m.in. Niemiec i Wielkiej Brytanii⁵⁷. Choć oficjalnie policja poszczególnych państw nie potwierdza istnienia takich miejsc, nie ulega wątpliwości, że w niektórych krajach zachodniej Europy istnieją dzielnice, w których dominuje bieda i wykluczenie społeczne, co jest idealnym podłożem dla ruchów radykalnych, w tym islamskiego fundamentalizmu. W wyniku tego mieszkańcy tych stref nie tylko nie asymilują się z ludnością autochtoniczną, nie akceptują kultury kraju przyjmującego (zwłaszcza w przypadku wartości liberalnych), ale nawet

^[57] A. Kielar, „No-go zones” w Europie. Czym są? Czy faktycznie istnieją? Dzielnice biedy i wykluczenia w Belgii, Francji, Danii, Szwecji, <https://i.pl/nogo-zones-w-europie-czym-sa-czy-faktycznie-istnieja-dzielnice-biedy-i-wykluczenia-w-belgii-francji-danii-szwecji/ar/c1-17091053> [dostęp: 4.11.2023].

proponują przyjęcie przez dane państwo ich prawa, np. postulat przyjęcia muzułmańskiego szariatu w Wielkiej Brytanii⁵⁸.

Część migrantów, szczególnie nielegalnych oraz nieznających języka kraju, w którym przebywają, ma trudności ze znalezieniem pracy. Problem ten zwykle dotyczy młodych, słabo wykształconych mężczyzn, którzy nie umieją się odnaleźć w nowej rzeczywistości, i może mieć wpływ na przestępczość wśród imigrantów⁵⁹. Niektórzy spośród nich nie tylko posługują się podrobionymi dokumentami, ale także współpracują z organizacjami przestępczymi, które przetrzuciły ich do UE i teraz wymagają za to zapłaty⁶⁰. Kwitnie czarny rynek zarówno organizacji nielegalnego przekraczania granicy, jak i usług związanych z legalizacją pobytu. Poważnym problemem jest handel ludźmi, w tym: prostytutka i inne formy wykorzystywania seksualnego, usuwanie organów, przymusowa praca, żebractwo⁶¹.

[58] Zob. K. Izak, *Zmiana w postrzeganiu imigracji, integracji, wielokulturowości i zagrożenia islamskim radykalizmem przez władze niektórych państw UE*, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_4467_20801335PBW_21_010_13567 [dostęp: 4.11.2023].

[59] Szerzej zob. J. Tomaszewicz, *Reakcja. Prawicowy populizm jako odpowiedź na wyzwanie imigracji i wielokulturowości*, [w:] *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2019, s. 71–86.

[60] *Prof. Grosse: dla Polaków relokacja oznacza przenoszenie problemu z jednego państwa do drugiego, a nie jego rozwiązanie*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/prof-grosse-dla-polakow-relokacja-migrantow-oznacza-przenoszenie-problemu-z-jednego> [dostęp: 5.11.2023].

[61] „Granice administracyjne państw nie stanowią granic działalności międzynarodowych grup przestępczych, a wręcz przeciwnie – wykorzystywane są różnice systemów prawnych czy możliwość zmiany tożsamości, traktowanej jako pewnego rodzaju anonimowość, co dotyczyć może zarówno sprawcy, jak i ofiary”. F. Dobrowolski, *Zwalczanie handlu ludźmi i przemytu migrantów w Europie Południowo-Wschodniej przez SELEC*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2022, nr 2(34), s. 47–48. Zob. też B. Mróz, *Wpływ zagrożeń migracyjnych...*, s. 297–298; M. Perkowska, *Nielegalna migracja w Europie – aspekty prawne i kryminologiczne*, „TeKa Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 12/3, s. 59–75; T. Góra, *Przestępstwa cudzoziemców*, <https://ojs.academicon.pl> [dostęp: 7.11.2023].

Część migrantów jest bardziej zainteresowana otrzymaniem zabezpieczenia socjalnego i chęcią życia z niego niż podjęciem pracy – ten czynnik w państwach Europy Środkowej ze względu na prowadzoną przez nie politykę migracyjną ma mniejsze znaczenie. Wyjątkiem są migranci z Ukrainy. Na przykład w Polsce na podstawie specustawy⁶² legalny pobyt obywateli Ukrainy (i określonych członków ich rodzin), którzy od 24 lutego 2022 r. przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy, został przedłużony do 4 marca 2024 r., a w niektórych przypadkach do 31 sierpnia 2024 r. lub 30 września 2024 r.⁶³

Ponadto imigranci, zwłaszcza ci, którzy zalegalizowali swój pobyt, mają prawo sprowadzić swoje rodziny, co z kolei wpływa na znaczny przyrost i tak już dużej liczby migrantów.

Państwa Europy Środkowej wobec relokacji

Relokacja to przemieszczenie z terytorium jednego państwa członkowskiego UE do drugiego państwa członkowskiego UE cudzoziemca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym państwie lub został tam objęty ochroną międzynarodową.

Jeszcze w 2009 r., kiedy problem imigracji do krajów europejskich zaczynał narastać, pojawił się pomysł stworzenia programu relokacji imigrantów. Latem 2015 r. gwałtownie wzrosła liczba uchodźców docierających do Europy. W obliczu kryzysu we wrześniu 2015 r. państwa członkowskie UE przyjęły plany relokacji w ciągu dwóch lat

[62] Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2022 r., poz. 583.

[63] Zob. M. Janusz et al., *Wizerunek osób uchodźczych na forach pomocowych. Raport z analizy treści mediów społecznościowych*, „Ośrodek Badań nad Migracjami” 2023, nr 132/190, <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/07/CMR-WP-132-190-lipiec-2023.pdf> [dostęp: 20.10.2023].

do 160 tys. uchodźców przybywających do Grecji i Włoch drogą morską. Kryterium, według którego mieliby zostać rozdzieleni, to liczba mieszkańców danego państwa oraz PKB. Przeciwko systemowi kwotowemu zagłosowały: Czechy, Słowacja, Rumunia i Węgry. Imigrantów nie przyjęły także Austria i Dania. Ostatecznie relokacją objęto jedynie 34 705 migrantów. Trafili oni do 22 państw członkowskich i 3 krajów stowarzyszonych: Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii.

W październiku 2018 r. Europa zrezygnowała z tego programu, ale problem pozostał. W 2020 r. Komisja Europejska niejako odświeżyła projekt jako nowy pakt o migracji i azylu.

W nowym porozumieniu, przyjętym w czerwcu 2023 r. przez Radę Unii Europejskiej, dotyczącym wspólnego systemu azylowego, najważniejsze i najbardziej kontrowersyjne ustalenie dotyczy mechanizmu *mandatory solidarity*. Zgodnie z nim państwa UE będą wspierać się poprzez relokację w sumie 30 tys. azylantów rocznie. Każdy kraj musiałby przyjąć część tych osób, proporcjonalnie do własnej liczby ludności, co dla Polski oznaczałoby zaledwie ok. 2,5 tys. osób. Z czasem liczba 30 tys. mogłaby zwiększyć się do 120 tys., ale warto zaznaczyć, że nadal dla każdego państwa byłoby to nieporównywalnie mniej niż 105 tys. osób, które w zeszłym roku przybyły do Włoch.

Od wspomnianej zasady przyjmowania proporcjonalnej liczby azylantów mają istnieć dwa wyjątki. Jeżeli jakieś państwo nie będzie chciało przyjąć tych ludzi, to może zapłacić 20 tys. euro do wspólnej unijnej puli środków, które zostaną przeznaczone na bliżej nieokreślone projekty wsparcia państw trzecich, do których UE planuje odsyłać część uchodźców. Drugi wyjątek wiąże się z państwami będącymi „pod presją migracyjną”. Państwa te byłyby całkowicie zwolnione z obowiązku przyjmowania azylantów. Wybór krajów, które miałyby się kwalifikować do tej grupy, byłby zatwierdzony na podstawie corocznego raportu Komisji Europejskiej. Kraj uznany za znajdujący się „pod presją migracyjną” nie tylko ma zostać zwolniony z solidarnościowego mechanizmu, ale będzie także mógł uzyskać wsparcie finansowe od Unii Europejskiej.

Podsumowując: z jednej strony rozwój solidarności wśród państw członkowskich jest konieczny, aby poprawić sytuację zarówno uchodźców, jak i państw przyjmujących, z drugiej strony UE ponownie stawia na sposoby pozbywania się uchodźców, zupełnie pomijając kwestie skutecznej integracji. Brakuje także jakiegokolwiek perspektywy zorganizowania wspólnych akcji ratunkowych na Morzu Śródziemnym czy ustanowienia skuteczniejszych standardów ochrony praw uchodźców⁶⁴.

Podczas głosowania w Radzie UE za proponowanymi zmianami opowiedzieli się przedstawiciele wszystkich państw oprócz Polski i Węgier. Spełnia to warunek większości kwalifikowanej, czyli poparcia co najmniej 55% państw reprezentujących co najmniej 65% obywateli wspólnoty. Projekt tej reformy trafił do Parlamentu Europejskiego, gdzie 4 października 2023 r. odbyła się debata o „potrzebie szybkiego przyjęcia pakietu w sprawie azylu i migracji”, podczas której wezwano państwa członkowskie UE do wprowadzenia wspólnych norm minimalnych dotyczących nabycia obywatelstwa Unii przez obywateli państw trzecich oraz wspólnych norm dotyczących wydawania wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt w celu zapobieżenia sprzedaży i nadużywaniu obywatelstwa i prawa pobytu. Zaproponowano również wzmocnienie wspólnej polityki imigracyjnej Unii poprzez podjęcie odpowiednich i niezbędnych środków w celu zapobiegania nielegalnemu przekraczaniu granicy oraz uwzględnienie w polityce migracyjnej Unii stabilności gospodarczej i społecznej państw członkowskich,

^[64] „Za obowiązkową solidarnością (i to najlepiej w formie znacznie ambitniejszej od proponowanej przez Komisję) bardzo mocno opowiadają się kraje Południa, czyli Grecja, Włochy, Malta, Cypr, Hiszpania. Stanowczo przeciwne obowiązkowej relokacji (bądź jej zastępników w postaci »sponsoringowania powrotów«) są kraje Grupy Wyszehradzkiej, Austria, Dania. Reszta państw jest skłonna do kompromisów, ale Niemcy (pierwotnie najważniejszy promotor obowiązkowego rozdzielnika uchodźców), Francja oraz kraje Beneluksu obecnie skupiają się przede wszystkim na potrzebie ograniczenia podróży po UE tych migrantów, którzy zgodnie z przepisami powinni oczekiwać na rozpatrzenie wniosku azylowego albo na odesłanie poza UE w tym państwie, gdzie przekroczyli granicę Unii”. T. Bielecki, *Wspólna polityka migracyjna UE? Tylko uszczelnianie granic i spór o pieniądze na deportacje*, <https://oko.press/polityka-migracyjna-ue-mury-mury> [dostęp: 15.10.2023].

dostępności wykwalifikowanej siły roboczej na jednolitym rynku, a także skuteczne zarządzanie migracją z uwzględnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich⁶⁵.

W tym samym czasie na posiedzeniu ambasadorów państw członkowskich przy Unii Europejskiej w Brukseli przyjęto ostatni element paktu migracyjno-azylowego. Polska i Węgry były przeciw, a Słowacja, Czechy i Austria wstrzymały się od głosu. Decyzja otwiera drogę do rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem Europejskim nad ostatecznym kształtem nowych przepisów.

Tymczasem w ciągu ostatniego roku tymczasowe kontrole na wewnętrznych granicach strefy Schengen wprowadziło aż 10 z 27 członków. Duża część państw UE opowiada się za stanowczymi naciskami na kraje spoza UE, by blokowały migrację. I za unijnymi funduszami na mury graniczne. W zasadzie nie ma szans na porozumienie w sprawie tzw. mechanizmu solidarnościowego przy przyjmowaniu i deportacji migrantów.

Według państw Grupy Wyszehradzkiej (V4) rozwiązanie kryzysu migracyjnego może nastąpić przez skuteczne przeciwdziałanie prawdziwym przyczynom migracji, czyli poprzez dążenia do zakończenia konfliktu w Syrii, stabilizację sytuacji w Iraku oraz w państwach Afryki Północnej. Przyjęcie wspólnej deklaracji w sprawie migracji przez przywódców państw Grupy dało jasny sygnał o jedności V4, potwierdzając wspólny punkt widzenia i wyrażając nadzieję na podjęcie wspólnych działań w ramach całej Unii Europejskiej.

[65] Draft Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_EN.pdf [dostęp: 5.11.2023].

Podsumowanie. Razem czy osobno?

Kryzys migracyjny zapoczątkowany w 2015 r. postawił przed państwami i narodami europejskimi nieoczekiwane wyzwania. Tysiące osób przyplływają na włoską Lampedusę lub kierują się do Europy innymi szlakami, m.in. przez Bałkany oraz przez kraje takie jak Węgry czy Słowacja. Ostatecznym celem dla migrantów w większości przypadków są Niemcy. W związku z tym UE cały czas szuka nowych rozwiązań, jak zaradzić patowej sytuacji.

Przepływ ludności do oraz wewnątrz Unii Europejskiej pozostaje *de facto* niemal poza kontrolą, a krótkotrwałe blokady i ograniczenia wprowadzane na granicach poszczególnych państw członkowskich, spowodowane niedostatkiem ich wydolności transportowej, prowadzą do gromadzenia się dużej liczby migrantów na pozbawionych najczęściej odpowiedniej infrastruktury terenach przygranicznych. Ponadto kolejne państwa Unii wprowadzały chaotyczne i zmieniające się zasady selekcji migrantów na podstawie oceny szans otrzymania przez nich azylu. Wszystko to doprowadzało do kryzysów dyplomatycznych i humanitarnych.

System dubliński od lat krytykowany jest na forum wspólnoty europejskiej z uwagi na to, że nieproporcjonalnie obciąża procedurami azylowymi państwa, do których przybywa najwięcej uchodźców (Grecję, Hiszpanię czy Włochy).

Z tego powodu w wielu z nich, używając narracji antyimigracyjnej, do władzy dochodzą partie, które zaczynają ograniczać swobodę działań organizacji pozarządowych ratujących ludzi na Morzu Śródziemnym. Często też zmieniają standardy przyznawania azylu, przez co mniej osób jest w stanie go uzyskać. Prawo międzynarodowe jasno zakazuje wyrzucania osób, którym go nie przyznano, do państw trzecich, w których nie panują bezpieczne warunki. Państwo takie musi także zgodzić się przyjąć te osoby, co nie jest wcale łatwe do wynegocjowania. Tysiące osób pozostają więc w ośrodkach dla imigrantów – bez możliwości rozwoju, integracji czy nawet bez podstawowych praw i wolności. Nie mają

możliwości legalnej pracy, więc nie mogą pozytywnie przyczynić się do europejskiej gospodarki, a wstępując na czarny rynek, ryzykują wyzysk ze strony nielegalnych pracodawców i organizacji przestępczych.

System ten zawodzi więc zarówno z perspektywy dobra uchodźców, którzy umierają na morzu, jak i skutecznego integrowania ich w państwach, do których przybywają. Tymczasem patrząc na demograficzną strukturę UE, eksperci od lat wskazują, że desperacko potrzebujemy wzrostu dzietności lub imigracji (poważnym wyzwaniem jest kryzys demograficzny obserwowany w większości państw europejskich, w wyniku którego postępuje proces starzenia się społeczeństw państw europejskich).

Doświadczenia kryzysu migracyjnego uwydatniły wszystkie wady systemu dublińskiego. Na granicach poszczególnych krajów powróciły tymczasowe kontrole, a od rządów państw płyną jasne komunikaty, że będą trwały tak długo, jak będzie to konieczne⁶⁶.

Chociaż państwa Europy Środkowej i Bałkanów nie były celem zdecydowanej większości migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, część z nich stała się jednak jednym z etapów na trasie do Europy Zachodniej, jawiącej się wędrującym jako oaza dobrobytu i spokoju. Nasilone procesy migracyjne niewątpliwie wpłynęły na politykę poszczególnych państw europejskich oraz na nastroje społeczne, stając się częstym źródłem napięć i poważnych konfliktów. Zwłaszcza że w tym sporze, który zasadniczo przebiegał między państwami Europy Zachodniej a państwami Europy Środkowej i Bałkanów (w sposób szczególnie widoczny był on na forum unijnym między państwami tzw. starej i nowej Unii), okazało się, iż same narody środkowoeuropejskie również uczestniczą w tym procesie, korzystając z możliwości

[66] Przed nowelizacją układu z Schengen to Komisja Europejska wydawała zgodę na przywrócenie kontroli granicznej przez konkretne państwa. Zmiana układu z Schengen spowodowała, że dzisiaj państwa mogą przywrócić kontrolę graniczną na okres do trzech miesięcy bez zgody Komisji, a więc w każdej chwili. I to jest problem. Należy zadać sobie pytanie, czy w wypadku znoszenia kontroli granicznej nie poszliśmy zbyt daleko w integracji, choć korzyści z braku kontroli są bezdyskusyjne.

poszukiwania pracy i lepszych warunków do życia w państwach Europy Zachodniej, a także przyjmując na swój rynek pracy imigrantów ze Wschodu, głównie z Ukrainy, Białorusi i Mołdawii⁶⁷.

Unia Europejska zachęca do legalnej migracji, aby zaradzić niedoborom siły roboczej, wypełnić luki w umiejętnościach na rynku pracy i pobudzić wzrost gospodarczy. To m.in.: „niebieska karta” UE (zezwolenie na pracę i pobyt, które umożliwia obywatelom spoza UE pracę i mieszkanie w kraju UE pod warunkiem, że mają oni stopień naukowy lub równoważne kwalifikacje oraz istnieje oferta pracy spełniająca próg minimalnego wynagrodzenia); jedno zezwolenie (zezwolenie łączne na pracę i pobyt wydawane na okres do dwóch lat przez kraj UE) oraz status rezydenta długoterminowego UE, który umożliwia osobom spoza UE pobyt, pracę i swobodne przemieszczanie się na terenie UE przez czas nieokreślony⁶⁸.

W tym aspekcie kontrolowana migracja zarobkowa mogłaby sprzyjać rozwojowi gospodarczemu państw, zapewniając napływ imigrantów zarobkowych do europejskich przedsiębiorstw, jednak różnice kulturowe i problemy integracyjne budzą niepokój obywateli większości państw europejskich i stymulują wzrost nastrojów antyimigranckich i ksenofobicznych.

Osoby niechętnie przyjmowaniu uchodźców czy imigrantów najczęściej usprawiedliwiają się względami bezpieczeństwa. Przy tym zdecydowana większość argumentów podnoszonych w tym kontekście opiera się na uprzedzeniach i półprawdach powielanych przez środki masowego przekazu i media społecznościowe. Oczywiście nie wszystkie obawy społeczeństw przyjmujących są nieuzasadnione. Migracje mogą nieść ze sobą szereg zagrożeń czy też wyzwań z punktu widzenia polityk publicznych.

^[67] *Państwa Europy Środkowej i Bałkanów wobec kryzysu migracyjnego*, red. K. Cebul, R. Zenderowski, Warszawa 2020, s. 9–12.

^[68] *Odpowiedź UE na wyzwanie migracji*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170629STO78629/odpowiedz-ue-na-wyzwanie-migracji> [dostęp: 30.10.2023].

W toku budzących wiele emocji debat ścierają się często radykalnie sprzeczne poglądy na kształt wspólnotowej polityki w tym aspekcie.

26 czerwca 2023 r. w Bratysławie miał miejsce szczyt Grupy Wyszehradzkiej, którego zadaniem było podsumowanie rocznej prezydencji Słowacji. Stanowił on również okazję do rozmów na temat bieżącej agendy wyszehradzkiej czwórki. Spotkanie odbyło się na szczuble premierów państw regionu. Ważnym tematem poruszonym w czasie szczytu był problem migracji, w tym uchodźców wojennych.

Wspólną konkluzją płynącą ze spotkania była potrzeba wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych UE. Równoległe premier Republiki Czeskiej Petr Fiala zauważył, że priorytetem w kwestii przeciwdziałania nielegalnej imigracji powinno zostać opracowanie praktycznej polityki powrotów. Z kolei Viktor Orbán wyraził opinię, że problem nielegalnej imigracji jest do rozwiązania, jednak UE nie prowadzi odpowiednich działań w tym kierunku. Jednocześnie Roman Mikulec, były minister spraw wewnętrznych Słowacji, powiedział, że rządy Grupy Wyszehradzkiej chcą prowadzić dialog z Komisją Europejską w sprawie nielegalnej migracji. Mikulec wskazał, że wielu imigrantów, którzy znajdują się na terytorium państw V4, nie chce w nich pozostać i kieruje się w stronę Europy Zachodniej. Opracowanie wspólnego podejścia do problemu migracji było ważne z powodu posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się 29–30 czerwca, a więc dwa dni po szczycie V4. W Brukseli, poruszano również kwestię polityki migracyjnej. Przytoczone wyżej stanowiska premierów Grupy Wyszehradzkiej pokazują, że zgodzili się oni co do tego, że najskuteczniejszym środkiem jest ochrona zewnętrznej granicy Schengen. W tym kontekście warto dodać, że Republika Czeska wraz z m.in. Danią i Austrią, jak ogłosił Petr Fiala, naciska na poszukiwanie nowych rozwiązań w polityce migracyjnej na poziomie UE. Wśród

zaproponowanych rozwiązań znalazły się: przeprowadzanie części procedury azylowej w państwie trzecim oraz możliwość zwracania nielegalnych migrantów do krajów tranzytowych. Propozycje te są obecnie opracowywane przez Komisję Europejską. W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej Republika Czeska i Słowacja, w przeciwieństwie do Polski i Węgier, opowiedziały się za unijnym paktem migracyjnym⁶⁹,

jednocześnie ministrowie spraw wewnętrznych Czech i Słowacji zgodzili się, że Grupa Wyszehradzka musi wspólnie z Niemcami i Austrią zająć się kwestiami kontroli na granicach wewnętrznych. Spotkanie zaplanowano na koniec listopada 2023 r.⁷⁰

Niewątpliwie istnieje realna potrzeba usprawnienia unijnej polityki migracyjnej, lecz by osiągnąć ten cel, UE powinna nauczyć się godzić interesy poszczególnych państw członkowskich poprzez lepszą koordynację na poziomie wspólnotowym. Skuteczna kontrola przepływu migrantów wymaga od Unii poprawy zarządzania granicami zewnętrznymi oraz ściślejszej współpracy z krajami stanowiącymi dziś obszary tranzytowe i tymi, z których napływają duże grupy ludności.

Ruchy migracyjne wpłynęły na dyskusje o *status quo* układów z Schengen i wywołały debaty o tym, jak otwartą Europa chce widzieć siebie w świecie. Te wydarzenia wyraźnie pokazały, jak krucha jest sieć Wspólnoty Europejskiej, jak trudna jest współpraca i jak niewiele wiemy o sobie nawzajem. Ostatnie lata pokazały również, że w społeczeństwach

^[69] *Szczyt Grupy Wyszehradzkiej w Bratysławie*, <https://ies.lublin.pl/komentarze/szczyt-grupy-wyszehradzkiej-w-bratyslawie/> [dostęp: 27.11.2023].

^[70] *Czechy i Słowacja chcą wspólnie walczyć z problemem nielegalnej migracji*, <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/czechy-i-slowacja-chca-wspolnie-walczyc-z-problemem-nielegalnej-migracji/> [dostęp: 10.11.2023].

europejskich coraz częściej pojawiają się podziały między wyobrażeniem o społeczeństwie otwartym i zamkniętym⁷¹.

Unia Europejska musi wypracować skuteczną politykę przyciągania osób mogących przyczynić się do wyeliminowania luk na rynku pracy i skutków niżu demograficznego, a jednocześnie zapewnić ochronę potrzebującym pomocy i uregulować przepływ migrantów naruszających obowiązujące prawa.

Jednak bez względu na wszystko nie można zapominać, że każda decyzja legalizująca pobyt lub odmawiająca takiej legalizacji dotyczy konkretnego człowieka, który podjął trudną decyzję o opuszczeniu swojego kraju i szukaniu lepszego życia w innym miejscu – dlatego niezbędne jest wypracowanie i przyjęcie skutecznych zasad działania, które tworzyłyby szansę na opanowanie kryzysu oraz uniknięcie podobnych kryzysów w przyszłości. Droga jest jednak niezwykle wyboista, a sukces niepewny⁷². Rozwiązanie jego problemu może być tylko jedno: razem. W innym przypadku Europę czeka katastrofa humanitarna ze wszystkimi jej konsekwencjami.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana),

Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia

2007 r., Dz. U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569.

^[71] N. Kaufman, *Das Europa der Grenzen. A Europe of Boundaries and Borders*, <https://www.stiftung-genshagen.de/pl/publikationen/genshagener-noten/genshagener-noten-10/2018/> [dostęp: 26.10.2023].

^[72] Zob. J. Szymańska, *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS” 2017, nr 3(51) s. 160.

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, 2012/C 326/02, polska wersja:
Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012 r.
- Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 515.
- Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r., Dz. U. z 1989 r. nr 63, poz. 378.
- Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie 15 czerwca 1990 r., Dz. U. z 2005 r. nr 24, poz. 194.
- Europejska Konwencja Praw Człowieka, tekst scalony, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_pol.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.
- Konstytucja Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji, przyjęta w Genewie dnia 19 października 1953 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 538.
- Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).
- Rozporządzenia Dublin II i Dublin III: Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz. Urz. UE L 050 z 25.02.2003 r., s. 0001–0010.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, Dz. Urz. UE L 74 z 18.03.2017 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz. Urz. UE L 327/20 z 19.12.2017 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (przekształcenie), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32013R0604>.
- Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dz. U. z 2007 r. nr 165, poz. 1170 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 583.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sprawozdań Komisji dotyczących Turcji za lata 2019–2020 (2019/2176(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-05-19_PL.html#sdocta8.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

Draft Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_EN.pdf.

Literatura

Dobrowolski F., *Zwalczanie handlu ludźmi i przemytu migrantów w Europie Południowo-Wschodniej przez SELEC*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2022, nr 2(34), s. 47–64.

Kacperska E. et al., *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy. Problemy. Wyzwania*, Warszawa 2019.

Krajewski P., *Migracje i migranci środowiskowi – konsekwencje zmian środowiska przyrodniczego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46, s. 145–162.

Łachacz O., *Zasada non-refoulement w międzynarodowym prawie uchodźczym – zwyczaj międzynarodowy czy też peremptoryjna norma prawa międzynarodowego?*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2017, vol. 15, s. 134–142.

Mróz B., *Wpływ zagrożeń migracyjnych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Journal of Modern Science”, 2017, t. 2/33, s. 285–304.

Olech A.K., Śliwa Z., *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, Vol. 278, s. 87–105.

Państwa Europy Środkowej i Bałkanów wobec kryzysu migracyjnego, red. K. Cebul, R. Zenderowski, Warszawa 2020.

Perkowska M., *Nielegalna migracja w Europie – aspekty prawne i kryminologiczne*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 12/3, s. 59–75.

Szabaciuk A., *Migracje z Europy Wschodniej – szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, s. 315.

- Szewczyk P., *Ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli UE uzasadnione względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2016, nr 2 (19), s. 180–192.
- Szymańska J., *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS” 2017, nr 3(51), s. 159–186.
- Tomasiewicz J., *Reakcja. Prawicowy populizm jako odpowiedź na wyzwanie imigracji i wielokulturowości*, [w:] *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2019, s. 71–86.
- Wawrzusiszyn A., *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2022, nr 2(33), s. 45–65.
- Wróbel I., *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008.

Źródła internetowe

- Azyl i migracja w UE: fakty i liczby*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170629STO78630/azyl-i-migracja-w-ue-fakty-i-liczby>.
- Bielecki T., *Wspólna polityka migracyjna UE? Tylko uszczelnianie granic i spór o pieniądze na deportacje*, <https://oko.press/polityka-migracyjna-ue-mury-mury-mury>.
- Bodalska B., *Polska wprowadza kontrole na granicy ze Słowacją*, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/polska-wprowadza-kontrole-na-granicy-ze-slowacja>.
- Bojanowicz R., *Terroryści wśród nielegalnych imigrantów. Słowackie specslużby aresztowały dwóch mężczyzn*, <https://forsal.pl/swiat/unia-europejska/artykuly/9290501,terrorysci-wsrod-nielegalnych-imigrantow-slowackie-specsluzby-areszto.html>.
- Central Mediterranean accounts for half of irregular border crossings in 2023*, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/central-mediterranean-accounts-for-half-of-irregular-border-crossings-in-2023-G6q5pF>.

- Chlabicz B., Nowosielska P., *Granice wytrzymałości. Jak wygląda sytuacja w ośrodkach dla cudzoziemców?*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8232010,osrodki-dla-cudzoziemcow-ile-miejsc.html>.
- Climate Change 2023: Synthesis Report*, <https://klimatycznabazawiedzy.org/raport/climate-change-2023-synthesis-report/>.
- Dębiec K., *Europa Środkowa wobec nowej fali migracji z kierunku bałkańskiego*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-10-21/europa-srodkowa-wobec-nowej-fali-migracji-z-kierunku-balkanskiego>.
- EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016*, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>.
- Góra T., *Przestępstwa cudzoziemców*, <https://ojs.academicon.pl>.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1469.
<https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20200624STO81906/przyczyny-migracji-dlaczego-ludzie-migruja>.
- Izak K., *Zmiana w postrzeganiu imigracji, integracji, wielokulturowości i zagrożenia islamskim radykalizmem przez władze niektórych państw UE*, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_4467_20801335PBW_21_010_13567.
- Janusz M. et al., *Wizerunek osób uchodźczych na forach pomocowych. Raport z analizy treści mediów społecznościowych*, „Ośrodek Badań nad Migracjami” 2023, nr 132/190, <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/07/CMR-WP-132-190-lipiec-2023.pdf>.
- Kaufman N., *Das Europa der Grenzen. A Europe of Boundaries and Borders*, <https://www.stiftung-genshagen.de/pl/publikationen/genshagener-noten/genshagener-noten-10/2018>.
- Kielar A., „No-go zones” w Europie. Czym są? Czy faktycznie istnieją? *Dzielnice biedy i wykluczenia w Belgii, Francji, Danii, Szwecji*, <https://i.pl/nogo-zones-w-europie-czym-sa-czy-faktycznie-istnieja-dzielnice-biedy-i-wykluczenia-w-belgii-francji-danii-szwecji/ar/c1-17091053>.

- Komunikat zespołu doradczego ds. zmian klimatu na temat drugiej części 6 Raportu IPCC*, <https://pan.pl/blog/komunikat-zespołu-doradczego-ds-zmian-klimatu-na-temat-drugiej-czesci-6-raportu-ipcc>.
- Kryzys migracyjny. W Słowenii przepełnione ośrodki dla azylantów*, <https://www.tvp.info/72716576/slowenia-przepelnione-osrodki-dla-azylantow>.
- Legislative Train Schedule*, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-qualification-directive>.
- Liberski J., *Ordo Caritatis*, <https://liberte.pl/ordo-caritatis>.
- Łódzie dalej od Unii. Umowa UE z Tunezją*, <https://www.rp.pl/polityka/art-38749601-lodzie-dalej-od-unii-umowa-ue-z-tunezja>.
- Making migration work for all*, <https://www.iom.int>.
- Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji*, <https://www.eurodesk.pl/organizacje/miedzynarodowa-organizacja-ds-migracji>.
- Migracja pracowników: wspieranie legalnych możliwości pracy w UE*, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20230413STO79903/migracja-pracownikow-wspieranie-legalnych-mozliwosci-pracy-w-ue.
- Migracje klimatyczne – na czym polegają i czy dotyczą Polski?*, <https://raport.togetair.eu/czlowiek/ludzie-swiat-klimat/migracje-klimatyczne-na-czym-polegaja-i-czy-dotycza-polski>.
- Nielegalna migracja do Europy w sierpniu 2023*, <https://milmag.pl/nielegalna-migracja-do-europy-w-sierpniu-2023>.
- Nowa Agencja UE ds. Azylu*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-agency>.
- Procesy migracyjne do Europy i w obrębie kontynentu*, <https://zpe.gov.pl/b/procesy-migracyjne-do-europy-i-w-obrebie-kontynentu/P1GfDnZo8>.
- Prof. Grosse: dla Polaków relokacja oznacza przenoszenie problemu z jednego państwa do drugiego, a nie jego rozwiązanie*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/prof-grosse-dla-polakow-relokacja-migrantow-oznacza-przenoszenie-problemu-z-jednego>.
- Przyczyny migracji: dlaczego ludzie migrują?*, *Refugee Data Finder*, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>.

Sokołowski M., *Nie ma porozumienia w sprawie konkluzji migracyjnych na szczycie Unii Europejskiej*, <https://tvn24.pl/polska/szczyt-unii-europejskiej-nie-ma-porozumienia-w-sprawie-konkluzji-migracyjnych-sprzeciw-polski-i-wegier-7196818>.

Statystyki dotyczące migracji do Europy, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pl.

Ukraine: Commission proposes temporary protection for people fleeing war in Ukraine and guidelines for border checks, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1469.

Unijne przepisy azylowe i migracyjne, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact>.

Wytyczne dotyczące sposobu ograniczania ryzyka zawracania na granicy (refoulement) w kontekście zarządzania granicami zewnętrznymi przy wykonywaniu czynności w państwach trzecich lub w ramach współpracy z państwami trzecimi, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-guidance-reducing-refoulement-risk_pl.pdf.

Robert Rajczyk

Neutralność Austrii a zaangażowanie w politykę regionalną Europy Środkowej

Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest analiza prowadzonej przez Republikę Austrii polityki europejskiej. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto założenie, że austriacka polityka europejska nie może być badana bez uwzględnienia polityki regionalnej, a nade wszystko wyłączenia kwestii wieczystej neutralności i jej ewolucji w zmieniających się warunkach geopolitycznych. W procesie kwerendy wykorzystano metodę *desk research* oraz analizy decyzyjnej w procesie badawczym. Przedmiotem namysłu naukowego stały się zatem akty normatywne i inne dokumenty o charakterze źródłowym, a ponadto wynikające z nich decyzje polityczne. Przedmiotem opracowania są natomiast:

- identyfikacja aktorów austriackiej polityki europejskiej i określenie kierunków jej prowadzenia, a także wykorzystywanych instrumentów;
- określenie cech charakterystycznych austriackiej polityki europejskiej;
- ocena efektywności austriackiej polityki europejskiej;
- określenie kierunków rozwoju austriackiej polityki europejskiej.

Republika Austrii (niem. Republik Österreich) to śródlądowe państwo federalne położone na obszarze określanym mianem Europy Środkowej. Owo położenie w centrum Starego Kontynentu miało niebagatelne znaczenie w historii Austrii oraz geopolityczne implikacje. Przełomowe wydarzenia w historii Europy i świata rozgrywały się

w Austrii albo też miały swoje austriackie konotacje: zatrzymanie nawały tureckiej w 1683 r. przez polskiego króla Jana III Sobieskiego pod Wiedniem, kongres wiedeński w latach 1814–1815, który stał się podstawą ładu europejskiego aż do zamachu w Sarajewie na następcę – *notabene* – austriackiego tronu cesarskiego. To najważniejsze z przełomowych momentów w historii Europy Środkowej, które miały swoje reperkusje także w wymiarze światowym, biorąc pod uwagę fakt, iż zabójstwo arcyksięcia Franciszka Ferdynanda i jego żony Zofii doprowadziło do wybuchu I wojny światowej. Geopolityczne znaczenie Republiki Austrii (od 1918 r. z wyłączeniem okresu 1938–1945) ponownie ujawniło się z uchwaleniem 26 października 1955 r. ustawy konstytucyjnej o neutralności¹. Przyjęcie tego aktu prawnego było konsekwencją traktatu państwowego podpisanego przez Austrię z państwami sprzymierzonymi – zwycięskimi aliantami II wojny światowej i radzieckiego żądania ustanowienia wieczystej neutralności². Dzięki tym rozwiązaniom Austria odzyskała państwowość po dekadzie okupacji alianckiej oraz granice państwowe sprzed anszłusu w 1938 r.

Status państwa wieczyście neutralnego wiąże się jednak z koniecznością uznania tego jednostronnego aktu przez społeczność międzynarodową³, uzyskaniem w umowie międzynarodowej gwarancji integralności terytorialnej i niepodległości⁴, przy czym jednocześnie eliminuje możliwość udziału w sojuszach militarnych i konfliktach zbrojnych oraz zakazuje stacjonowania obcych wojsk na terytorium kraju⁵. Klaudia Kwapisz uzupełniła te kryteria również o izolację

[1] Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, GP VII RV 598, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1955_211/ERV_1955_211.pdf [dostęp: 5.09.2023].

[2] Traktat państwowy w sprawie odbudowy niezawisłej i demokratycznej Austrii zawarty w Wiedniu 15 maja 1955 r., Dz. U. z 1957 r., nr 19, poz. 94.

[3] *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego*, red. A. Przyborowska-Kliamczak, D. Pyć, Warszawa 2012, s. 245–247.

[4] D. Popławski, *Austriacka polityka neutralności*, Warszawa 1995, s. 16–26.

[5] Idem, *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową. Polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Warszawa 2013, s. 55.

gospodarczą⁶. Grzegorz Mathea oferuje obszerny przegląd terminologiczny w odniesieniu do pojęcia neutralności w ujęciu zarówno historycznym, jak i formalnoprawnym⁷. Należy również wskazać w tym miejscu na definicję neutralności, cytowaną przez Bolesława Balcerowicza, która jak się wydaje, najtrafniej wpisuje się w specyfikę niniejszego opracowania: „Niemieszanie się danego państwa bezpośrednio ani pośrednio do sporów innych państw lub toczącej się wojny, połączone z żądaniem nienaruszalności jego granic i praw; prowadzenie przez państwo polityki niewiązania się z polityczno-wojskowymi ugrupowaniami innych państw”⁸.

Zwrócić należy również uwagę na pojęcie neutralizmu oznaczające – jak podkreślił Marcin Lasoń – „pewną formę neutralności, która nie musi być potwierdzona przez prawo międzynarodowe, lecz jedynie wyrażona w formie oświadczenia woli lub określonego postępowania przez dane państwo”⁹. Tego rodzaju koncepcję polityczną realizował Ruch Państw Niezaangażowanych, który za główne cele swojej działalności uznał: „niezawieranie dwustronnych paktów z mocarstwami, niebranie udziału w paktach wojskowych, pokojowe współistnienie oraz popieranie ruchów narodowowyzwoleńczych, walkę z rasizmem, kolonializmem, imperializmem, rozbrojenie i odprężenie w stosunkach międzynarodowych oraz nowy ład ekonomiczny”¹⁰.

Śródlądowe położenie Austrii w Europie Środkowej, status neutralności i historyczne dziedzictwo tej części Starego Kontynentu ze znaczącym udziałem austriackim determinują w dużej mierze politykę wobec ośmiu państw sąsiadujących. Podkreślenia wymaga fakt,

[6] K. Kwapisz, *Ewolucja neutralności Austrii jako skutek procesów integracyjnych od 1955 roku do początku XXI wieku*, „Obronność – Zeszyty Naukowe” 2015, 4(16), s. 66.

[7] G. Mathea, *Aktywna neutralność jako element polityki bezpieczeństwa Republiki Irlandii*, „Sprawy Międzynarodowe” 2019, nr 72(2), 151–170.

[8] B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997, s. 36

[9] M. Lasoń, *Dekolonizacja i ruch państw niezaangażowanych [w:] Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. E. Cziomer, Kraków 2008, s. 166.

[10] Ibidem.

iż sąsiedzi Austrii należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego i choć Szwajcaria i Księstwo Liechtensteinu nie są członkami Unii Europejskiej, politykę wobec tych państw należy uznać jednak za element polityki europejskiej.

Idea europejska w Austrii w ujęciu historycznym

Po upadku cesarstwa austro-węgierskiego polityczny międzynarodowy, ponadnarodowy punkt widzenia austriackich elit reprezentuje ruch paneuropejski¹¹. Adam Wielomski wskazał także na stworzoną przez Richarda Coudenhove'a-Kalergiego ideę dobrowolnej federalizacji państw narodowych w Europie, której prototypem miały być Austro-Węgry.

Powstanie Stanów Zjednoczonych Europy stworzyłoby jednolity europejski organizm polityczny, gospodarczy i militarny, gdzie w sposób naturalny zanikłyby wojny wewnętrzne, organizm polityczny zdolny do odzyskania hegemonii w świecie. Poza tym, dowodzi, tradycyjne państwo narodowe stało się zbyt małe, żeby prowadzić samodzielny byt i wszystkie małe i średnie państwa są skazane na federalizację¹².

Chodziło zatem o stworzenie europejskiego państwa federalnego ze wspólnym rządem i gospodarką przy zniesieniu granic celnych. W myśl tej idei „imperium europejskie miało stanąć do walki politycznej, ekonomicznej, a jak będzie to konieczne, to i do zbrojnej o hegemoniczne

[11] A. Wielomski, *Austro-Węgrzy i paneuropeiści. Arystokratyczni krytycy Europy wersalskiej*, „Kultura Słowian. Rocznik Komisji Kultury Słowian PAU” 2020, t. 16, s. 31.

[12] Projekt paneuropejski nabrał demokratycznego charakteru i został powiązany z austriackimi chadekami dopiero po wystąpieniu Kalergiego z loży wolnomularskiej. Zob. ibidem, s. 33.

miejsce Stanów Zjednoczonych Europy w świecie, obok kontynentalnych imperiów Stanów Zjednoczonych, Związku Radzieckiego, Wielkiej Brytanii i Japonii”¹³. Federalne imperium europejskie w myśl tej koncepcji miało być pozbawione etniczności oraz idei narodowej, choć jej autor popierał wyzysk ekonomiczny mieszkańców Afryki.

Rozkwit zmodyfikowanej i uwspółcześnionej idei paneuropejskiej w postaci projektu federacji europejskiej realizowany był również podczas II wojny światowej oraz po zakończeniu tego konfliktu zbrojnego. Daria Matusik wskazała, że Coudenhove-Kalergi proponował utworzenie konfederacji państw kontynentu europejskiego¹⁴. Co ciekawe, własną wizję Stanów Zjednoczonych Europy, jako federacji, przedstawił Winston Churchill 19 września 1946 r. w Zurychu:

[...] według brytyjskiego premiera pierwszym krokiem w budowie federacji było powołanie Rady Europejskiej, która po II wojnie światowej miała wzmocnić pozycję kontynentu i zapewnić dobrobyt państwom europejskim. W celu rozpoznań powyzszej idei w dniu 14 maja 1947r. utworzono brytyjski Ruch na rzecz Zjednoczenia Europy [...]¹⁵.

Coudenhove-Kalergi wystąpił także z inicjatywą tworzenia Europejskiej Unii Parlamentarnej. Wśród celów federacji, które wymienił Antoni Marszałek, znalazły się m.in. wspólna polityka obronna oraz współpraca gospodarcza między państwami¹⁶.

Członkostwo państw federalnych: Niemiec, Belgii oraz Austrii w Unii Europejskiej łączyć należy ze wzrostem znaczenia koncepcji

^[13] Ibidem.

^[14] D. Matusik, *Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji*, praca doktorska, Uniwersytet Śląski, Wydział Nauk Społecznych, Katowice 2009, s. 97.

^[15] Ibidem, s. 98.

^[16] A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 144.

„Europy regionów”¹⁷ w postaci rozwoju wielostronnej współpracy regionalnej i przygranicznej¹⁸ realizowanej przez regiony włączające się intensywnie w procesy decyzyjne¹⁹. Bolesław Woś wskazał, iż wysuwane przez Austrię koncepcje regionalizacji Europy, wyrażające się w wizji trójśczeblowego układu instytucjonalnego UE, mają swoje korzenie historyczne. Są one zgodne ze znaną tradycją austriackiej kultury politycznej zorientowanej na osiągnięcie w negocjacjach pomiędzy partnerami pragmatycznego konsensusu²⁰.

Aktorzy austriackiej polityki europejskiej

Austriacka polityka europejska ma przede wszystkim wymiar instytucjonalny. Na poziomie federalnym politykę zagraniczną prowadzi Ministerstwo Spraw Europejskich i Zagranicznych. O znaczeniu polityki europejskiej świadczy nie tylko priorytet nadany jej w nazwie resortu, ale również pozycja w strukturze organizacyjnej instytucji. W Departamencie Ogólnym funkcjonuje Wydział Prawa Europejskiego, a w nim referat instytucji i stosunków zewnętrznych UE. Do jego zadań należą analiza orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz kodyfikacja aktów prawnych Unii Europejskiej²¹. Kwestie polityki europejskiej *sensu largo* podlegają natomiast kompetencjom Departamentu „Europa i Gospodarka”, w którym zagadnieniami związanymi

[17] Koncepcja ta zakłada odebranie dużej części kompetencji państwu narodowemu i przekazanie ich regionom i instytucjom europejskim. Zob. K. Głębocki, *Europa Regionów – rzeczywistość czy nie zrealizowana idea?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, 78–83.

[18] E. Cziomer, *Wielostronna współpraca regionalna i przygraniczna jako czynnik kształtowania jedności europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, R. 54, z. 1, s. 55.

[19] B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 71.

[20] Ibidem, s. 72.

[21] <https://www.bmeia.gv.at/en/the-ministry/organizational-structure-in-german/referat-i6a> [dostęp: 5.09.2023].

z austriackim członkostwem w UE zajmują się trzy spośród dziewięciu wydziałów oraz sześć referatów²². W odniesieniu do struktur unijnych w Wiedniu swoje siedziby mają również Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej, Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego oraz Agencja Praw Podstawowych UE²³.

Drugim filarem instytucjonalnego aspektu austriackiej polityki europejskiej są kraje związkowe (landy), których w federalnej strukturze Republiki Austrii jest dziewięć. Kraje związkowe były promotorami integracji europejskiej. 13 listopada 1987 r. premierzy austriackich landów złożyli formalny wniosek do władz federalnych o rozpoczęcie działań zmierzających do akcesji do Unii Europejskiej²⁴. Upodmiotowienie społeczności regionalnych przejawiało się w 1992 r., kiedy to kraje związkowe uzyskały uprawnienie do bezpośredniego uczestnictwa w integracji europejskiej, czyli formułowania opinii oraz udziału w polityce integracyjnej, tj. równoprawnego z państwami UE kształtowania polityki unijnej²⁵. Wynika to z przesłanek formalnoprawnych, instytucjonalnych oraz funkcjonalnych dotyczących współpracy transgranicznej w ramach ponadregionalnej integracji.

Z formalnoprawnego punktu widzenia pozycja austriackich krajów związkowych jest wyjątkowo silna. Zgodnie z konstytucją federalną upodmiotowienie landów przejawia się informowaniem ich władz przez rząd federalny o zamierzeniach UE, które dotyczą zakresu działania krajów związkowych oraz gmin²⁶. Te ostatnie reprezentują Austriacki

[22] <https://www.bmeia.gv.at/en/the-ministry/organizational-structure-in-german/sektion-iii> [dostęp: 5.09.2023].

[23] <https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/european-policy/austria-in-the-eu/eu-agencies-and-offices-in-austria> [dostęp: 5.09.2023].

[24] B. Woś, *Rozwój regionów...*, s. 74 i nast.

[25] Ibidem.

[26] Gminy są jedynym obowiązkowym szczeblem samorządu terytorialnego w Austrii. Zob. A. Jackiewicz, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w państwie federalnym na przykładzie Republiki Austrii w wymiarze konstytucyjnoprawnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2 (48), s. 32. Podkreślenia wymaga fakt, iż podział na kraje związkowe oraz gminy umocowany jest w konstytucji. Z kolei podstawa prawna istnienia powiatów regulowana jest na poziomie krajów związkowych, z wyjątkiem kraju

Związek Miast i Austriacki Związek Gmin (art. 23d ust. 1 konstytucji)²⁷. Jednolite stanowisko krajów związkowych dotyczące przedmiotowego zakresu kompetencji tychże może być odrzucone przez władze federalne jedynie „z nieodpartych powodów polityki zagranicznej i integracyjnej”²⁸. Istnieje również możliwość cedowania na członków rządów krajów związkowych – o ile sprawa dotyczy kwestii, w których ustawodawstwo należy do krajów związkowych – uprawnienia do uczestnictwa w posiedzeniach Rady Unii Europejskiej, prowadzenia negocjacji oraz udziału w głosowaniu. Przedstawiciel krajów jest przy tym w sprawach ustawodawstwa federalnego odpowiedzialny przed Radą Narodową (parlament federalny), a w sprawach ustawodawstwa krajowego przed parlamentami krajów związkowych. Kraje związkowe są zobowiązane do podejmowania środków potrzebnych do wykonania aktów prawnych Unii Europejskiej (art. 23d konstytucji).

Właściwość rzeczowa kwestii europejskich pozostaje na poziomie krajów związkowych w gestii zróżnicowanych rozwiązań strukturalnych w zakresie władzy wykonawczej (komórki organizacyjne w strukturach rządów krajowych) i parlamentów związkowych (wyspecjalizowane komisje).

związkowego Wiedeń, który nie dzieli się na powiaty. Natomiast okręgi (*Bezirken*, których jest 99), skupiające od jednego do sześciu powiatów, nie są jednostkami samorządu terytorialnego, ale organami administracji rządowej szczebla federalnego i kraju związkowego. Nie są zatem samodzielne i wybieralne. „Naczelnicy okręgów są powoływani przez rządy krajowe. Ponieważ realizują oni ustawy federalne, stają się jednocześnie organami pośredniej administracji federalnej i podlegają naczelnikom krajowym, natomiast w momencie realizacji ustaw krajowych są organami administracji krajowej i podlegają w tym zakresie rządowi krajowemu”. B. Podsiadło, *Austria – struktura naczelnich władz państwa oraz system władzy lokalnej*, [w:] *Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych: księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Markowi Barańskiemu*, red. A. Czyż, S. Kubas, Katowice 2018, s. 346–347.

^[27] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=1000138> [dostęp: 5.09.2023].

^[28] Ibidem.

Emanacją znaczenia społeczności regionalnych, tym razem na poziomie unijnym, jest rola Komitetu Regionów Unii Europejskiej²⁹. „Prowadzenie wspólnej polityki regionalnej przewidziane zostało już przy podpisywaniu Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 r. Jednak dopiero w 1975 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, którego celem było prowadzenie wspólnej polityki regionalnej państw EWG”³⁰. O pozycji i znaczeniu austriackich krajów związkowych w polityce unijnej świadczy również fakt posiadania przez nie własnych biur regionalnych w Brukseli³¹. Austriackie regiony uczestniczą również w pracach Zgromadzenia Regionów Europy.

Subsydiarność austriackich krajów związkowych w zakresie prowadzenia współpracy transgranicznej ma umocowanie konstytucyjne. Kraje związkowe mogą w sprawach należących do ich samodzielnego zakresu działania zawierać traktaty z państwami graniczącymi z Austrią lub ich składowymi³² (art. 16 ust. 1 konstytucji). Wymagana jest jednak uprzednia zgoda rządu federalnego oraz konieczność wypowiedzenia zawartego traktatu na żądanie rządu federalnego, który ma do tego prawo, jeśli kraj związkowy odmówi wykonania obowiązku³³.

Współpraca transgraniczna austriackich krajów związkowych oraz polityka regionalna Austrii ma przede wszystkim wymiar instytucjonalny oraz funkcjonalny w postaci szeregu realizowanych projektów o charakterze integracyjnym. Austria i kraje związkowe są zaangażowane w Europejską Współpracę Terytorialną w ramach:

^[29] W skład Komitetu Regionów UE oraz Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych działającej pod auspicjami Rady Europy wchodzić mogą również przedstawiciele mniejszych niż region jednostek podziału administracyjnego.

^[30] J. Wendt, *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 140–141.

^[31] <https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/european-policy/austria-in-the-eu/liaison-offices-of-the-austrian-federal-provinces> [dostęp: 5.09.2023].

^[32] Przyjąć należy, iż chodzi tutaj o równego stopnia jednostki podziału terytorialnego, tj. regiony lub kraje związkowe.

^[33] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, art. 16 ust. 1, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=1000138> [dostęp: 5.09.2023].

- siedmiu programów współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi: Alpejski Ren–Jezioro Bodeńskie–Wysoki Ren (ABH), Niemcy/Bawaria–Austria, Austria–Włochy, Austria–Słowenia, Austria–Czechy, Austria–Węgry oraz Austria–Słowacja;
- trzech programów współpracy ponadnarodowej: Alpine Space, Central Europe i Danube Transnational;
- czterech unijnych sieci międzyregionalnych: INTERREG Europe, URBACT III, ESPON 2020, INTERACT III.

Współpraca transgraniczna przejawia się natomiast w funkcjonowaniu 16 euroregionów z udziałem austriackich krajów związkowych³⁴ oraz grup współpracy regionalnej: Arbeitsgemeinschaft Alpen, Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria (od 2015 r. Sojusz Alpejsko-Adriatycki), ARGE Donauländer, Internationale Bodenseekonferenz oraz Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen.

Uzupełnieniem działań integracyjnych realizowanych w ramach struktur unijnych są też inicjatywy: Trójkąta Sławkowskiego, Trójmorza oraz Centralnej Piątki z udziałem Austrii.

Kierunki i cele austriackiej polityki europejskiej

Istota austriackiej neutralności co do zasady determinuje brak udziału w sojuszach militarnych i konfliktach zbrojnych oraz zakaz stacjonowania obcych wojsk na terytorium tego kraju, co oznacza możliwość prowadzenia polityki zagranicznej niedeterminowanej obligatoryjnością.

[34] Są to: EUREGIO via Salina, EUREGIO Zugspitze/Wetterstein-Karwendel, Euregio Inntal, EuRegio Salzburg–Berchtesgadener Land Traunstein, Inn-Salzach-Euroregion, EUREGIO Bayerischer Wald–Böhmerwald, EUREGIO Bayerischer Wald–Böhmerwald/Šumava–Bavorský les, Silva Nortica, Euroregion Weinviertel–Südmähren/Westslovačkej/Pomoraví–Záhorie–Weinviertel, Euroregion Weinviertel–Jižní Morava–Záhorie, Raum Bratislava–Wien–Győr–Sopron, Euroregion Tirolo–Alto Adige–Trentino, Nova Raetia, Euroregion Salzburg–Berchtesgadener Land–Traunstein, Euroregion Zachodnia Panonia, Euroregion Zugspitze–Wetterstein–Karwendel.

Umożliwia to zatem budowanie dobrych relacji z państwami sąsiadującymi oraz pokojowe współistnienie i współpracę z pozostałymi. Według Adama Romejki „[n]a sposób kształtowania przez Austrię polityki sąsiedzkiej wpływały dawne powiązania z regionem naddunajskim oraz nadzieje, że uda się jej odegrać rolę pośrednika między Wschodem a Zachodem. Zamiany te nie zostały sprecyzowane w postaci konkretnego programu. Polityka sąsiedzka była rozumiana szerzej niż przestrzeń sąsiadujących krajów”³⁵. W tym gronie znalazły się m.in. państwa socjalistyczne, z którymi relacje Austria budowała na zasadzie pokojowego współistnienia, a symbolem tejże współpracy był ruch bezwizowy³⁶. Oprócz polityki wschodniej Austria była zaangażowana we współpracę w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z państwami niezaangażowanymi. Prekursorem Ruchu Państw Niezaangażowanych była Federacyjna Socjalistyczna Republika Jugosławii. Jak wskazała Anna Paterek, świadczą o tym m.in.: erozja dotychczasowego międzynarodowego zaangażowania, jego tematyczne oraz terytorialne zawężenie oraz „prowincjonalizacja” austriackiej polityki zagranicznej: przesunięto uwagę na kraje Europy Środkowej i ukierunkowano politykę rozwojową na Jugosławię, a ze względu na wojnę domową na terenie byłej Jugosławii skierowano zainteresowanie na Europę Południową oraz Bałkany Zachodnie³⁷.

Innym niezwykle istotnym elementem polityki dobrosąsiedzkiej jest także kwestia prowadzenia polityki wobec mniejszości narodowych z państw ościennych. W austriackim porządku prawnym funkcjonuje pojęcie grup etnicznych. Według Justyny Kurek z ochrony prawnej w Austrii korzystają przedstawiciele mniejszości: chorwackiej, słoweńskiej, węgierskiej, czeskiej, słowackiej, a także romskiej grupy etnicznej³⁸.

[35] A. Romejko, *Austriacka droga do Unii Europejskiej*, „Studia Gdańskie” 2009, t. 24, s. 295–296.

[36] Ibidem, s. 297.

[37] Zob. A. Paterek, *Austriacka polityka rozwojowa wobec globalnych wyzwań*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2022, nr 16, s. 173.

[38] J. Kurek, *Komparatystyka praw mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Austrii*, Warszawa 2022, s. 15–16.

Sześć wymienionych grup etnicznych uznaje się za tzw. mniejszości autochtoniczne [w przeciwieństwie np. do Polaków, których uznaje się za mniejszość napływową – R.R.], wobec których tworzy się akty prawne regulujące indywidualnie pozycję każdej z grup. Instytucjonalną reprezentację mniejszości tworzą Volksgruppenbeiräte właściwe dla każdej z sześciu grup etnicznych. Ewa Godlewska stwierdziła, że mniejszości słoweńska i chorwacka oraz węgierska w różnym zakresie terytorialnym w zależności od natężenia występowania żywołu etnicznego (na obszarze krajów związkowych) mogą posługiwać się własnym językiem narodowym w sprawach urzędowych, korzystać z praw oświatowych w zakresie języka narodowego oraz tablic nazw geograficznych we własnych językach narodowych³⁹.

Kwestie konfliktu narodowościowego w Tyrolu Południowym/ Górnej Adydze oraz językowego o dwujęzyczne tablice w Karyntii⁴⁰ to najbardziej widocznie w przestrzeni środków masowego przekazu problemy w relacjach sąsiedzkich austriacko-włoskich i austriacko-słoweńskich⁴¹. Obecnie sytuację w Górnej Adydze, a zwłaszcza jej aspekt prawny, jak podkreślił Grzegorz Bonusiak, uważa się powszechnie

[39] E. Godlewska, *Status prawny mniejszości narodowych w Austrii na przełomie XX i XXI wieku*, „Forum Politologiczne” 2007, t. 5, s. 178–191.

[40] Autochtoniczna mniejszość słoweńska dominuje w Karyntii, ale występuje również w Styrii.

[41] „[...] przedstawiciele słoweńskiej i chorwackiej mniejszości w Karyntii, Styrii i Burgenlandzie mają takie same prawa, jak inni austriaccy obywatele. Południowym Słowianom przyznano prawo do posiadania własnych organizacji, organizowania zebrań i wydawania prasy, jak również możliwość nauki na podstawowym i średnim szczeblu w ojczystym języku. Stwierdzono także, że może on być używany jako »dodatkowy język urzędowy« w urzędach i szkołach. Poza tym postanowiono, że nazwy miejscowości powinny być w terenie napisane zarówno w niemieckiej, jak i odpowiednio słoweńskiej lub chorwackiej mowie. Wreszcie w ostatnim punkcie omawianego artykułu zakazano istnienia organizacji, które próbowałyby odebrać słoweńskiej ludności »jej mniejszościowy status i prawa«”. Zob. Traktat państwowy..., Dz. U. z 1957 r. nr 19, poz. 94, art. 7; T. Juchiewicz, A. Ławniczak, *Południowosłowiańskie mniejszości narodowe w Europie*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polskich Litwy” 2020, t. 20, s. 224.

za jeden z najdoskonalszych systemów ochrony praw mniejszości narodowej w Europie oraz na świecie⁴². Jak pisze Godlewska:

Sytuacja w Karyntii wydaje się współcześnie ustabilizowana. Wciąż dochodzi jednak do napięć między ludnością słoweńskojęzyczną a resztą mieszkańców kraju związkowego. Całkowita normalizacja wzajemnych stosunków pozostaje raczej w sferze ideałów. Wraz ze wzrostem aktywności mniejszości słoweńskiej oraz ich samodzielności w różnych sferach życia, rośnie zazwyczaj niezadowolenie ze strony austriackiego społeczeństwa⁴³.

Wskazać jednak należy na postępującą asymilację mniejszości słoweńskiej oraz emigrację do innych austriackich krajów związkowych. Dominik Héjj wskazał, że jej ilościowy udział w strukturze społecznej kraju związkowego spadł z 10% do zaledwie 2%⁴⁴.

Korzystając z doświadczeń historycznej i politycznej współpracy z dawnym blokiem wschodnim i państwami niezaangażowanymi (szczególnie była Jugosławią), które wynikają z położenia geograficznego oraz geopolitycznej pozycji państwa neutralnego, Austria pozycjonuje się nadal jako pomost ułatwiający współpracę międzynarodową, transgraniczną oraz regionalną. Chodzi przede wszystkim o uczestnictwo w inicjatywach Trójmorza, Trójkąta Sławkowskiego czy też projekcie Centralnej Piątki.

[42] G. Bonusiak, *Położenie mniejszości niemieckojęzycznej w Południowym Tyrolu (Górnej Adydze) na tle stosunków austriacko-włoskich*, [w:] *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą*, t. 2, red. R. Łoś, J. Regina-Zacharski, Łódź 2013, s. 121–131.

[43] E. Godlewska, *Słoweńcy w Karyntii. Wybrane zagadnienia*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2017, vol. 54, s. 208.

[44] D. Héjj, *Te wybory potwierdzą trend. Skrajna prawica umacnia się w Austrii*, „Gazeta Prawna” z 4 marca 2023, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8673786,wolnoscowa-partia-austrii-wybory-lokalne-umocnienie-prawicy.html> [dostęp: 6.09.2023].

Podsumowanie

Austriacka polityka europejska ma wymiar pragmatyczny, który jednak warunkowany jest statusem państwa neutralnego. Ogranicza to w naturalny sposób zaangażowanie austriackie np. w interwencje wojskowe⁴⁵. Przełomowe znaczenie dla kwestii neutralności miało uchwalenie w 1995 r. ustawy, która umożliwiała wysyłanie jednostek austriackiej armii za granicę⁴⁶. Jak wskazał Dariusz Popławski, wcześniej mogło to nastąpić jedynie na prośbę Organizacji Narodów Zjednoczonych. Po uchwaleniu przepisów jest to możliwe także w ramach misji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz we współpracy z Unią Europejską, co wynika z austriackiego członkostwa w tejże ponadnarodowej organizacji⁴⁷.

Początek ewolucji austriackiej neutralności badacze problematyki stosunków międzynarodowych wiążą zatem z procesem integracji Austrii najpierw ze Wspólnotami Europejskimi, a następnie Unią Europejską. Austria pracuje nad wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej zgodnie z traktatami unijnymi oraz w zgodzie z Kartą Narodów Zjednoczonych, co obejmuje też działania wobec

[45] Problem austriackiego uczestnictwa w sankcjach gospodarczych i wojskowych w kontekście zasady wieczystej neutralności pojawił się z chwilą przystąpienia tego państwa do ONZ. Austria uzyskała możliwość nieuczestniczenia w tego typu działaniach, z wyjątkiem operacji pokojowych. Zgodnie z austriackimi przepisami prawa w misjach pokojowych mogli brać udział ochotnicy zwolnieni z obowiązku służby wojskowej w kraju. Zob. A. Romejko, *Austriacka droga...*, s. 298.

[46] Obecnie tę kwestię reguluje ustawa federalna z 2001 r., Bundesgesetz über die Entsendung von Soldaten zur Hilfeleistung in das Ausland (Auslandseinsatzgesetz 2001 – AusLEG 2001), 535 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. GP, Nachdruck vom 12. 4. 2001, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXI/I/535/fnameorig_602485.html [dostęp: 5.09.2023].

[47] D. Popławski, *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową. Polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Warszawa 2013, s. 109.

państw, z którymi „zawieszono są stosunki gospodarcze i finansowe”⁴⁸. Na podstawie dotychczasowej analizy przyjęć należy, iż neutralność Austrii stale ewoluje od ujęcia bezwzględnej neutralności do ujęcia neutralności zaangażowanej, poszerzając swój zakres przedmiotowy w korelacji z egzogennymi zmiennymi o charakterze geopolitycznym.

Niemniej jednak, jak wskazała Kwapisz, najistotniejszymi przejawami zmian w dotychczas prowadzonej polityce neutralności była niewątpliwie akceptacja postulatu uczestnictwa Austrii w sankcjach gospodarczych oraz wsparcie sankcji wojskowych⁴⁹.

Popławski wskazał tutaj na pogląd prawny, który przewiduje, iż Austria zobowiązana jest do utrzymania w sensie prawnomiędzynarodowym statusu neutralności ze względu na fakt, iż ustanowienie tegoż nastąpiło na podstawie aktu prawnomiędzynarodowego. Sytuacja Austrii opiera się zatem na założeniu, iż w przypadku udziału w „środkach UE, wprowadzonych w związku z wojną bez mandatu Rady Bezpieczeństwa [ONZ – R.R.], obowiązki wynikające z neutralności musiałyby zostać wypełnione”⁵⁰.

Redukcji zasady neutralności towarzyszy jednocześnie rozszerzanie współpracy międzynarodowej, m.in. w postaci coraz węższej integracji z Europą i akcesji do organizacji międzynarodowych⁵¹. Odchodzenie od „absolutnej” neutralności na rzecz „zaangażowanej” argumentowano „wołą wniesienia pozytywnego wkładu w rozwój pokojowych stosunków międzynarodowych i działania na rzecz przestrzegania prawa międzynarodowego”⁵². Wiedź z racji swojego statusu prawnomiędzynarodowego stał się siedzibą części agend ONZ oraz innych organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Państw Eksporterów

[48] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, art. 2 3 j ust. 1, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassungwxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> [dostęp: 5.09.2023].

[49] K. Kwapisz, *Ewolucja neutralności...*, s. 62.

[50] D. Popławski, *Między bezstronnością...*, s. 118.

[51] K. Kwapisz, *Ewolucja neutralności...*, s. 66.

[52] R. Czachor, *Stala neutralność państwa w prawie międzynarodowym publicznym*, Wrocław 2021, s. 147.

Ropy Naftowej (OPEC) czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Austria prowadzi aktywną politykę europejską, instytucjonalizując m.in. współpracę regionalną z państwami zarówno sąsiednimi, jak i regionu Europy Środkowej. W odniesieniu do Inicjatywy Trójmorza Austria mogłaby wnieść, jak wskazał Grzegorz Zbinkowski, znaczący wkład w rozwój infrastruktury transportowej i cyfrowej na linii północ-południe⁵³ oraz wspierać działania Unii Europejskiej na rzecz wzmocnienia spójności i redukcji istniejących dysproporcji regionalnych. Austria oczekuje, że Inicjatywa Trójmorza podniesie świadomość polityczną w regionalnym wymiarze europejskiej integracji, a także nie będzie powielać działania istniejących struktur oraz mechanizmów finansowych. Problemem może okazać się jednak współpraca Austrii z pozostałymi państwami Inicjatywy Trójmorza w zakresie rezygnacji z importu rosyjskiego gazu⁵⁴.

Z inicjatywy Austrii powołano do życia Trójkąt Sławkowski z udziałem Czech i Słowacji. Trójkąt Sławkowski może ewoluować w kierunku lokalnej platformy skierowanej na poprawę kontaktów infrastrukturalnych i energetycznych i może dublować projekty V4, czemu Austria, jak wskazał Dariusz Kałan, się sprzeciwia⁵⁵. W 2020 r. powstała też szersza struktura: Centralna Piątka, w której skład wchodzi obok partnerów

[53] G. Zbinkowski, *The Three Seas Initiative and its Economic and Geopolitical Effect on the European Union and Central and Eastern Europe*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2019, Vol. 22, No 2, s. 105–119.

[54] Austriacki koncern OMV w 2018 r. podpisał z rosyjskim producentem gazu Gazpromem kontrakt na dostawy surowca na 22 lata. Koncern dostarcza 1/3 gazu na miejscowy rynek, a największym udziałowcem przedsiębiorstwa jest austriacki skarb państwa. Od 20% do 70% miesięcznego importu gazu OMV zapewniał w 2022 r. rosyjski gigant energetyczny. Zob. I. Trusewicz, *Austriacki biznes nie porzuci Rosji i rosyjskiego gazu*, „Rzeczpospolita” z 9 lipca 2023, <https://energia.rp.pl/gaz/art38715861-austriacki-biznes-nie-porzuci-rosji-i-rosyjskiego-gazu> [dostęp: 7.09.2023].

[55] D. Kałan, *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 18 (1255), https://www.pism.pl/publikacje/Tr_jk_t_s_awkowski_konkurencja_dla_Wyszehradu [dostęp: 5.09.2023].

Trójkąta Sławkowskiego Węgry i Słowenia. Istnienie tego rodzaju inicjatywy interpretować można – bo obecnie nie ma szczegółowych programów i projektów współpracy – jako próbę stworzenia płaszczyzny współpracy regionalnej państw pod egidą Austrii. Centralna Piątka to również, zdaniem Łukasza Ogrodnika oraz Tomasza Żornaczuka, osłabianie głosu państw środkowoeuropejskich kierowanego do wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej⁵⁶.

Prowadzona współcześnie polityka europejska Austrii charakteryzuje się wysokim stopniem pragmatyzmu, zarówno w aspekcie politycznym, jak i gospodarczym. Wciąż widoczne jest obecne jeszcze od okresu zimnowojennego podejście odznaczające się budowaniem płaszczyzn porozumienia oraz współdziałania, przede wszystkim w wymiarze dobrosąsiedzkim, czego dowodem są uregulowane sporne kwestie wynikające z konfliktu narodowościowego w Górnej Adydze oraz relacji z mniejszościami narodowymi, zwłaszcza z etniczną grupą słoweńską, a także w wymiarze współpracy i integracji regionalnej. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż austriackie rozwiązania ustrojowe sprzyjają zagranicznej aktywności aktorów subpaństwowych (krajów związkowych). Ich upodmiotowienie to praktyczna emanacja wsparcia koncepcji „Europy regionów”, która stanowić może narzędzie eliminowania „deficytu zarządzania” w Unii Europejskiej poprzez decentralizację podejmowania decyzji.

Intensyfikacja realizacji idei aktywnej neutralności doprowadziła do wzrostu międzynarodowej pozycji Austrii m.in. jako „trzeciej stolicy” ONZ oraz siedziby znaczących organizacji międzynarodowych. Austriacka polityka europejska od 26 października 1955 r., czyli uchwalenia ustawy konstytucyjnej o neutralności⁵⁷ i uznania przez społeczność

^[56] Ł. Ogrodnik, T. Żornaczuk, *Centralna Piątka – bilans roku funkcjonowania*, „Biuletyn PISM” 2021, nr 120 (2318), https://www.pism.pl/publikacje/Centralna_Piatka_bilans_roku_funkcjonowania [dostęp: 5.09.2023].

^[57] Do uchylenia ustawy wymagana jest większość kwalifikowana dwóch trzecich głosów w parlamencie. Szerzej o dyskusji wokół zakresu neutralności zob. D. Popławski, *Między bezstronnością...*, s. 120–124.

międzynarodową neutralnego statusu, ma na celu rozwój współpracy przede wszystkim w wymiarze regionalnym, czyniąc z Austrii istotnego aktora procesów integracyjnych.

Cechą charakterystyczną austriackiej polityki, w tym tej prowadzonej na poziomie europejskim, pozostaje pragmatyzm. Przejawia się on m.in. współpracą gospodarczą z Rosją, która realizowana jest pomimo unijnej polityki jej drastycznego ograniczenia po rozpoczęciu przez Federację Rosyjską pełnoskalowej inwazji na Ukrainę 24 lutego 2022 r., a także decyzjami politycznymi takimi jak np. blokowanie rozszerzenia strefy Schengen o Bułgarię i Rumunię, które można interpretować jako polityczne implikacje warunkujące utrzymanie austriacko-rosyjskich relacji gospodarczych. Podkreślić należy, iż brak poszerzenia strefy Schengen o dwa państwa wchodzące w skład tzw. wschodniej flanki NATO pociąga za sobą konsekwencję w postaci strat ekonomicznych Bułgarii, a przede wszystkim Rumunii, dla której Austria jest jednym z kluczowych partnerów gospodarczych.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz.

Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, GP VII RV 598.

Bundesgesetz über die Entsendung von Soldaten zur Hilfeleistung in das Ausland (Auslandseinsatzgesetz 2001 – AusLEG 2001), 535 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. GP, Nachdruck vom 12. 4. 2001.

Traktat państwowy w sprawie odbudowy niezawisłej i demokratycznej Austrii zawarty w Wiedniu 15 maja 1955 r., Dz. U. z 1957 r. nr 19, poz. 94.

Literatura

- Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.
- Bonusiak G., *Położenie mniejszości niemieckojęzycznej w Południowym Tyrolu (Górnej Adydze) na tle stosunków austriacko-włoskich*, [w:] *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą*, t. 2, red. R. Łoś, J. Regina-Zacharski, Łódź 2013.
- Czachor R., *Stała neutralność państwa w prawie międzynarodowym publicznym*, Wrocław 2021.
- Cziomer E., *Wielostronna współpraca regionalna i przygraniczna jako czynnik kształtowania jedności europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, R. 54, z. 1.
- Głębocki K., *Europa Regionów – rzeczywistość czy nie zrealizowana idea?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
- Godlewska E., *Słowacy w Karyntii. Wybrane zagadnienia*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2017, vol. 54.
- Godlewska E., *Status prawny mniejszości narodowych w Austrii na przełomie XX i XXI wieku*, „Forum Politologiczne” 2007, t. 5.
- Héjj D., *Te wybory potwierdzą trend. Skrajna prawica umacnia się w Austrii*, „Gazeta Prawna” z 4 marca 2023.
- Jackiewicz A., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w państwie federalnym na przykładzie Republiki Austrii w wymiarze konstytucyjno-prawnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2 (48).
- Juchniewicz T., Ławniczak A., *Południowosłowiańskie mniejszości narodowe w Europie*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polskich Litwy” 2020, t. 20.
- Kałań D., *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 18 (1255).
- Kurek J., *Komparatystyka praw mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Austrii*, Warszawa 2022.
- Kwapisz K., *Ewolucja neutralności Austrii jako skutek procesów integracyjnych od 1955 roku do początku XXI wieku*, „Obronność – Zeszyty Naukowe” 2015, 4(16).

- Lasoń M., *Dekolonizacja i ruch państw niezaangażowanych*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. E. Cziomer, Kraków 2008.
- Leksykon prawa międzynarodowego publicznego*, red. A. Przyborowska-Kliamczak, D. Pyć, Warszawa 2012.
- Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996.
- Mathea G., *Aktywna neutralność jako element polityki bezpieczeństwa Republiki Irlandii*, „Sprawy Międzynarodowe” 2019, nr 72 (2).
- Matusik D., *Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji*, praca doktorska, Uniwersytet Śląski, Katowice 2009.
- Ogrodnik Ł., Żornaczuk T., *Centralna Piątka – bilans roku funkcjonowania*, „Biuletyn PISM” 2021, nr 120 (2318).
- Paterek A., *Austriacka polityka rozwojowa wobec globalnych wyzwań*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2022, nr 16.
- Podsiadło B., *Austria – struktura naczelnych władz państwa oraz system władzy lokalnej*, [w:] *Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych: księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Markowi Barańskiemu*, red. A. Czyż, S. Kubas, Katowice 2018.
- Popławski D., *Austriacka polityka neutralności*, Warszawa 1995.
- Popławski D., *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową. Polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Warszawa 2013.
- Romejko A., *Austriacka droga do Unii Europejskiej*, „Studia Gdańskie” 2009, t. 24.
- Trusewicz I., *Austriacki biznes nie porzuci Rosji i rosyjskiego gazu*, „Rzeczpospolita” z 9 lipca 2023.
- Wendt J., *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4.
- Wielomski A., *Austro-Węgry i paneuropeiści. Arystokratyczni krytycy Europy wersalskiej*, *Kultura Słowian*, „Rocznik Komisji Kultury Słowian PAU” 2020, t. 16.
- Woś B., *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005.

Zbinkowski G., *The Three Seas Initiative and its Economic and Geopolitical Effect on the European Union and Central and Eastern Europe*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2019, Vol. 22, No. 2.

Bilans członkostwa w Unii Europejskiej – casus Chorwacji

Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej

Przystąpienie Chorwacji do Unii Europejskiej odbyło się w znacząco odmiennych okolicznościach niż w przypadku innych państw Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 czy 2007 r. Działo się to w momencie, gdy kryzys gospodarczy zaczął trząść fundamentami instytucji europejskich, doprowadzając do zachwiania postrzegania Unii jako gwaranta stabilnego rozwoju gospodarczego i względnego dobrobytu mieszkańców wszystkich krajów członkowskich. Chorwacja weszła do Unii w momencie, gdy „permisywny konsensus” pomiędzy elitą a społeczeństwem dotyczący kierunku integracji europejskiej pod presją szeregu czynników ekonomicznych i wyzwań politycznych stanął pod znakiem zapytania. I wreszcie Chorwacja weszła do UE w chwili, w której w poszczególnych krajach członkowskich różne partie polityczne i ruchy społeczne zaczęły podważać (bezpośrednio lub w bardziej zawaolowany sposób) samo istnienie tej organizacji, stając się stałym i niemożliwym do zignorowania czynnikiem politycznym i wyborczym¹.

Niejako na marginesie należy zastrzec, że na casus Chorwacji nie można patrzeć przez taki sam pryzmat geopolityczny, jak zwykle się to czyni w przypadku Polski, Czech czy Słowacji. Kraj ten w przeciwieństwie do wymienionych państw jak najbardziej środkowoeuropejskich,

^[1] A. Henjak, *Odnos prema nacionalnoj politici i odluka o pristupanju na referendumu 2012. godine*, „Anali Hrvatskog politološkog društva” 2016, s. 55–56.

ewentualnie środkowo-wschodnioeuropejskich, ma częściowo inne tradycje historyczne i cywilizacyjne. Wynika to z jego położenia – na styku kultur basenu Morza Śródziemnego, Bałkanów i Europy Środkowej. Sami mieszkańcy Chorwacji, zgodnie z najnowszymi badaniami w tym zakresie, w największym stopniu utożsamiają się z Europą Południową (Morze Śródziemne), a w nieco mniejszym – z Europą Południowo-Wschodnią (Bałkany); najmniejsze poczucie wspólnoty mają z Europą Środkową².

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż mimo tego, że Jugosławia należała do grona państw socjalistycznych, ze względu na pozostawanie poza obszarem bezpośrednich wpływów Moskwy była stosunkowo silnie powiązana z państwami zachodnimi. Od momentu otwarcia na Zachód w latach 60. XX w. znaczna część wymiany gospodarczej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii przypadała na Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA) i inne kraje kapitalistyczne (ok. 40%), a w przypadku samej Chorwacji – jako republiki wchodzącej w skład państwa federacyjnego – ten udział był jeszcze większy, gdyż sięgał 60%. Zatem powiązanie gospodarcze Chorwacji z państwami zachodnimi ma znacznie dłuższą historię (o 20–25 lat) w porównaniu z byłymi państwami socjalistycznymi skupionymi w RWPG³. Na ten aspekt zwrócił uwagę Ivo Goldstein, pisząc, iż – pomijając Słowenię, czyli najbogatszą spośród republik postjugosłowiańskich – to właśnie Chorwacja zaraz na początku lat 90. XX w. najlepiej spośród państw postkomunistycznych była przygotowana do rozpoczęcia transycji społecznej i ekonomicznej. Niestety, najpierw wybuch wojny, a potem negatywne skutki autorytarnych rządów spowodowały, iż zaledwie po dekadzie sytuacja w Chorwacji na tle innych krajów aspirujących do Unii Europejskiej wyglądała znacznie gorzej⁴.

[2] N. Petrović, J. Bilić, F. Fila, *Kulturno-civilizacijske i geopolitičke orijentacije hrvatskih stranaka i građana*, „Političke analize” 2022, nr 11, s. 52.

[3] A. Vizjak, *Gospodarska koristi od suradnje Republike Hrvatske i Europske unije*, „Ekonomski pregled”, 2001, nr 7–8, s. 857

[4] I. Goldstein, *Hrvatska 1990. – 2020. Godine velikih nada i gorkih razočaranja*, Zagreb 2021, s. 340.

Warto dodać, iż gdy w czerwcu 1991 r. ważyły się losy przyszłości Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, prezydent formalnie jeszcze wchodzącej w jej skład Chorwacji Franjo Tuđman widział szansę na uratowanie jedności tego wielonarodowego państwa właśnie w przebudowaniu go na wzór Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Podobną propozycję wysunął ponownie na początku 1992 r., gdy coraz bliższy wydawał się wybuch wojny w sąsiedniej Bośni i Hercegowinie⁵. Można więc zaryzykować twierdzenie, iż lata stosunkowo bliskiej współpracy gospodarczej i kontaktów z państwami zachodnimi pozostawiły wyraźny ślad w regionie.

Nie można pominąć jeszcze jednej kwestii, która różniła podejście społeczeństwa chorwackiego od innych mieszkańców państw socjalistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej: utożsamienie członkostwa w strukturach zachodnich (EWG/UE) z odzyskaniem niepodległości. Jak pisze Marko Babić:

W odróżnieniu od innych postkomunistycznych krajów, które nigdy nie były częścią wielonarodowej federacji socjalistycznej, pragnienie by znaleźć się w strukturach europejskich u Chorwatów było głęboko powiązane z uzyskaniem prawa do samostanowienia i, w końcu, do utworzenia niezależnego państwa narodowego. Członkostwo w Unii Europejskiej utożsamiano zatem z niepodległością – tylko niepodległa Chorwacja mogła stać się członkiem Unii Europejskiej⁶.

Dla znacznej części obywateli wojna z lat 1991–1995, toczona w Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie, a także raczej anemiczna reakcja ówczesnych organów EWG/UE na dramat rozgrywający się na obszarze byłej Jugosławii oraz równie ospałe i nieskuteczne próby

^[5] J.J. Sadkovich, *Tuđman. Prva politička biografija*, Zagreb 2010, s. 390.

^[6] M. Babić, *Przystąpienie Chorwacji do Unii Europejskiej. Problemy konstytucyjne*, [w:] *Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2012, s. 89–90.

zaprowadzenia pokoju zakwestionowały siłę Europy jako symbolu bezpieczeństwa i komfortu⁷. Brak bezwarunkowego, silnego wsparcia ze strony państw zachodnich, szczególnie widoczny w trakcie krwawych walk chorwacko-muzułmańskich w latach 1993–1994 (np. w Mostarze), przyczynił się do dość powszechnego wśród obywateli Chorwacji poczucia rozczarowania, a nawet zdrady. Poglębiająca się od tego momentu izolacja międzynarodowa, zakończona dopiero na początku następnej dekady, doprowadziła do całkowitego zatrzymania na kilka lat procesu akcesji do UE oraz NATO⁸.

Jednym z głównych czynników wpływających na stopniowo zmniejszający się w Chorwacji poziom poparcia dla wejścia w struktury unijne, nawet już po demokratycznym przełomie na samym początku XXI w., było to, że niemal od początku proces ten miał charakter warunkowy. Kolejne kroki akcesyjne były obwarowane koniecznością spełnienia specyficznych, dodatkowych warunków – pełna współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii w Hadze w zakresie przekazywania chorwackich dowódców podejrzanych o zbrodnie wojenne, powrót serbskich uchodźców, rozstrzygnięcie sporu dotyczącego granicy i kwestii własności depozytów bankowych ze Słowenią itd.⁹ Na wspomniane dodatkowe wymogi, które same w sobie spowalniały proces integracji Chorwacji z UE, nałożyło się ostrzejsze podejście instytucji unijnych do oceny zrealizowanych przez państwa aspirujące zobowiązań w ramach poszczególnych, „klasycznych” rozdziałów negocjacyjnych. Na zmianę podejścia Brukseli wpłynęły czynniki niezależne od władz w Zagrzebiu, a mianowicie wygaśnięcie swoistej euforii w państwach „starej Unii” po pierwszym rozszerzeniu na kraje postkomunistyczne w 2004 r., a także negatywne oceny kolejnego

^[7] A. Henjak, *Odnos prema...*, s. 59.

^[8] N. Petrović, J. Bilić, F. Fila, *Kulturno-civilizacijske...*, s. 51–52. O zmianach w podejściu Chorwatów do wstąpienia w struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego szerzej zob. M. Łakota-Micker, *Republika Chorwacji na drodze do NATO*, Polkowice 2011.

^[9] A. Henjak, *Odnos prema...*, s. 59–60.

rozszerzenia w 2007 r. o Bułgarię i Rumunię, czyli państwa – jak się okazało – w dużym stopniu nieprzygotowane na wejście do UE. I niewiele pomagał tutaj fakt, iż Chorwacja była znacznie bogatsza i lepiej rozwinięta niż ostatnie dwa wymienione kraje¹⁰.

Jako początek szeroko rozumianego procesu akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej można wskazać czerwiec 1995 r., gdy formalnie kraj ten został włączony do programu PHARE¹¹. Jednak ze względu na problemy z przestrzeganiem zasad demokracji (opisane w dalszej części niniejszego opracowania) przez kolejnych kilka lat trudno wskazać jakikolwiek postęp na drodze Chorwacji do UE. Wprawdzie w 1997 r. Rada UE przedstawiła polityczne i ekonomiczne warunki współpracy z Zagrzebiem, ale dopiero w 1999 r. przedstawiono fundament współpracy z państwami regionu Bałkanów Zachodnich: proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAP).

Najważniejszym elementem procesu miał być Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA) i właśnie rozpoczęcie negocjacji w sprawie podpisania tego dokumentu miało miejsce już po wygranych przez demokratyczną opozycję wyborach parlamentarnych i prezydenckich – podczas historycznego szczytu w Zagrzebiu w listopadzie 2000 r., w którym uczestniczyli prezydenci i szefowie rządów 15 państw unijnych oraz: Chorwacji, Bośni i Hercegowiny, Macedonii, Federacyjnej Republiki Jugosławii i Albanii. Rok później – 29 października 2001 – przedstawiciele Chorwacji podpisali w Luksemburgu zarówno SAA, jak i tymczasowe porozumienie między Chorwacją i Unią Europejską. Kolejnym krokiem było złożenie przez władze w Zagrzebiu wniosku

^[10] I. Goldstein, *Hrvatska 1990. – 2020...*, s. 342–343.

^[11] Opracowano na podstawie: D. Rudolf, I. Vrdoljak, *Europska unija i Republika Hrvatska*, „Adrias” 2005, nr 12; M. Łakota-Micker, *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Wrocław 2011; N. Bišerević, I. Cuzjek, *Regionalna politika Europske unije prema Zapadnom Balkanu – dosezi i ograničenja*, „Politička misao” 2013, nr 1; *Kronologija važnijih datuma u procesu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji*, <https://www.sabor.hr/hr/euopski-poslovi/sabor-u-procesu-pristupanja-eu-u/kronologije/kronologija-vaznijih-datuma-u-procesu> [dostęp: 27.10.2023].

o członkostwo w UE (21 lutego 2003). Został on pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Europejską (20 kwietnia 2004), co umożliwiło szybkie podjęcie przez Radę Europejską decyzji o nadaniu Republice Chorwacji statusu państwa kandydującego (18 czerwca).

Właściwe negocjacje rozpoczęły się oficjalnie 3 października 2005 r., a skończyły 30 czerwca 2011. W ich trakcie nie zabrakło kontrowersji, szczególnie patrząc przez pryzmat stosunków Chorwacji z jej północnym sąsiadem. Władze Słowenii, wykorzystując fakt, że państwo to było już od 2004 r. członkiem Unii i dysponowało potencjalnym wetem dla rozszerzenia, postawiły dodatkowe warunki dotyczące przede wszystkim rozwiązania sporów granicznych oraz ekonomicznych po myśli władz w Lublanie. Doszło nawet do czasowego zablokowania rozmów akcesyjnych dotyczących aż 11 rozdziałów (od końca 2008 r. do września 2009). Dopiero decyzja o oddaniu spornych kwestii pod sąd arbitrażowy umożliwiła powrót do stołu negocyjacyjnego i ostateczne zakończenie rozmów akcesyjnych. Ostatecznie 9 grudnia 2011 r. prezydent Ivo Josipović i premier Jadranka Kosor wraz z 27 przywódcami państw członkowskich uroczystie podpisali w Brukseli porozumienie o przyjęciu Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej.

Nie był to jednak ostatni etap procesu akcesyjnego. Decyzję o wejściu swojego kraju do Unii Europejskiej mieli podjąć w referendum chorwaccy obywatele. Chorwacki parlament przyjął odpowiednią decyzję 23 grudnia zdecydowaną większością głosów (124 za, 12 przeciw), a termin głosowania ustalono na 22 stycznia 2012 r.¹² W referendum wstąpienie do UE poparło 66,3% głosujących, jednak zgodnie z pesymistycznymi przewidywaniami udział w nim wzięła mniej niż połowa uprawnionych do głosowania (43,5%). Frekwencja w Chorwacji okazała się niższa od dotychczasowego najgorszego rezultatu, czyli od referendum na Węgrzech w 2003 r. (45,6%). Ponieważ „na wszelki wypadek” wcześniej (w 2010 r.) znowelizowano konstytucję, znosząc wymóg

^[12] Odluka o raspisivanju državnog referenduma o pristupanju Republice Hrvatske Europskoj uniji, Narodne novine br. 151/2011.

50-procentowej frekwencji, referendum mogło zostać uznane przez sąd konstytucyjny za ważne i wiążące¹³, jednak pewien niedosyt pozostał – patrząc na ogólną liczbę uprawnionych do głosowania, zaledwie 28,8% spośród nich opowiedziało się za wejściem do wspólnoty. Można zatem mówić o pewnych wątpliwościach co do pełnej politycznej legitymacji tego aktu, kończącego długi proces wstępowania Chorwacji do UE¹⁴.

Dejan Jović tak analizował przyczyny niewielkiego zainteresowania Chorwatów przystąpieniem ich kraju do UE oraz udziałem w samym referendum:

Słowa „kryzys” i „rozpad” pojawiały się w chorwackich mediach niemal przy każdej wzmiance o Unii Europejskiej. Miało to miejsce szczególnie w ciągu ostatnich dwóch lat przed referendum, kiedy stało się jasne, że Unia Europejska i jej instytucje znajdują się w poważnych problemach gospodarczych i finansowych, na które nałożył się kryzys społeczny. Nie można zapomnieć także o kryzysie tożsamości i braku wizji. Zatem Chorwacja głosowała za Unią Europejską, której przetrwanie i przyszłość – przynajmniej sądząc po doniesieniach medialnych – nie były pewne. Jak więc zwiększyć zapał do członkostwa w UE, kiedy to organizacja sama przeżywa poważny kryzys? W tym kontekście kampania na temat wstąpienia do UE wyglądała na czystą propagandę¹⁵.

Dalej ten sam autor zauważył interesującą okoliczność, która raczej nie występowała w innych państwach dążących do członkostwa w Unii:

[13] Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: SuP-O-3/2012 od 5. ožujka 2012.

[14] D. Jović, *Hrvatski referendum o članstvu u Europskoj uniji i njegove posljedice za smanjeni Zapadni Balkan*, „Anali Hrvatskog politološkog društva” 2012, s. 164.

[15] Ibidem, s. 166

Wielu obywateli miało poczucie, że ostateczna decyzja nie zależy od nich, ale o innych, czyli od samej Brukseli [...], jak i od chorwackich polityków. Jeśli Bruksela zechce Chorwacji, to ją zaakceptuje; jeśli nie – to nie zrobi tego. Wielu mieszkańców Chorwacji uważało, że decyzja została podjęta po stronie unijnej biurokracji i że to, co zostało zrobione w ich kraju, jest prawie lub zupełnie nieistotne. Również elity polityczne w Chorwacji osiągnęły porozumienie i popierały członkostwo w Unii Europejskiej. W ramach tego politycznego konsensusu uzgodniono, że w przypadku odrzucenia w referendum przez obywateli wstąpienia Chorwacji do UE, po upływie sześciu miesięcy zostanie przeprowadzone kolejne głosowanie. Co ważne – takiej możliwości nie brano pod uwagę w przypadku pozytywnego – dla integracji – wyniku głosowania. Obywatele mogli więc odnieść wrażenie, że w razie czego referendum będzie przeprowadzane aż do skutku, czyli uzyskania pozytywnego rezultatu i osiągnięcia założonego przez elity celu¹⁶.

Inny autor, Tihomir Cipek, w podobny sposób opisał stosunek Chorwatów do Unii i samego referendum:

Euroobojętność. Termin ten sugeruje, że większość społeczeństwa nie jest ani za, ani przeciw UE, ale uważa akcesję swojego kraju za proces nieunikniony, na który nie może nic poradzić. Wyniki referendum w sprawie UE pokazują, że Chorwacja jest przede wszystkim krajem euroobojętnym, a nie szczególnie eurosceptycznym czy euroentuzjastycznym¹⁷.

[16] Ibidem.

[17] T. Cipek, *Croatia's Presidency of the European Union and the Western Balkans. A New Momentum or a Missed Opportunity?* „Südosteuropa” 2020, nr 4, s. 556.

Ostatecznie Republika Chorwacji stała się 28. państwem członkowskim Unii Europejskiej 1 lipca 2013 r.

Zmiany systemu politycznego w kontekście procesu integracji Chorwacji z UE

Najważniejszym aktem prawnym w Republice Chorwacji jest konstytucja, uchwalona 22 grudnia 1990 r.¹⁸, później wielokrotnie nowelizowana (w 1997, 2000, 2001, 2010 i 2014 r.). Biorąc pod uwagę fakt, że w momencie jej uchwalenia Chorwacja nie była jeszcze niepodległym państwem, a także to, iż od jej przyjęcia przez ówczesny trójizbowy Sabor minęło ponad 30 lat pełnych doniosłych dla tego państwa wydarzeń, trudno się dziwić, że obecnie obowiązujący tekst ustawy zasadniczej fragmentami dość mocno odbiega od pierwotnego¹⁹.

Ogłoszenie przez Republikę Chorwacji niepodległości w czerwcu 1991 r. spowodowało konieczność głębokiej reformy systemu prawnego. W początkowym okresie odbywało się to w okolicznościach wojennych, wybitnie niesprzyjających przemyślanym reformom ustrojowym. Ze względu na stan zagrożenia państwa oraz obowiązujący system rządów (półprezydencki) znaczącą część kompetencji prawodawczych przejął prezydent Tudman. Wprawdzie po zawieszeniu działań zbrojnych na początku 1992 r. część nadzwyczajnych rozwiązań prawnych została uchylona, ale niektóre spośród prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy przestały obowiązywać dopiero w roku 1996, jak chociażby

^[18] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990.

^[19] Obecne brzmienie tekstu jednolitego Konstytucji Republiki Chorwacji nie zostało opublikowane w oficjalnym publikatorze (Narodne novine), ale można je znaleźć np. na stronie sądu konstytucyjnego: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15._sijecnja_2014_.pdf [dostęp: 27.10.2023].

te dotyczące postępowania karnego, ograniczające niektóre gwarancje procesowe²⁰.

Okres rządów Tuđmana charakteryzował się narastającym autorytaryzmem. Aparat administracji państwowej został silnie powiązany z Chorwacką Wspólnotą Demokratyczną (HDZ) – partią, którą stworzył Tuđman i na której czele nieprzerwanie stał mimo pełnienia funkcji głowy państwa. Gospodarka została opanowana przez środowisko związane z partią rządzącą, a sądownictwo (w tym konstytucyjne) stopniowo podporządkowywano władzy wykonawczej. Trudno było zatem w tym okresie o jakikolwiek postęp na drodze do integracji ze strukturami unijnymi.

Patrząc na ten okres w dziejach ustroju Chorwacji przez pryzmat procesów integracyjnych, warto zwrócić uwagę na nowelizację konstytucji przyjętą przez parlament 12 grudnia 1997 r.²¹ Ustrojodawca dopisał do ustawy zasadniczej w ówczesnym art. 134 postanowienia odnoszące się do możliwości włączania do porządku prawnego Republiki Chorwacji traktatów międzynarodowych stojących w hierarchii aktów prawnych nad ustawami, ale jednocześnie zakazał w art. 135 podjęcia jakichkolwiek kroków, które mogłyby doprowadzić do odtworzenia jugosłowiańskiej wspólnoty państwowej.

Babić trafnie podsumował sytuację polityczno-prawną lat 90. XX w.:

Można by rzec, że chorwacka opinia publiczna znalazła się w swoistym rozdarciu, ponieważ w dużej mierze odrzucenie komunizmu i integrowanie się z Europą polegało na częściowej reafirmacji marionetkowego faszystowskiego reżimu z okresu drugiej wojny światowej – tzw. Niezależnego Państwa Chorwackiego [...] oraz rewitalizacji nacjonalizmu etnicznego. Tu pojawiła się rozbieżność, albowiem procesy

[20] D. Čepulo, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu. Od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb 2016, s. 356.

[21] Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 135/1997.

integracyjne w Europie miały na celu nie tylko zapobieganie konfliktom wzajemnie skłóconych europejskich państw narodowych, ale przede wszystkim propagowanie antynacjonalizmu, antyfaszyzmu i tolerancji. Ówczesny reżim chorwacki [...] miał raczej ambiwalentny stosunek do wyżej wspomnianych europejskich wartości²².

Całokształt wydarzeń z ostatnich lat XX w. w Chorwacji doczekał się nawet osobnego określenia: „tuđmanizm”. Termin ten można definiować jako próbę opisanie „[...] modelu ustrojowego państwa i społeczeństwa, który został wprowadzony w Chorwacji w latach 1992–1999, systemu klientelizmu i korupcji, przeszywającej wszystkie warstwy społeczeństwa [...], okres budowy autorytarnego systemu władzy oraz dążenia do ideologicznej hegemonii partii rządzącej, opierającej się na etnicznym nacjonalizmie”²³.

Po śmierci Tuđmana w grudniu 1999 r. i porażce w wyborach parlamentarnych w styczniu następnego roku utworzonej przez niego partii dokonano głębokich zmian ustrojowych. W dwóch obszernych nowelizacjach konstytucji w 2000²⁴ i 2001 r.²⁵ m.in. zmieniono system rządów na parlamentarno-gabinetowy i zlikwidowano wyższą izbę chorwackiego parlamentu²⁶. Natomiast nie były to jeszcze reformy konstytucyjne, których głównym celem byłoby dopasowanie prawa chorwackiego do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej – nad nimi zaczęto pracę dopiero po kilku latach.

[22] M. Babić, *Przystąpienie Chorwacji...*, s. 93

[23] S. Ravlić, *Eponimizacija ideološke promjene u Hrvatskoj 1989–2005*, „Anali Hrvatskog politološkog društva”, 2005, s. 112–113.

[24] Promjena Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine* br. 113/2000.

[25] Promjena Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine* br. 28/2001.

[26] Szerzej na temat tych zmian zob. K. Krysieniak, *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.

Nowelizację Konstytucji Republiki Chorwacji, którą częściowo stworzono, a częściowo uporządkowano²⁷ prawną bazę dla wejścia tego państwa do Unii Europejskiej, Sabor uchwalił 16 czerwca 2010 r.²⁸ Był to efekt blisko półtorarocznych prac specjalnej komisji parlamentarnej, w której 17-osobowy skład weszli – oprócz posłów – główny negocjator chorwacki w rozmowach akcesyjnych, członkowie sądu konstytucyjnego oraz wybrani przedstawiciele uniwersyteckich wydziałów prawa²⁹. Mimo niespodziewanych przeszkód w trakcie prac (m.in. kryzys rządowy w wyniku nagłego ustąpienia premiera Iva Sanadera) ostatecznie udało się przygotować projekt zmian konstytucji, który został poddany finalnym pracom legislacyjnym w Saborze.

Przyjęta 16 czerwca 2010 r. nowelizacja ustawy zasadniczej z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania jest niezwykle istotna, gdyż w szerokim zakresie dotyczyła kwestii związanych ze zbliżającym się wstąpieniem Chorwacji do UE. Przede wszystkim wpisano do konstytucji rozdział VII.A, zatytułowany właśnie *Unia Europejska*. W dość szczegółowy sposób, jak na konstytucję, ustrojodawca uregulował kwestie relacji między władzami Republiki Chorwacji i organami unijnymi, zależności między prawem krajowym i wspólnotowym, stworzenie podstaw do przyjęcia rozwiązań europejskiego nakazu aresztowania, a także określił prawa i wolności obywateli Chorwacji w Unii oraz obywateli innych państw wspólnoty w Chorwacji. W kolejnych artykułach Sabor uchwalił zmiany, których wprowadzenie wynikało z uzgodnień zawartych w ramach procesu negocjacyjnego. Wskazać tu należy przede wszystkim: podkreślenie niezależności banku centralnego,

[27] Jak zauważył Babić, w przeciwieństwie do innych państw Europy Środkowej i Wschodniej, które wcześniej weszły do UE, Chorwacja miała już konstytucyjne podstawy dla integracji – problemem było to, czy wykorzystane zostaną prawne podstawy do zrzeszenia się z innymi państwami (art. 141), czy do wyrażania zgody przez Sabor na podpisanie umowy międzynarodowej (art. 139). M. Babić, *Przystąpienie Chorwacji...*, s. 98.

[28] Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 76/2010.

[29] Šeks na čelu radne skupine za promjenu Ustava, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/seks-na-celu-radne-skupine-za-promjenu-ustava-20090212> [dostęp: 30.10.2023].

nadanie rangi konstytucyjnej instytucji odpowiadającej za kontrolę wydawania środków publicznych, wzmocnienie niezależności Sądu Najwyższego i Państwowej Rady Sądowniczej³⁰ oraz Prokuratora Generalnego. Zniesiono także wymóg osiągnięcia 50-procentowej frekwencji w referendum, aby było ono ważne i wiążące. Ta ostanía zmiana została wprowadzona po części z obawy, że w przypadku referendum unijnego nie uda się osiągnąć progu dotychczas wymaganego przez prawo. Jak się miało wkrótce okazać, nie były to płonne obawy.

Warto na tle powyższych zmian wskazać zagadnienie, którego w obszernej nowelizacji nie poruszono – a mianowicie związane z obowiązującą walutą. Wynikało to z faktu, że chorwacka konstytucja od początku nie regulowała omawianej materii, pozostawiając ją ustawom. O tym, że walutą w Chorwacji była kuna, decydowała przez lata ustawa o Chorwackim Banku Narodowym (do 1997 r. Narodowym Banku Chorwacji)³¹. Również ustawą³² – o wprowadzeniu euro jako oficjalnej waluty w Republice Chorwacji – stworzono podstawy prawne wejścia tego państwa do strefy euro.

Podsumowując wątek związany ze zmianami w prawie umożliwiającymi wstąpienie Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej, warto chociaż wspomnieć o poważnym kryzysie w relacjach Zagrzebia z Brukselą oraz niektórymi stolicami europejskimi, który dość niespodziewanie zakłócił pierwsze miesiące członkostwa i mocno rzutował na postrzeganie Chorwacji przez unijnych partnerów. Jak już wspomniano, nowelizacją konstytucji z 2010 r. wprowadzono przepisy umożliwiające implementację europejskiego nakazu aresztowania (ENA), traktowanego jako element systemu prawnego UE. Władze chorwackie początkowo bez uwag przyjęły wynikające z niego zobowiązania, uchwalono

^[30] Przez długi czas brak niezależności sądownictwa od władzy wykonawczej był jednym z głównych problemów chorwackiego systemu politycznego.

^[31] Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, Narodne novine br. 75/2008.

^[32] Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, br. 57/2022.

też odpowiednią ustawę, która miała wejść w życie wraz z akcesją³³. Jednak na kilkanaście dni przed wejściem Chorwacji do UE, a jednocześnie sześć dni po ratyfikacji przez ostatni kraj unijny (RFN) traktatu akcesyjnego, w połowie czerwca 2013 r. parlament w Zagrzebiu w trybie pilnym rozpoczął pracę nad nowelizacją ustawy, ograniczając m.in. czasowy zakres obowiązywania ENA – od 2002 r. Tym samym wyłączono by cały okres wojny z lat 1991–1995 oraz lata wcześniejsze, gdy jugosłowiańska służba bezpieczeństwa przeprowadziła na Zachodzie (przede wszystkim w Niemczech) szereg zamachów na emigrantów – antykomunistycznych dysydentów. Ostatecznie kontrowersyjną ustawę przyjęto 28 czerwca³⁴, na dwa dni przed akcesją, i to mimo ostrych protestów ze strony Komisji Europejskiej oraz władz w Berlinie. Kanclerz RFN Angela Merkel na znak protestu odwołała swój udział w uroczystościach akcesyjnych w Zagrzebiu.

Powodem takiego działania chorwackich władz była chęć uchronienia przed wydaniem organom ścigania w RFN Josipa Perkovića – byłego oficera najpierw jugosłowiańskich, a następnie chorwackich służb specjalnych. Był on blisko związany z władzami w Zagrzebiu, a wcześniej, w latach 80. XX w., zamieszany w morderstwo w Bawarii jednego z chorwackich emigrantów³⁵.

Ostatecznie presja międzynarodowa i groźba wstrzymania funduszy unijnych (zaraz po wstąpieniu!), w tym nieoficjalne zapowiedzi wszczęcia procedury wynikającej z art. 7 traktatu lizbońskiego, spowodowały, że jeszcze jesienią 2013 r. Sabor ponownie zajął się wspomnianą ustawą, wykreślając krytykowane ograniczenia. Nowe przepisy weszły

[33] Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, Narodne novine br. 91/2010.

[34] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, Narodne novine br. 81/2013.

[35] Szerzej na ten temat zob. K. Krysienieł, *Lex Perković. Chorwackie problemy z implementacją europejskiego nakazu aresztowania*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 4, s. 33–46.

w życie 1 stycznia 2014 r., co doprowadziło do natychmiastowego zatrzymania Perkovicia i wydania go bawarskiemu sądowi³⁶.

Sytuacja społeczno-gospodarcza i polityczna po dekadzie członkostwa

Jak już wspomniano, Chorwacja znalazła się w Unii Europejskiej w trudnym momencie – zarówno dla tej organizacji, jak i dla najmłodszego jej członka. Skutki głębokiego kryzysu finansowego i gospodarczego wciąż rzutowały na sytuację w wielu krajach unijnych, szczególnie mocno dotykając kraje basenu Morza Śródziemnego. W samej Chorwacji, ze względu na niewielkie rozmiary silnie uzależnionej od trendów na rynku wspólnotowym, sytuacja nie wyglądała lepiej. Wkrótce do skutków jednego kryzysu miały dołączyć kolejne: migracyjny, szczególnie mocno dotykający Półwysep Bałkański³⁷, następny – związany z pandemią COVID-19, a także wojna na Ukrainie. Jednak patrząc z perspektywy pełnej dekady członkostwa Chorwacji w Unii Europejskiej, wydaje się, że mimo wymienionych powyżej problemów udało się temu krajowi wyjść z nich obronną ręką i przezwyciężyć przynajmniej część trudności, co skłania do pozytywnej oceny tego okresu i samej decyzji o akcesji.

Opierając się na suchych danych liczbowych, przez 10 lat członkostwa w Unii Chorwacja uzyskała znacznie więcej środków finansowych z budżetu wspólnotowego, niż sama wpłaciła – według oficjalnych informacji rządowych była to kwota „na plus” w wysokości 10,74 mld euro. Pozytywne wrażenie robi także porównanie PKB z 2013 (337 mld kun)

^[36] Szczegółowa analiza wszystkich okoliczności, w tym historycznych, związanych z tym przypadkiem została przedstawiona w: O.G. Hodak, *Tudman i Perković. Istina o tajnoj vezi koje je formirala Hrvatsku*, Zagreb 2014.

^[37] Szerzej o kwestiach związanych z kryzysem migracyjnym w Chorwacji zob. M. Seroka, *Polityka Republiki Chorwacji wobec kryzysu migracyjnego 2015–2016*, [w:] *Państwa Europy Środkowej i Bałkanów wobec kryzysu migracyjnego*, red. K. Cebul, R. Zenderowski, Warszawa 2020, s. 79–106.

i 2022 r. (508 mld kun – ostatni rok przed wprowadzeniem euro)³⁸. Udało się znacznie ograniczyć bezrobocie, przez wielu analityków uważane za największy problem społeczno-gospodarczy Chorwacji. W ciągu dekady spadło ono z poziomu 17% do 7%. Ważnym wskaźnikiem jest też wzrost liczby zatrudnionych: z 1,3 mln do 1,6 mln. Bez wątplenia miało to wpływ na podwojenie chorwackiego eksportu – z 12,5 mld dol. do 25 mld dol. Należy podkreślić, że wzrost liczby osób aktywnych zawodowo odbywał się w niekorzystnych dla rynku krajowego okolicznościach demograficznych, a mianowicie dość licznej migracji zarobkowej. Wprawdzie także wcześniej przez dekady z Chorwacji wyjeżdżano za pracą do państw Europy Zachodniej, przede wszystkim Niemiec (począwszy od lat 60. XX w.), ale po wejściu do UE zmieniła się struktura społeczno-demograficzna emigrantów. Wcześniej byli to przede wszystkim mężczyźni, którzy zarabiane pieniądze inwestowali m.in. w domy na dalmatyńskim wybrzeżu, aby móc kiedyś wrócić do bliskich i ojczyzny, a obecnie wyjeżdżają całe rodziny, i to raczej na stałe³⁹.

Według oficjalnych danych opublikowanych przez Państwowy Urząd Statystyczny (DZS) na podstawie spisu powszechnego przeprowadzonego w 2021 r. w Chorwacji mieszkało 3,87 mln osób, co oznaczało spadek o 413 tys. (9,64%) w stosunku do roku 2011. Dla uzmysłowienia sobie skali zmniejszenia się liczby ludności trzeba sięgnąć do danych z 1991 r. i ostatniego spisu powszechnego tuż sprzed wybuchu wojny i początku rozpadu Jugosławii – wówczas obszar republiki zamieszkiwało niemal 4,8 mln obywateli. Pewną nadzieję na zmianę niekorzystanej sytuacji dał rok 2022, gdy po raz pierwszy od wejścia do Unii saldo migracji w Chorwacji było dodatnie⁴⁰.

[38] B. Bradarić, *Deset godina Hrvatske u EU: Rezultati su dobri, ali se moglo i moralo više*, <https://balkans.aljazeera.net/teme/2023/6/4/deset-godina-hrvatske-u-eu-rezultati-su-dobri-ali-se-moglo-i-moralo-vise> [dostęp: 27.10.2023].

[39] Z. Arbutina, *10 godina u EU – uspješna priča s nekim tamnim mrljama*, <https://www.dw.com/hr/hrvatska-10-godina-u-eu-uspje%C5%A1-na-pri%C4%8Da-s-nekim-tamnim-mrljama/a-66078915> [dostęp: 27.10.2023].

[40] Na podstawie: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270> [dostęp: 28.10.2023].

Na tle ogólnej, raczej pozytywnej po akcesji sytuacji makroekonomicznej niekorzystnie kształtuje się stosunek poziomu dochodów do cen. Wprawdzie w ciągu dekady członkostwa przeciętna płaca netto wzrosła o 284 euro do poziomu ok. 1100 euro (według DZS), jednak ceny podstawowych usług i towarów rosły jeszcze szybciej, szczególnie w regionach turystycznych. Należy sobie uświadomić, z jak głębokiego kryzysu podnosiła się gospodarka chorwacka: recesja trwała nieprzerwanie przez kilkadziesiąt miesięcy – w latach 2009–2014 realny spadek PKB wyniósł 12,6%, a poziom PKB sprzed kryzysu finansowego z 2008 r. osiągnięto dopiero w roku 2019. Generalnie mimo całej serii niesprzyjających okoliczności wyraźnie zmalał dystans w rozwoju gospodarczym w stosunku do średniej unijnej. W 2013 r. PKB na głowę przeciętnego Chorwata stanowiło 61% średniej unijnej, a w 2022 r. było to ok. 73%. Patrząc na te dane, trzeba pamiętać, że w samej Chorwacji są olbrzymie różnice w rozwoju poszczególnych regionów, gdyż w stolicy PKB wynosi 131% średniej unijnej, a we wschodnich regionach nie przekracza 40%⁴¹.

Innym poważnym problemem pozostaje korupcja, która sięga najwyższych szczebli władzy. Należy podkreślić, że w Chorwacji wysoki poziom korupcji utrzymuje się od lat 90. XX w., gdy rządząca HDZ stworzyła patologiczny system powiązań między polityką a gospodarką. Sytuacja nie zmieniła się właściwie do teraz, a korupcja szczególnie widoczna jest w sektorze administracji publicznej, zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym. Bardzo źle wygląda porównanie nie tylko z innymi krajami Unii, ale i członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Na przykład w latach 2014–2020 w Chorwacji nie udało się zrealizować żadnego projektu finansowanego w Europejskiego Funduszu Społecznego, który

[41] *Godišnjica jednog od najvažnijih događaja u hrvatskoj povijesti: Ulazak u EU*, <https://www.nacional.hr/godisnjica-jednog-od-najvažnijih-događaja-u-hrvatskoj-povijesti-ulazak-u-eu/> [dostęp: 27.10.2023].

dotyczyłby wdrażania mechanizmów antykorupcyjnych⁴². Brak postępu w walce z tym negatywnym zjawiskiem może długofalowo zagrozić wykorzystaniu funduszy unijnych⁴³.

Oprócz stopniowego zbliżania się do przeciętnego poziomu rozwoju gospodarczego i ekonomicznego dekada członkostwa w Unii Europejskiej przyniosła Chorwacji także istotnie osiągnięcia natury politycznej. Bez wątplenia można do nich zaliczyć sprawowanie prezydencji w pierwszym półroczu 2020 r. Objęcie tej prestiżowej funkcji akurat w tym okresie było zresztą wynikiem niespodziewanych okoliczności i pewnym zaskoczeniem dla władz w Zagrzebiu, gdyż według pierwotnie ułożonego kalendarza miało to nastąpić dopiero w drugiej połowie 2026 r., jednak ze względu na brexit kolejność uległa zmianie.

Według oficjalnego stanowiska władz w Zagrzebiu prezydencja chorwacka mogła się pochwalić następującymi osiągnięciami:

- utworzenie wspólnych mechanizmów reagowania kryzysowego;
- podjęcie decyzji o rozpoczęciu rozmów akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną;
- przygotowanie szczytu w Zagrzebiu i przyjęcie deklaracji zagrzebskiej;
- otwarcie ostatniego rozdziału negocjacyjnego z Czarnogórą;
- uporządkowanie brexitu;
- zawarcie porozumienia w sprawie stanowiska Rady UE dotyczącego Konferencji w sprawie przyszłości Europy;
- zorganizowanie szczytu Partnerstwa Wschodniego i przyjęciem konkluzji w sprawie polityki inicjatywy po roku 2020;

[42] *Najgore od najgorega: kako je Hrvatska koristila europski novac za borbu protiv korupcije*, <https://gong.hr/2022/12/01/najgore-od-najgorega-kako-je-hrvatska-koristila-europski-novac-za-borbu-protiv-korupcije/> [dostęp: 28.10.2023].

[43] Szerzej zob. J. Muś, *Chorwacja: korupcja, fundusze europejskie i rekonstrukcja władzy*, „Komentarze IES” 2022, nr 579 (91).

- postęp we wdrażaniu programu strategicznego Unii Europejskiej w wielu obszarach⁴⁴.

Pamiętać należy, że prezydencja Chorwacji miała miejsce w dramatycznym okresie, kiedy Europa zmagiała się z pierwszą, niezwykle groźną falą koronawirusa. Skutki pandemii w znaczący sposób wpłynęły nie tylko na konieczność zmiany sposobu pracy i podejmowania decyzji w organach unijnych (np. spotkania Rady Unii w formie wideokonferencji), ale i na zmianę priorytetów – spośród 20 aktów prawnych przyjętych na posiedzeniach różnych organów Rady (COREPER, Specjalny Komitet ds. Rolnictwa) aż 17 dotyczyło pilnych rozwiązań dotyczących walki z koronawirusem. Biorąc pod uwagę wyżej wymienione okoliczności i tak można uznać za sukces zrealizowanie przez chorwacką prezydencję 99 spośród 174 działań planowanych do realizacji przed przejściem przewodnictwa w Radzie⁴⁵.

Kolejne istotne wydarzenia, o następstwach dotyczących zarówno sfery politycznej, jak i gospodarczej oraz ekonomicznej, miały miejsce 1 stycznia 2023 r. Wtedy to oficjalnie Republika Chorwacji znalazła się w strefie Schengen, a euro zastąpiło dotychczasową walutę – kunę. W obu przypadkach zakończenie tych skomplikowanych procesów można uznać za spory sukces, gdyż na drodze do szczęśliwej finalizacji władze w Zagrzebiu musiały pokonać wiele przeszkód. Wystarczy sobie uświadomić, że od 1 stycznia 2023 r. najdłuższa zewnętrzna granica strefy Schengen należy do Chorwacji (1377 km), z czego większość przypada na trudną do pełnego upilnowania – z różnych przyczyn – granicę z Bośnią i Hercegowiną (szczególnie w Dalmacji⁴⁶). Powoduje to dodatkową odpowiedzialność władz chorwackich w zakresie

[44] *Minister Grlić Radman presents Report on Activities and Results of EU2020HR*, <https://www.consilium.europa.eu/media/56252/2020-jan-jun-hr-results.pdf> [dostęp: 20.10.2023].

[45] Dokładny raport na temat chorwackiej prezydencji: https://www.gong.hr/media/uploads/20200909_analiza_hrvatskog_predsjevanja.pdf.

[46] Po drugiej stronie dalmatyńskiego odcinka granicy, czyli w Hercegowinie, zdecydowanie dominuje ludność chorwacka, która generalnie w większym stopniu czuje się związana z macierzą niż z Bośnią i Hercegowiną.

wypełniania wszystkich zobowiązań wynikających z konieczności zabezpieczenia tej granicy UE, na co zresztą zwracano uwagę od samego początku negocjacji⁴⁷.

Natomiast w przypadku wspólnej waluty poważną przeszkodą był głęboki i – jak się okazało – długotrwały kryzys gospodarczy, w którym znalazła się Chorwacja na kilka lat przed przyjęciem do UE. Już wtedy eksperci ekonomiczni ankietowani przez Chorwackie Stowarzyszenie Bankowców spodziewali się, że wejście do strefy euro nastąpi dopiero w latach 2018–2023. Trzeba przyznać, że ich przewidywania okazały się wyjątkowo trafne⁴⁸.

Podczas procesu przygotowującego Chorwację do wejścia do strefy euro wysuwane były argumenty zarówno popierające ten proces, jak i wskazujące na negatywne skutki przyjęcia wspólnej waluty. Do tych pierwszych, często wskazywanych przede wszystkim przez przedstawicieli rządu i Chorwackiego Banku Narodowego, można zaliczyć m.in.:

- wzmocnienie gospodarki i przyciągnięcie inwestycji;
- gwarancję wyższego poziomu stabilności gospodarczej;
- łatwiejszy udział w procesach globalizacji;
- obniżenie kosztów zadłużenia i likwidacja ryzyka walutowego;
- zmniejszenie ryzyka kryzysu walutowego⁴⁹.

Jak łatwo można zauważyć, były to argumenty oparte na racjonalnym podejściu do problemów makroekonomicznych, które jednak niekoniecznie musiały być w pełni zrozumiałe dla przeciętnego obywatela Chorwacji. Jednak, co warto odnotować, nie powstał w tym państwie żaden poważny ruch, polityczny czy społeczny, którego członkowie prowadziliby aktywną agitację za odrzuceniem euro. Były to raczej pojedyncze głosy dochodzące ze środowisk naukowych, wskazujące m.in. na zbyt wczesne przyjęcie wspólnej waluty w częściowo tylko

[47] I. Pokaz et al., *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću*, Zagreb 2019, s. 188.

[48] J. Muś, M. Szpala, *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Łódź 2011, s. 60–61.

[49] J. Muś, *Wprowadzenie euro w Chorwacji. Wyzwania i szanse*, „Prace IEŚ” 2021, nr 3, s. 7.

zreformowanej gospodarce. Ponadto wskazywano na utratę pewnego atrybutu suwerenności, który to aspekt mógł mieć potencjalny wpływ na negatywny stosunek przynajmniej części społeczeństwa do wprowadzenia euro, a także na możliwy wzrost cen⁵⁰. Nie można przy tym zignorować faktu, że chorwacka waluta narodowa była swoistym symbolem niepodległości tego państwa, wprowadzonym wkrótce po wyjściu ze struktur Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii⁵¹. Jednakże znaczna część chorwackiego społeczeństwa była przyzwyczajona do posługiwania się euro, czy to ze względu na wcześniejsze wykonywanie pracy zarobkowej w krajach, gdzie wspólna waluta już obowiązywała (np. RFN czy Austria), czy to ze względu na realia rozbudowanego sektora turystycznego i dość powszechne przyjmowanie opłat za wynajem kwater właśnie w euro.

Relacje z sąsiadami a członkostwo Chorwacji w UE

Chorwacja, chociaż pod względem powierzchni nie należy do dużych krajów, z uwagi na położenie i kształt terytorium oraz bardzo długą granicę sąsiaduje z kilkoma państwami: Słowenią, Węgrami, Serbią, Bośnią i Hercegowiną oraz Czarnogórą. Z częścią z nich wchodziła w skład Jugosławii, a z Węgrami i Słowenią znajduje się obecnie w Unii Europejskiej. Skomplikowana historia regionu oraz często rozbieżne interesy mają wpływ na to, że jej relacje z sąsiadami można określić jako dość skomplikowane.

Jednym z najważniejszych elementów rzutujących na relacje z sąsiednimi państwami jest kwestia uregulowania przebiegu granicy. Ze względu na okoliczności związane z uzyskaniem na początku lat 90. XX w. przez Republikę Chorwacji niepodległości (gwałtowny rozpad Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, wojna) raczej nie

^[50] Ibidem, s. 8

^[51] Od grudnia 1991 r. oficjalną walutą był dinar chorwacki, zastąpiony 30 maja 1994 r. przez kunę.

powinno być niczym zaskakującym stwierdzenie, iż nie wszystkie spory dotyczące delimitacji zostały w pełni rozwiązane.

Spośród wciąż nieuregulowanych do końca (choć będących na różnym poziomie zaawansowania) sporów granicznych Republiki Chorwacji z sąsiadami można zaliczyć:

- w przypadku Serbii – o zakola Dunaju w pobliżu Osijeku oraz wyspy Vukovar i Šarengrad;
- w przypadku Bośni i Hercegowiny – o wyspy Mali i Veliki Školj oraz Klek (wszystkie położone w pobliżu miasta Neum, czyli jedyne bezpośredniego wyjścia Bośni i Hercegowiny na Adriatyk);
- w przypadku Czarnogóry – o półwysep Prevlaka (strategicznie położony, najbardziej na południe wysunięty skrawek chorwackiego wybrzeża u wejścia do czarnogórskiej Boki Kotorskiej);
- w przypadku Słowenii – o Zatokę Pirańską, przebieg granicy na rzekach Dragonja i Mura oraz o przynależność szczytu Sveta Gera⁵².

Wymienione powyżej spory graniczne na pierwszy rzut oka mogą nie wydawać się poważnym zagrożeniem dla stabilności sytuacji w regionie, szczególnie na tle np. znacznie niebezpieczniejszej sytuacji w północnym Kosowie. Jednak należy pamiętać o tym, że w przypadku omawianego regionu czasami wystarczy mało istotny powód, aby doszło do niespodziewanego pogorszenia relacji.

Chorwacja jest w o tyle trudniejszym położeniu od pozostałych państw powstałych po rozpadzie Jugosławii, iż toczy spośród nich największą liczbę sporów granicznych. Jak słusznie zauważyła Ewa Bujwid-Kurek:

Nie da się zupełnie wykluczyć, biorąc pod uwagę niedawne wydarzenia na obszarze Bałkanów, w tym państw południowo-słowiańskich, że jeśli władze Republiki Chorwacji ustąpiłyby w sporze granicznym z Republiką Słowenii, mogłoby

^[52] E. Bujwid-Kurek, *Sukcesja południowo-słowiańska – kwestia granic*, „Politeja” 2019, nr 1 (58), *Granice rzeczywiste i wyobrażone*, s. 88–96.

to skłonić władze Republiki Serbii do podjęcia o wiele bardziej zintensyfikowanych działań, np. w kwestii granicy na Dunaju. Co więcej, mogłoby to też zachęcić Boszniaków w Bośni i Hercegowinie do zintensyfikowania działań zmierzających do przeszkodzenia w budowie Peljeńskiego mostu⁵³. To także spowodować mogłoby uaktywnienie władz Czarnogóry w dochodzeniu praw w kwestii granic morskich i lądowych, co może okazać się niebezpieczne, zważywszy na niedawno nabyte członkostwo Czarnogóry w NATO⁵⁴.

Pozycja negocjacyjna władz w Zagrzebiu w relacjach z sąsiadami, z którymi Chorwacja toczy spory graniczne, jest o tyle mocna, że kraj ten znajduje się już w Unii Europejskiej, a Serbia, Czarnogóra oraz Bośnia i Hercegowina dopiero do niej aspirują, mając status państw kandydujących. Wydaje się więc, że w stosunku do nich w przypadku braku postępów Chorwacja może przyjąć taką strategię, jaką wcześniej wobec niej samej zastosowała Słowenia – blokowania rozmów akcesyjnych aż do uzyskania satysfakcjonujących Zagrzeb efektów.

Nie można jednak nie zauważyć znaczącego postępu w relacjach Chorwacji z sąsiadami, biorąc pod uwagę punkt wyjścia, czyli dramatyczne wydarzenia z pierwszej połowy lat 90. XX w. Szczególnie należy docenić postęp w stosunkach z Republiką Serbii. Choć wzajemne relacje dalej nie są wolne od różnego rodzaju prowokacji (dotyczących m.in. traktowania mniejszości narodowych i wciąż widocznych skutków działań zbrojnych sprzed trzech dekad), a także wzajemnych uszczypliwości na najwyższych szczeblach władz, to jednak nie brakuje gestów świadczących o chęci uregulowania wszelkich spornych kwestii. Część z nich – co warto podkreślić – wynika z presji urzędników unijnych, dla

[53] Most, dzięki któremu można ominąć terytorium Bośni i Hercegowiny w drodze do Dubrownika, został statecznie otwarty 26 lipca 2022 r.

[54] E. Bujwid-Kurek, *Rada Państw...*, s. 97.

których relacje chorwacko-serbskie z punktu widzenia potencjalnego rozszerzenia UE na Bałkany Zachodnie są kluczowe⁵⁵.

Szczególne miejsce wśród chorwackich partnerów zagranicznych zajmuje Bośnia i Hercegowina. Wynika to wielu czynników: położenia względem siebie obu państw (wspólna bardzo długa granica), historii oraz licznej diaspory, mającej zapewniony status narodu konstytucyjnego (według danych z ostatniego spisu powszechnego z 2013 r. Chorwaci stanowią ponad 15% ludności Bośni i Hercegowiny). Od lipca 1992 r., gdy oba państwa nawiązały stosunki dyplomatyczne, zawarto ponad 140 traktatów, umów i innych porozumień dwustronnych, a przedstawicielstwo dyplomatyczne Republiki Chorwacji w Bośni i Hercegowinie liczy więcej członków niż w jakimkolwiek innym kraju⁵⁶. To zaangażowanie Zagrzebia w relacji Sarajewem wynika przede wszystkim z chęci ochrony przed marginalizacją w systemie politycznym członków diaspory. Co istotne, ochrona jej praw nabytych (szczególnie gwarancje w prawie wyborczym) stanowi od kilkunastu lat główny element polityki kolejnych chorwackich rządów wobec sąsiada – niezależnie, czy są to rządy lewicowe, czy prawicowe. Można zatem oczekiwać, że gdy rozmowy w sprawie akcesji Bośni i Hercegowiny do UE nabiorą wreszcie tempa, władze w Zagrzebiu będą wykorzystywały swoją pozycję jako państwa unijnego, aby zapewnić realizację wysuwanych wobec sąsiada postulatów.

Kończąc wątek związany z relacjami Chorwacji z sąsiadami w związku z członkostwem w Unii Europejskiej, warto wrócić do wątku słoweńskiego. Wprawdzie nie wszystkie punkty sporne, które przyczyniły się do zablokowania przez pewien czas przez rząd w Lublanie

[55] I. Lasić, *Hrvatska i Srbija mogu i bolje – ako se želi*, <https://www.dw.com/hr/hrvatska-i-srbija-mogu-i-bolje-ako-se-%C5%BEeli/a-64588005> [dostęp: 28.10.2023]; *Dnevnik Nove TV donosi povijest odnosa Hrvatske i Srbije: „Dobio sam od Kolinde čokolade”, „Žele Hrvatsku bez Srba”, „Ja sam glavni ustaša u Srbiji”*, <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/povijest-odnosa-hrvatske-i-srbije---760022.html> [dostęp: 28.10.2023].

[56] D. Jović, *Hrvatsko-bosanskohercegovački odnosi*, https://fcjp.ba/images/Dejan_Jovic-Hrvatsko-bosanskohercegovački_odnosi.pdf [dostęp: 28.10.2023].

rozmów akcesyjnych⁵⁷, zostały usunięte, ale nie szkodzi to w miarę harmonijnej współpracy zarówno o charakterze politycznym, jak i gospodarczym (w latach 2017–2022 wymiana handlowa między tymi państwami uległa podwojeniu)⁵⁸. Szczególnie dobrze wyglądają perspektywy rozwoju sieci gazociągów oraz rozbudowy terminalu LNG na wyspie Krk, współpracy w zakresie unowocześnienia sieci kolejowej oraz budowy nowego bloku energetycznego w elektrowni atomowej Krško (znajdującej się wprawdzie na terytorium Słowenii, ale sfinansowanej jeszcze w czasach Jugosławii ze środków obu republik)⁵⁹.

Cześć inwestycji transportowych i energetycznych planowanych wspólnie ze Słowenią i częściowo finansowanych z budżetu unijnego wpisuje się także w cele działania Inicjatywy Trójmorza. Warto podkreślić, że jej inicjatorką (obok Andrzeja Dudy) była Kolinda Grabar-Kitarović, prezydent Republiki Chorwacji w latach 2015–2020⁶⁰.

Podsumowanie

Mijająca w 2023 r. 10. rocznica wstąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej może skłonić do wyciągnięcia kilku wniosków. Przede wszystkim wbrew pesymistycznym przewidywaniom części krytycznie nastawionych do akcesji komentatorów politycznych i samych polityków państwo to w znacznej części wykorzystało możliwości finansowe i gospodarcze, które zazwyczaj dla biedniejszych krajów niesie

[57] Np. wciąż nie ma zgody co do wprowadzenia w życie decyzji sądu arbitrażowego dotyczącej przebiegu granicy w Zatoce Pirańskiej.

[58] J. Muś, *Wizyta premiera Słowenii w Chorwacji*, „Komentarze IES” 2023, nr 909 (157).

[59] *Slovenija i Hrvatska čvrsto u partnerstvu oko plina i NE Krško*, <https://www.energetika-net.com/energetsko-gospodarstvo/slovenija-i-hrvatska-cvrsto-u-partnerstvu-oko-plina-i-ne-krsko> [dostęp: 28.10.2023].

[60] Na ten temat szerzej zob. D. Dianović, *Inicijativa triju mora – korijeni, ideje i perspektive*, „Obnova. Časopis za kulturu, društvo i politiku” 2019, nr 1, s. 169–189; R. Zenderowski, K. Sobejko, *Chorwacja wobec Inicjatywy Trójmorza*, „Studia Politologiczne” 2021, nr 59, s. 280–301.

członkostwo w UE. Oczywiście nie wszystkie problemy zostały rozwiązane (np. korupcja), ale ogólnie poziom życia mieszkańców uległ pewnej poprawie, wyraźnie spadło bezrobocie, a wzrosła liczba osób aktywnych zawodowo (do poziomu nienotowanego w najnowszej historii). Wraz z wejściem do Unii Chorwacja stała się państwem wiarygodniejszym dla inwestorów, a dzięki przyjęciu euro od 1 stycznia 2023 r. usunięte zostało jedno z podstawowych zagrożeń dla chorwackiej gospodarki – ryzyko walutowe. Także długo wyczekiwane wejście do strefy Schengen należy potraktować jako sukces władz w Zagrzebiu, szczególnie istotny ze względu na związane z tym ułatwienia w turystyce, czyli branży kluczowej dla gospodarki.

Niezwykle ważnym aspektem wstąpienia do Unii Europejskiej, nieoczywistym dla obserwatorów nieobeznanych z tematem, jest swowista, symboliczna „ucieczka” z Bałkanów – regionu kojarzącego się raczej negatywnie – jako „beczka prochu”, obszar, w którym zachodzą niebezpieczne procesy, nad którymi nawet mocarstwom trudno zapanaować. To dołączenie do wspólnoty państw zachodniej, południowej oraz środkowej Europy ma dla władz w Zagrzebiu także inny, ważny wymiar, bowiem pozwala na pewnego rodzaju szantaż wobec sąsiednich krajów, które dążą do UE, ale utknęły na etapie kandydowania. Zresztą sama Chorwacja przeszła przez ten „czyściec”, zastopowana na pewien czas w procesie akcesji przez mniejszego (pod względem powierzchni i liczby ludności) sąsiada, który miał jednak nad nią jedną, podstawową przewagę – był już członkiem Unii Europejskiej.

I na koniec warto odnieść się do stosunku Chorwatów do Unii. W niniejszej pracy kilkakrotnie wskazywano na dość szczególne podejście mieszkańców tego nadadriatyckiego państwa do procesu integracji europejskiej. Niewiele zmieniło się w tym zakresie także po kilku latach od momentu wejścia do UE, o czym mogą świadczyć wyniki badań, które zostały przeprowadzone w 2018 r.⁶¹ Otóż na tle innych mieszkańców Unii Chorwaci wykazali się wyjątkowo indyferentną

^[61] Dane za: One Year Before the 2019 European Elections, Eurobarometer 89.2.

postawą – aż 49% ankietowanych uznało, że członkostwo Chorwacji nie jest ani złą, ani dobrą rzeczą (średnia unijna – 25%); 36% uznało je za pozytyw (średnia – 60%), a dla 14% był to czynnik negatywny (średnia – 12%). Ponad połowa ankietowanych odpowiedziała, że nie jest zainteresowana polityką i wyborami oraz nie ma zaufania do systemu politycznego. Jednocześnie aż 59% ankietowanych uznało, że ich głos liczy się w Unii (przy średniej wynoszącej 48%). Trudno więc oprzeć się wrażeniu, że stosunek Chorwatów do UE jest bardzo specyficzny i zapewne w perspektywie najbliższych lat taki pozostanie.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

- Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15_sijecnja_2014_.pdf.
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990.
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 135/1997.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 76/2010.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 113/2000.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 28/2001.
- Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, Narodne novine br. 75/2008.
- Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, Narodne novine br. 91/2010.
- Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, br. 57/2022.
- Odluka o raspisivanju državnog referenduma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Narodne novine br. 151/2011.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: SuP-O-3/2012 od 5. ožujka 2012.

Literatura

- Bišerević N., Cuzjek I., *Regionalna politika Europske unije prema Zapadnom Balkanu – dosezi i ograničenja*, „Politička misao” 2013, nr 1.
- Bujwid-Kurek E., *Sukcesja pojugosłowiańska – kwestia granic*, „Politeja” 2019, nr 1(58), *Granice rzeczywiste i wyobrażone*.
- Čepulo D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu. Od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb 2016.
- Cipek T., *Croatia’s Presidency of the European Union and the Western Balkans. A New Momentum or a Missed Opportunity?*, „Südosteuropa” 2020, nr 4.
- Dianović D., *Inicijativa triju mora – korijeni, ideje i perspektive*, „Obnova. Časopis za kulturu, društvo i politiku” 2019, nr 1.
- Goldstein I., *Hrvatska 1990. – 2020. Godine velikih nada i gorkih razočaranja*, Zagreb 2021.
- Henjak A., *Odnos prema nacionalnoj politici i odluka o pristupanju na referendumu 2012. godine*, „Anali Hrvatskog politološkog društva” 2016, vol. 16.
- Hodak O.G., *Tuđman i Perković. Istina o tajnoj vezi koje je formirala Hrvatsku*, Zagreb 2014.
- Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2012.
- Jović D., *Hrvatski referendum o članstvu u Europskoj uniji i njegove posljedice za smanjeni Zapadni Balkan*, „Anali Hrvatskog politološkog društva” 2012, vol. 9.
- Krysieniell K., *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Krysieniell K., *Lex Perković. Chorwackie problemy z implementacją europejskiego nakazu aresztowania*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 4.
- Łakota-Micker M., *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Wrocław 2011.
- Łakota-Micker M., *Republika Chorwacji na drodze do NATO*, Polkowice 2011.
- Muś J., *Chorwacja: korupcja, fundusze europejskie i rekonstrukcja władzy*, „Komentarze IES” 2022, nr 579 (91).
- Muś J., Szpala M., *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Łódź 2011.

- Muš J., *Wizyta premiera Słowenii w Chorwacji*, „Komentarze IEŚ” 2023, nr 909 (157).
- Muš J., *Wprowadzenie euro w Chorwacji. Wyzwania i szanse*, „Prace IEŚ” 2021, nr 3.
- Petrović N., Bilić J., Fila F., *Kulturno-civilizacijske i geopolitičke orijentacije hrvatskih stranaka i građana*, „Političke analize” 2022, nr 11.
- Pokaz I. et al., *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću*, Zagreb 2019.
- Rudolf D., Vrdoljak I., *Europska unija i Republika Hrvatska*, „Adrias” 2005, nr 12.
- Sadkovich J.J., *Tuđman. Prva politička biografija*, Zagreb 2010.
- Seroka M., *Polityka Republiki Chorwacji wobec kryzysu migracyjnego 2015–2016*, [w:] *Państwa Europy Środkowej i Bałkanów wobec kryzysu migracyjnego*, red. K. Cebul, R. Zenderowski, Warszawa 2020, s. 79–106.
- Vizjak A., *Gospodarska koristi od suradnje Republike Hrvatske i Europske unije*, „Ekonomski pregled” 2001, nr 7–8.
- Zenderowski R., Sobejko K., *Chorwacja wobec Inicjatywy Trójmorza*, „Studia Politologiczne” 2021, nr 59.

Źródła internetowe

- Jović D., *Hrvatsko-bosanskohercegovački odnosi*, https://fcjp.ba/images/Dejan_Jovic-Hrvatsko-bosanskohercegovacki_odnosi.pdf.
- <https://balkans.aljazeera.net>.
- <https://dnevnik.hr>.
- <https://www.dw.com/hr>.
- <https://www.consilium.europa.eu>.
- <https://dzs.gov.hr>.
- <https://www.energetika-net.com>.
- <https://gong.hr>.
- <https://www.nacional.hr>.
- <https://www.sabor.hr>.
- <https://www.tportal.hr>.

Piotr Bajda

Czeskie i słowackie zmagania z tożsamością środkowoeuropejską – case study dwóch małych narodów

Czesi i Słowacy – bliscy i dalecy środkowoeuropejscy sąsiedzi przez wieki

Spośród sąsiadów Rzeczypospolitej Polskiej żyjący na południe od nas Czesi i Słowacy są wyjątkowo ciekawymi obszarami badawczymi. Oba narody są nam najbliższe językowo, kulturowo, razem też przeżywalismy podobne doświadczenia historyczne, choć zawsze ze specyficznym, indywidualnym rysem. Ważne też różnice należy odnotować między Czechami i Słowakami, których losy toczyły się odmiennymi torami aż do 1918 r., gdy pierwszy raz w historii znaleźli się we wspólnym własnym państwie. Zdecydowanie dłuższą i bardziej krętą drogę do wykrystalizowania narodowej tożsamości musieli przejść współcześni Słowacy, stąd też w artykule poświęcono im więcej miejsca.

Czesi w polską historię wkroczyli bardzo szybko, pierwsze kontakty dwustronne i w regionie mieliśmy z nimi w średniowieczu, choć były bardzo skomplikowane. Z czeskich rąk przyjmowaliśmy chrześcijaństwo, by niecałe sto lat później, w połowie XI w., nieomal stracić państwowość po najeździe księcia Brzetysława. Można więc uznać, że często konkurowaliśmy o rolę najsilniejszego państwa w regionie, ale nie brakło też okresów współpracy, czego dobrą ilustracją był zjazd monarchów z królestw czeskiego, węgierskiego i polskiego w Wyszehradzie w połowie XIV w. To jednak, co od samego początku wyróżniało pozycję Czechów na arenie międzynarodowej, to status lennika Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego w XI–XIII w.,

a potem tytuł uprzywilejowanego członka I Rzeszy. Jak zauważył prof. Andrzej Nowak, celem pierwszych czeskich władców było zajęcie miejsca najważniejszego partnera dla Rzeszy Niemieckiej na wschodzie¹. Taka postawa i tak nie uchroniła Czechów przed narodową katastrofą: bitwą na Białej Górze w 1620 r., w wyniku której ziemie czeskie zostały ostatecznie przejęte przez Habsburgów, a szlachta oraz większość mieszczaństwa – zniemczona. To wówczas pierwszy raz przed Czechami zarysowała się groźba wynarodowienia, zakwestionowania prawa bytu, gdy aż do odrodzenia narodowego w XIX w. język i kultura czeska zostały sprowadzone do folkloru obszarów wiejskich. Z wrodzonym sobie poczuciem humoru czeski pisarz i dyplomata Jiří Gruša (1938–2011) pisał o tym przełomowym wydarzeniu, ukazując jego dramatyczne konsekwencje:

ta „bitwa” była w sumie zaledwie potyczką, podobnie jak „góra” – to najwyżej większy pagórek. Ale dały nam w kość. Gdyby nam wtedy ktoś był powiedział, że na długie lata będzie to nasza ostatnia walka pod własnym sztandarem, z pewnością byśmy byli bardziej ofiarni i walczylibyśmy do upadłego².

Dlatego potem literatura czy inne wytwory kultury nie rodziły się na zamkach, tylko na czeskiej wsi³.

Za to w przypadku Słowaków trudno było przez lata mówić o literaturze czy innych wytworach kultury wysokiej. Słowacy do 1918 r. znajdowali się w ramach węgierskiego państwa Korony Świętego Stefana jako jedna z wielu mniejszości słowiańskich, rozwój ich kultury narodowej skutecznie ograniczali dominujący w państwie Węgrzy. Po upadku powstania węgierskiego w trakcie Wiosny Ludów Słowacy

^[1] Szerzej zob. A. Nowak, *Dzieje Polski*, t. 1, *Do 1202. Skąd nasz ród*, Kraków 2014, s. 150–151.

^[2] J. Gruša, *Czechy. Instrukcja obsługi*, Kraków 2018, s. 84.

^[3] *Ibidem* s. 23.

zostali uznani przez Budapeszt za zdrajców, gdyż aktywnie wspierali Wiedeń⁴. Konieczność walki o przetrwanie i zachowanie minimum narodowej substancji spowodowała, że Słowacy starali się z jednej strony budować własne instytucje, ale z drugiej zabiegać o protektora zewnętrznego, we współpracy z którym widzieli szansę na przyszłość. Stąd z taką popularnością wśród Słowaków spotkały się hasła panslawistyczne i nadzieje pokładane w pomocy ze strony wielkiej Rosji carów. O tej determinacji może świadczyć postawa budziciela słowackiego odrodzenia narodowego Ludovíta Štúra (1815–1856), który w swoim politycznym testamencie nawoływał do zjednoczenia całej Słowiańszczyzny z carską Rosją, uznania dominującej roli prawosławia i języka rosyjskiego⁵.

Czeši – najbardziej zachodni Środkowoeuropejczycy

Przypadek naszych czeskich sąsiadów jest bardziej skomplikowany, niż na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać. Z jednej strony najwybitniejsi intelektualiści wprost mówią o środkowoeuropejskiej tożsamości Czechów, z drugiej pragmatyczni politycy w imię realizacji swoich planów byli gotowi to kwestionować i żądać od innych aktorów międzynarodowych uznania za Zachodnioeuropejczyków. Te dwie postawy będą jak w soczewce skupiać uwagę odbiorców na wyjątkowości czeskiej, ukazującej Czechy jako centrum wydarzeń regionalnych przy stałym podkreślaniu mikroskali poruszanych zagadnień. Wydaje się, że to

[4] Świetnym opracowaniem pokazujących historię i skalę problemów w relacjach słowacko-węgierskich jest monografia R. Zenderowski, *Nad Tatrami błyska się... Słowacka tożsamość narodowa w dyskursie politycznym w Republice Słowackiej (1989-2004)*, Warszawa 2007, s. 181–187. O walce o zachowanie tożsamości słowackiej i roli Kościołów chrześcijańskich ciekawie zob. K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019, s. 34–44.

[5] Taki program został zawarty w jednym z pism pt. *Słowiańszczyzna i świat przyszłości. Orędzie do Słowian znad brzegów Dunaju*, [w:] L. Štúr, *Wybór pism*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 100–114.

stałe podkreślanie prawa do istnienia małych narodów jest najważniejszym elementem konstruuującym czeską tożsamość, zaproponowaną przez twórcę państwa i pierwszego prezydenta Czechosłowacji Tomáša Masaryka (1850–1937). Masaryk w swojej programowej publikacji, w której zarysował swoją wizję nowego porządku w Europie, podkreślał, że Czesi razem ze Słowakami chcą odgrywać rolę małego państwa w środku kontynentu, który swoją słabość będzie niwelowal przez podkreślanie moralności w stosunkach międzynarodowych i prowadzenie inteligentnej polityki, bo tylko taka może być skuteczna między Niemcami a Rosją⁶. Tym tropem podążał też najwybitniejszy czeski filozof i działacz opozycyjny Jan Patočka (1907–1977), który w jednym ze swoich esejów pisał:

Czesi są małym narodem środkowoeuropejskim, zamieszkującym zamknięty, dawniej trudno dostępny kraj – Czechy i przyległy do niego otwarty kraj tranzytowy Morawy. Bywały czasy, kiedy reszta Europy w ogóle, albo prawie w ogóle nie zwracała na nich uwagi, bywały i takie, kiedy było o nich głośno i powstawały wokół nich dramatyczne spięcia, które jednak uspokajały się i znowu zalegała cisza⁷.

Ten lokalny, na poły zamknięty region jeszcze bardziej scharakteryzował Milan Kundera (1929–2023), pisząc w swoim najsłynniejszym tekście: „Europa środkowa pragnęła być skondensowanym obrazem Europy w całym bogactwie jej różnorodności, małą arcyeuropejską Europą, zminiaturyzowanym modelem Europy narodów opartej na regule: maksimum różnorodności na minimum przestrzeni”⁸.

^[6] Tą najważniejszą publikacją był swoisty manifest polityczny wydany w 1918 r. w Stanach Zjednoczonych, a po czesku: T.G. Masaryk, *Nová Evropa. Stanovisko slovanské*, Praha 1920.

^[7] J. Patočka, *Kim są Czesi?*, Kraków 1997, s. 13.

^[8] M. Kundera, *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*, „Zeszyty Literackie” 1984, nr 5, s. 17

Z pragmatycznego punktu widzenia akceptacja tożsamości środkowoeuropejskiej wydawała się zagrożeniem. Na przykład działacz emigracyjny Jan M. Kolár (1929–1979) ostrzegał przed budowaniem niezależnej regionalnej tożsamości i „przed zrobieniem z Czechosłowacji i całej Europy Środkowej pewnego rodzaju neutralnej strefy między »pozostałą« Europą a Związkiem Radzieckim”, co i tak uważał za „najstraszniejszy los”, jeśli wcześniej nie dojdzie do pojednania narodów na całym kontynencie⁹. Za to dla innych dysydentów antykomunistycznych Europa Środkowa była ucieczką dla tych, którzy nie chcieli się pogodzić z tym, że „kwestie Czechosłowacji, Polski, Węgier itp. »realnie« należą już do sowietologii”¹⁰.

Obok głosów obaw wyrażanych przez działaczy opozycyjnych po aksamitnej rewolucji i przemianach ustrojowych do tych dyskusji o tożsamości dołączył najpragmatyczniej lawirujący między opcją zachodnią a środkowoeuropejską polityk, wieloletni premier i prezydent Republiki Czeskiej Václav Klaus. Raz podkreślał swoje regionalne przywiązanie, by innym razem traktować to jako obciążenie. „Dążymy do tego, aby nasz kraj ponownie zajął godne miejsce w Europie i na świecie. Stanowimy część Europy Środkowej, dlatego chcemy utrzymywać dobre relacje ze wszystkimi sąsiadami”¹¹ – pisał w 2009 r. Jednak z chwilą rozpoczęcia rozmów akcesyjnych Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej i tuż po rozpadzie Czechosłowacji w styczniu 1993 r. stojący wówczas na czele rządu Klaus uważał, że obecność w Grupie Wyszehradzkiej i utożsamienie się z Europą Środkową tylko opóźniają powrót Pragi do Europy, która nie chce czekać na maruderów¹². Na początku czeskiej samodzielnej państwowości był przekonany, że po odrzuceniu słowackiego balastu integracja z Europejskimi Wspólnotami Gospodarczymi (Unia

⁹ Za: P. Hlaváček, *Czeski „sen” o Europie 1948–1989*, [w:] *Dysydenci. Czeskie drogi od komunizmu do demokracji*, red. M. Ruczaj, Kraków 2020, s. 36.

¹⁰ J. Trávníček, *Lata 80.: boom na Europę Środkową*, [w:] *Dysydenci...*, s. 56.

¹¹ V. Kalus, *Gdzie zaczyna się jutro*, Wrocław 2011, s. 89.

¹² P. Błażejewska, *Trudne początki współpracy wyszehradzkiej w dobie transformacji systemowej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2016, nr 1, s. 91.

Europejska powstała dopiero w listopadzie 1993 r., po wejściu w życie traktatu z Maastricht) zajmie maksymalnie trzy lata¹³. Z kolei po 10 latach członkostwa Czech w Unii Europejskiej i zebraniu pierwszych doświadczeń pragmatyzm w przyjmowaniu regionalnej tożsamości znów wziął górę. W ogłoszonej w 2015 r. nowej strategii polityki zagranicznej zapisano:

Republika Czeska jest usytuowana w Europie Środkowej, regionie, który przez wieki był obiektem rywalizacji wielkich sił, a teraz jest zintegrowany z Unią Europejską oraz NATO i reprezentuje sąsiedzkie relacje oraz współpracę na wszystkich poziomach. [...] Najważniejsze miejsce w polityce Republiki Czeskiej wobec Europy Środkowej zajmują pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej, czyli Słowacja, Polska i Węgry¹⁴.

Próbując odnaleźć genezę tych czeskich problemów z tożsamością regionalną (w zależności od sytuacji trzymanie się środkowoeuropejskości lub szukanie swego miejsca na Zachodzie, co czasami ociera się już o koniunkturalizm), można przywołać słowa jednej z najważniejszych dla Czechów postaci: Václava Havla. „Do czeskiego »wyposażenia narodowego« już tradycyjnie należy pewna wzmocniona ostrożność, nieufność wobec zmian, powolność, niechęć do ponoszenia ofiar, chęć przeczekania i sceptycyzm”¹⁵. Owo wycofywanie się na bezpieczne pozycje, niechęć do wchodzenia w spory, szczególnie z silniejszymi tego świata, może być najlepszą odpowiedzią na główne pytanie poruszane w tych rozważaniach.

[13] T. Kubin, *Grupa Wyszehradzka – perspektywy dalszej współpracy*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2014, vol. 42, s. 36.

[14] Cyt. za: A. Czyż, *Współpraca regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej. Doświadczenia i perspektywy*, Katowice 2018, s. 84.

[15] V. Havel, „Tylko krótko proszę”. *Rozmowa z Karelem Hvižďalą, zapiski, dokumenty*, Kraków 2007 s. 63.

Słowacy – między tożsamością regionalną a rolą pomostu między dwoma światami

Jeszcze ciekawszym przypadkiem z bardziej skomplikowaną drogą budowania własnej tożsamości narodowej, poszukiwania indywidualnego miejsca w regionie czy szerzej – w Europie są nasi mniejsi południowi sąsiedzi. Przykład współczesnej Republiki Słowackiej jest potrójnie interesujący w kontekście niniejszych rozważań, mamy bowiem do czynienia z najmniejszym państwem spośród członków Grupy Wyszehradzkiej, najmłodszym i też najmniej etnicznie homogenicznym społeczeństwem. Państwo powstałe w wyniku rozpadu federacji czechosłowackiej 1 stycznia 1993 r. ukazuje wszystkie dylematy tożsamościowe narodów, które na niepodległość wybiły się w ramach procesów defederalizacyjnych¹⁶. Defederalizacja jest konsekwencją Jesieni Narodów, zmian ustrojowych i odzyskiwania suwerenności po zrzuceniu sowieckiej zależności, które przebiegały w bardzo różnej formie, od zapasności państwowości w wyniku procesów przesuwania władzy z centrum na peryferie, tworzenia lokalnych elit chcących przejąć pełną kontrolę jak w przypadku rozpadu Sowietów poprzez krwawą wojnę domową w Jugosławii po najpóźniejsze wydarzenie – aksamitny rozwód Czechosłowacji.

Wyodrębnianie się poszczególnych państw w wyniku powyższych procesów stawiało przed zamieszkującymi je społeczeństwami wyzwania skonstruowania współczesnej tożsamości narodowej. Taka próbę musieli po 1993 r. podjąć także Słowacy, by zbudować autodefinicję swojego miejsca na linii Wschodniuropejczy–Środkowoeuropejczy–Zachodniuropejczy, a proces ten nie wydaje się jeszcze zakończony.

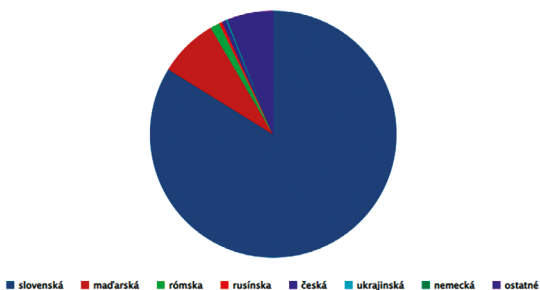
^{16]} Defederalizację uznają za jeden z wielkich procesów poprzedzonych dekolonizacją, który rozpoczął się wraz z rozpadem Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich w 1991 r., kontynuowany dekompozycją Jugosławii, a zakończony rozwiązaniem federacji Czechów i Słowaków. Dalszym obserwowanym etapem jest deregionalizacja, której przykładem jest niepodległość Czarnogóry czy Kosowa, a także spór o status Katalonii oraz Szkocji. Szerzej zob. P. Bajda, *Małe państwo europejskie na arenie międzynarodowej. Polityka zagraniczna Republiki Słowackiej w latach 1993–2016*, Kraków–Warszawa 2018, s. 35.

Interesujące też były towarzyszące tym dylematom tożsamościowym podejmowane kluczowe decyzje polityczne, nadające tym procesom największą dynamikę.

Określenie Republiki Słowackiej jako państwa wieloetnicznego jest jak najbardziej uprawnione, a duża różnorodność narodowościowa zawsze jest czynnikiem utrudniającym zbudowanie silnej i jednolitej tożsamości grupowej, na co jeszcze w przypadku Słowacji nakłada się stosunkowo krótki staż państwowości. Według wyniku spisu powszechnego przeprowadzonego w 2021 r. ponad 16% deklarujących wskazało na swoją tożsamość jako niesłowacką – to najwyższy rezultat spośród państw Grupy Wyszehradzkiej.

Rysunek 1. Skład etniczny Republiki Słowackiej według spisu powszechnego z 2021 r.

Štruktúra obyvateľov podľa národnosti v SR k 1. 1. 2021



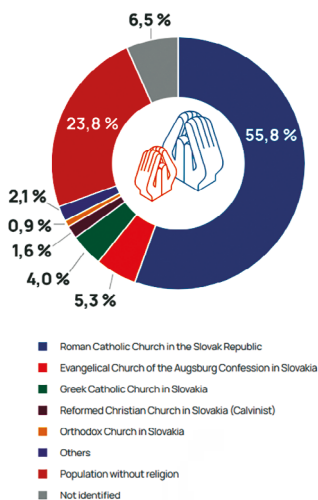
Źródło: portal słowackiego urzędu statystycznego (Štatistický úrad SR), <https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/struktura-obyvatelstva-podla-narodnosti/SR/SKo/SR> [dostęp: 9.11.2023]

Największą mniejszością narodową na Słowacji są Węgrzy (422 065 osób, co stanowi 7,75%), którzy zamieszkują w zwartych skupiskach na pograniczu słowacko-węgierskim. Drugą grupą pod względem liczebności są Romowie (67 179 osób, 1,23%), rozporoszeni po terytorium całego państwa, z przewagą na wschodniej i północnej

Słowacji. We wschodnich województwach i głównie na terenach wiejskich są jeszcze większe skupiska Rusinów (23 746, 0,44%) i Ukraińców (9 451, 0,17%). Nieco większą wspólnotę od dwóch ostatnio wskazanych tworzą Czeši (28 996, 0,53%), mieszkający głównie w ośrodkach miejskich. Pozostałe deklaracja narodowościowe zostały wskazane przez mniej niż 4 tys. obywateli Słowacji, w tym mniejszość polską (3 771 osób, co stanowi 0,07%). Natomiast, co też było widoczne w jeszcze większej skali w Republice Czeskiej, aż 295 558 spisanych (5,42%) odmówiło odpowiedzi na pytanie o tożsamość narodową¹⁷.

Rysunek 2. Struktura wyznaniowa Republiki Słowackiej według spisu powszechnego z 2021 r.

Population structure by religion in Slovakia at 01.01.2021



Źródło: portal słowackiego urzędu statystycznego (Štatistický úrad SR), <https://www.scitanie.sk/en/roman-catholics-represents-56-percent-of-the-population> [dostęp: 9.11.2023].

^[17] Wszystkie dane ze wstępnych wyników spisu powszechnego przeprowadzonego w 2021 r. przez słowacki urząd statystyczny dostępne są na stronie: <https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/struktura-obyvatelstva-podla-narodnosti/SR/SKO/SR> [dostęp: 9.11.2023].

Jednak zarysowana powyżej mozaika narodowościowa jeszcze nie tłumaczy, skąd w debacie publicznej na Słowacji takim dużym wyzwaniem jest określenie swojej tożsamości według klucza cywilizacyjnego podzielonego na symboliczny Wschód i Zachód. Pewnym tropem i dodatkową informacją może być wynik odpowiedzi na inne pytanie z ostatniego spisu powszechnego, dotyczące struktury wyznaniowej, która obok narodowości czy używanego języka stanowi na Słowacji jeden z ważniejszych filarów tożsamościowych¹⁸.

Patrząc na powyższe ilustracje, warto zwrócić uwagę na 4% wyznawców Kościoła greckokatolickiego, do którego przynależność zadeklarowało 218 tys. badanych. Jeśli spróbujemy w prosty sposób poszukiwać ich wśród mniejszości ukraińskiej i rusińskiej, to nawet sumując, otrzymamy nieco ponad 32 tys. osób, a przecież na powyższym grafie są także wyznawcy Kościoła prawosławnego (0,9%), co daje kolejne 50,6 tys. wiernych chrześcijan tradycji wschodniej. Oznacza to, że wielu rodowitych Słowaków przynależy do Kościołów wschodnich, czy to prawosławnego, czy greckokatolickiego, które są ważną częścią ich tożsamości, obie wspólnoty nie są budowane wyłącznie na bazie mniejszości narodowych, jak ma to miejsce w Polsce¹⁹. Dla wielu Słowaków ważną częścią ich tożsamości, ich wspólnotowości jest odwoływanie się do spuścizny apostołów Słowian: Świętych Cyryla i Metodego, którzy w państwie wielkomorawskim szerzyli chrześcijaństwo, uzyskawszy zgodę papieża Hadriana II na używanie w liturgii języka staro-cerkiewno-słowiańskiego. Oznaczało to wprowadzenie trzeciego oficjalnego języka do Kościoła powszechnego (wielka schizma i rozpad na wschodnie i zachodnie chrześcijaństwo miała miejsce dopiero dwa wieki później, w 1054 r.) – obok łaciny i greki. O roli obu duchownych w kształtowaniu świadomości narodowej może świadczyć fakt, że ich święto, przypadające na 5 lipca, jest dniem wolnym od pracy w Czechach

[18] Wyniki wcześniejszych spisów przedstawił i porównał: K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność...*, s. 346–363.

[19] Szerzej zob. P. Bajda, R. Zenderowski, *Polityka etniczna Słowacji*, Warszawa 2016, s. 34–35.

i na Słowacji, a sanktuarium w pocysterskiej bazylice w Welehradzie na południowo-wschodnich Morawach (Republika Czeska) do dziś jest ważnym miejscem pielgrzymkowym dla wiernych z obu państw. Na przypadające w 1984 r. obchody 1100. rocznicy śmierci Świętego Metodego ówczesny kard. František Tomášek chciał zaprosić Jana Pawła II do udziału w uroczystościach, na co władze komunistyczne oczywiście nie wyraziły zgody. Do wizyty papieża w sanktuarium doszło parę miesięcy po aksamitnej rewolucji, w kwietniu 1990 r., w ramach której papież odwiedził nie tylko najważniejsze sanktuarium poświęcone apostołom Słowian, ale także Pragę i Bratysławę. Podczas homilii wygłoszonej w Welehradzie Jan Paweł II jednoznacznie wskazał, że Święci Cyryl i Metody „wszczepili na trwałe w historię Europy tradycję grecką i bizantyjską”²⁰.

Obecność wschodniej i zachodniej tradycji chrześcijańskiej jest zatem trwałym czynnikiem wpisanym w słowacką społeczność, w sposób żywy praktykowanym współcześnie. Można nawet uznać, że dzisiejsza Słowacja pod względem religijnym jest miniaturką pierwszej Rzeczypospolitej, gdzie różne formy chrześcijaństwa (łacińska, unicka, prawosławna, protestancka) współtworzyły *genus Poloniae*. Różnorodność wyznawanych przez Słowaków religii, wywodzących się z różnych tradycji, które historycznie miały wpływ na zachowanie lub odrodzenie tożsamości narodowej, ukazuje jeden z problemów współczesnej słowackiej tożsamości.

Drugim problemem wywodzącym się z powyższych rozważań jest samo wyobrażenie siebie, gdzie i do jakiego kręgu kulturowego się należy, gdzie się zaczyna, a gdzie kończy Europa Środkowa, do której Słowacy mieliby pretendować. W dyskursie publicznym na Słowacji, jak przanalizował to Milan Zemko (1944–2013) – jeden z najwybitniejszych współczesnych historyków – są obecne trzy główne koncepcje. Najpowszechniejszą, klasyczną stworzył założyciel Czechosłowacji

^[20] J. Budniak, *Jednoczeni w różnorodności. Tradycja cyrylo-metodiańska jako paradygmat procesu pojednania Kościołów, kultur i narodów*, Katowice 2009, s. 95.

i pierwszy jej prezydent: Masaryk, który Europę Środkową widział jako przestrzeń między Niemcami a Rosją, co z obu konstytuujących państwo narodów tworzyło rdzeń środkowoeuropejski. W tych dyskusjach obecna też jest propozycja Friedricha Naumanna z planem na stworzenie Mitteleurop, w której główne miejsce zajmowałyby Niemcy jako polityczni i gospodarczy przywódcy regionu. Trzecia koncepcja, którą można nazwać minimalistyczną lub zachowawczą, zakładała ograniczenie się Europy Środkowej do jakiejś formy organizacji obszaru byłej monarchii austro-węgierskiej w obrębie państw naddunajskich²¹. Co może być interesujące w kontekście powyższych rozważań, do tej ostatniej koncepcji nawiązał pierwszy prezydent Czechosłowacji po obaleniu komunizmu: Havel, gdy w kwietniu 1990 r. (czyli przed powstaniem Grupy Wyszehradzkiej) proponował utworzenie Europy Środkowej w kształcie ścisłej współpracy czeskosłowackiej z Węgrami, Austrią i Jugosławią, a Polskę widział jako część Europy Północnej.²²

Słowacy nie uczestniczyli bezpośrednio w tych dyskusjach, będąc w okresie międzywojennym częścią Czechosłowacji, jako ten słabszy partner we wspólnym z Czechami państwie przede wszystkim obserwowali. Pierwszy raz odegrali bardziej samodzielną rolę niestety w nie najlepszych okolicznościach, bo wpisując się w plany nazistowskich Niemiec, najpierw rozbijając Czechosłowację i ogłaszając niepodległość w marcu 1939 r., a parę miesięcy później napadając z Adolfem Hitlerem na Polskę. W tym samym czasie, choć na emigracji, zupełnie inaczej miejsce Słowacji widział Milan Hodža (1878–1944), wielokrotny minister w kilku czeskosłowackich rządach w okresie międzywojennym,

[21] M. Zemko, *Europa Środkowa a Słowacja – teraźniejszość i przyszłość w cieniu przeszłości*, [w:] *Kim są Słowacy? Historia. Kultura. Tożsamość*, red. J. Purchla, M. Vášáryová, Kraków 2005, s. 125–127.

[22] Szerzej zob. P. Bajda, *Współpraca wyszehradzka – nowe wyzwania w zmieniającej się Europie. Ocena polskiej prezydencji w V4 2012/13. Od minimalizmu do makroregionu*, [w:] *Europa Środkowa. Central Europe*, tom 3, *Instytucje demokracji –bezpośredniej, zagadnienia systemów politycznych i współpracy regionalnej w Europie Środkowej*, red. K. Koźbiał, Oświęcim 2015, s. 188–189.

a nawet premier w latach 1935–1938, jako jedyny Słowak na tym stanowisku. Hodža skonfliktowany z prezydentem czechosłowackiego rządu na uchodźctwie Edvardem Benešem (1884–1948) większość wojny spędził w Stanach Zjednoczonych, gdzie przygotował dla Departamentu Stanu kilka memorandumów, w których proponował Amerykanom wsparcie pomysłu sfederalizowania Europy Środkowej jako jedynej szansy zbudowania mocnego bloku mającego wystarczającą siłę, by przeciwstawić się imperialnym zapędom komunistycznej Rosji i nazistowskich Niemiec. Swoją kompleksowy pomysł na przyszłość regionu zawarł w wydanym w Londynie w 1942 r. opracowaniu *Federation in Central Europe*, w którym opowiadał się za zbudowaniem ścisłej federacji ośmiu państw na linii północ–południe. W tym bloku widział miejsce dla: Austrii, Bułgarii, Czechosłowacji, Grecji, Jugosławii, Polski, Rumunii i Węgier, które miały stworzyć unię nie tylko polityczną, ale też gospodarczą i przede wszystkim obronną²³. Dla byłego czechosłowackiego premiera taki blok kilku narodów miał być najlepszą możliwą odpowiedzią na imperialne zakusy Berlina i Moskwy i politykę podbojów małych narodów, których prawo bytu było stale kwestionowane. To spojrzenie z perspektywy polityka reprezentującego jeden z takich zagrożonych narodów, którego głównym celem w obliczu wojny było fizyczne przeżycie, jest cechą charakteryzującą także współczesną słowacką dyplomację, a myśl Hodży jednym jest z ważniejszych drogowskazów aktualnych do dziś.

O dylematach tożsamościowych Słowaków najlepiej świadczą badania socjologiczne przeprowadzone w 2003 r., czyli tuż przed wstąpieniem kraju do NATO i Unii Europejskiej. Według realizującego te badania socjologa Vladimíra Krivego na pytanie o przynależność kulturową większość Słowaków odpowiedziała, że raczej lub zdecydowanie czuje więzi z kulturą wschodnią (35,9%), w równym stopniu łączność z kulturą wschodnią i zachodnią czuło 28,1% badanych, a wyłącznie

^[23] Za słowacką wersją: M. Hodža, *Federácia v strednej Európe a iné štúdie*, Bratislava 1997, s. 226–230.

zachodnią jedynie 14,4% badanych. W następnej kolejności zapytano, do czego Słowacja powinna przynależeć w przyszłości. Za opcją zachodnią opowiedziało się 27% badanych, za równą przynależnością do kultur wschodniej i zachodniej była większość: 41,8%, a za opcją wschodnią 11,5%²⁴. Próbując wytłumaczyć ten fenomen głębokiego zakorzenia w kulturze wschodniej, badacze wskazali właśnie na znaczenie postaci apostołów Słowian (Świętych Cyryla i Metodego)²⁵.

Najbardziej zdumiewające w tych badaniach jest jednak to, że były przeprowadzone kilka lat po wyborach parlamentarnych z 1998 r., których znaczenie wykraczało daleko poza poznanie woli suwerena, gdyż określało, czy Bratysława będzie miała jakąkolwiek szansę na integrację z Unią Europejską i NATO. Efektem rządów premiera Vladimíra Mečiara w latach 1994–1998 było bowiem doprowadzenie do izolacji Słowacji na arenie międzynarodowej. Mimo deklarowanej chęci wstąpienia do Unii Europejskiej i NATO z każdym rokiem jego władza coraz bardziej oddalała Bratysławę od standardów zachodnich. W efekcie tak prowadzonej polityki wewnętrznej i zagranicznej podczas najważniejszych dla Europy Środkowej spotkań przywódców UE w Luksemburgu w grudniu 1997 r. i dwa miesiące wcześniej zorganizowanego szczytu NATO w Madrycie dla Słowacji zabrakło zaproszenia do obu z tych organizacji. O skali niebezpieczeństwa związanego z pozycją Słowacji w tamtych latach może świadczyć aktywność ambasady Federacji Rosyjskiej w Bratysławie, która widząc pogorszające się relacje naszego południowego sąsiada z przywódcami i instytucjami zachodnimi, starała się zaproponować alternatywne rozwiązania integracyjne i oferowała pogłębienie współpracy sektorów energetycznych. W efekcie tych zabiegów tuż przed wyborami w 1998 r. przez słowackich polityków partii koalicji rządzącej były wysyłane sygnały, że rozważana była opcja ogłoszenia neutralności, której gwarantem miała być Moskwa. Szczególnie groźnie realizacja tego scenariusza wyglądałaby w kontekście

^[24] V. Krivý, *Tożsamość zbiorowa we współczesnej Słowacji*, [w:] *Kim są Słowacy?...*, s. 68–69.

^[25] *Ibidem*.

obecnej agresji Rosji na Ukrainę, gdy NATO byłoby rozbite na dwie grupy państw członkowskich przedzielonych korytarzem przez neutralne: Słowację, Austrię i Szwajcarię²⁶.

Dlatego wybory parlamentarne rozpisane na wrzesień 1998 r. miały zdecydować, w którym kręgu cywilizacyjnym znajdzie się Słowacja, jaką tożsamość przyjmą Słowacy. Wygrana środowisk demokratycznych i prozachodnich nie była jednoznaczna, partia moskiewska premiera Mečiara była zwycięzcą wyborów, a on sam uzyskał największą liczbę głosów, ale zabrakło mu zdolności koalicyjnej, by utrzymać władzę²⁷. Jak celnie zauważył słowacki historyk Dušan Kováč, ta obawa izolacji oraz niebezpieczeństwo pozostania na Wschodzie, gdy Słowacy mają poczucie bycia środkiem przynajmniej Europy, była jednym z czynników mobilizujących wyborców opozycji²⁸. To rozdwojenie między tym, jak Słowacy siebie postrzegali, a jak uważali, że są oceniani przez innych, dobrze uchwycił Ladislav Buček. W jednym ze swoich artykułów pisał:

Pod względem geograficznym żyjemy w Europie Środkowej. Dla Zachodu jesteśmy wszak Wschodem, choć sami nie czujemy się wschodnio. W wielu kwestiach rozumiemy też Zachód. Także jesteśmy dziedzicami kultury grecko-łacińskiej. Równie dobrze potrafimy zrozumieć Wschód,

[26] Szerzej o polityce zagranicznej Republiki Słowackiej w latach 1994–1998 zob. P. Bajda, *Elity polityczne na Słowacji w latach 1989–2010. Kręta droga do nowoczesnego państwa*, Warszawa 2010, s. 108–115.

[27] Premier Mečiara był bardzo zdeterminowany w swoich planach utrzymania władzy. By skorzystać ze swojej popularności w dużej części słowackiego społeczeństwa, dokonał zmiany w ordynacji wyborczej, z całego kraju tworząc jeden okręg do głosowania. W ten sposób mogli zagłosować na niego wyborcy ze wschodniej Słowacji i miejscowości koło Bratysławy. Ponadto na wszelkie sposoby utrudniał życie opozycji, zakazując np. emitowania audycji wyborczych w rozgłośniach i telewizjach komercyjnych oraz wprowadzając restrykcyjne zapisy w ordynacji *de facto* uniemożliwiające start jakichkolwiek koalicji. Szczegółowo o kampanii i rezultatach wyborów w 1998 zob. ibidem, s. 109–111, 128–135.

[28] D. Kováč, *Słowacja tożsamość w procesie historycznym*, [w:] *Kim są Słowacy?...*, s. 62–69.

który w jakimś stopniu jest nam bliski. Swoim położeniem znajdujemy się między dwoma światami. Można powiedzieć, że właśnie u nas, na naszym terytorium, w naszym narodzie, Wschód łączy się z Zachodem²⁹.

Ten dłuższy cytat dobrze pokazuje, jak wstąpienie przede wszystkim do Unii Europejskiej pozwoliło na chwilę Słowakom zapomnieć o tych dylematach i cieszyć się statusem państwa zintegrowanego z najważniejszym projektem zachodniej Europy. W raportach rocznych o sytuacji na Słowacji publikowanych w latach 1996–2010, które dla wielu badaczy były obowiązkowym źródłem informacji, w rok po wstąpieniu Bratysławy do Unii Europejskiej wyraźnie było widać, że najważniejsza dla Słowaków była możliwość pracowania na Zachodzie, podróżowania bez paszportów czy też zagraniczne inwestycje tworzące nowe miejsca pracy³⁰. Ciekawe opinie Słowaków zostały za to odnotowane w kolejnych badaniach, podsumowujących rok 2009, przeprowadzonych przez ten sam zespół co pięć lat wcześniej. Poza głosami, że dla Słowacji członkostwo w Unii Europejskiej jest dobre (dla 54% badanych przy 35% w 2004 r., a złe tylko dla 4% w 2009 r. przy 9% w 2004 r.), wskazywano na obawy związane chociażby ze wzrostem bezrobocia (89%) czy stanem korupcji w państwie (74%)³¹. A to wszystko w roku, w którym Słowacy zrezygnowali z własnej waluty i weszli do strefy euro, a tym samym pogłębili integrację z Unią Europejską i przyjmowanie zachodnich wzorców.

Przeczuwane przez słowackie społeczeństwo problemy z korupcją parę lat później znalazły potwierdzenie w doniesieniach medialnych, gdy ujawniony tzw. aferę Gorila. Okazało się, że w latach 2005–2006

[29] Cyt. za: R. Zenderowski, *Nad Tatrami się błyska...*, s. 549.

[30] Z. Bútorová, O. Gyárfášová, *Verejná mienka*, [w:] *Slovensko 2005. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, red. M. Kollár, G. Mesežnikov, M. Bútora, Bratislava 2006, s. 235.

[31] Z. Bútorová, O. Gyárfášová, *Verejná mienka*, [w:] *Slovensko 2009. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010*, red. M. Kollár, G. Mesežnikov, M. Bútora, Bratislava 2010, s. 251, 279.

słowacka służba kontrwywiadu (Slovenská informačná služba, SIS) prowadziła sprawę operacyjną, podejrzewając, że lokalni oligarchowie korumpują polityków na najwyższym szczeblu. Zebrany materiał dowodowy pokazywał ogromną skalę korupcji towarzyszącą szczególnie procesom prywatyzacyjnym. Brak odpowiedniej reakcji wymiaru sprawiedliwości (do dziś sprawa jest na etapie śledztwa prokuratorskiego) spowodował, że funkcjonariusze SIS przekazali dowody dziennikarzom. Ujawnienie nagrań, na których szef konsorcjum finansowego Grupy Penta³² dobijał targów z przedstawicielami wszystkich liczących się wówczas sił politycznych, doprowadziło do wielotygodniowych manifestacji z początkiem 2012 r., co uruchomiło proces dekompozycji słowackiej sceny politycznej³³. Dobrą ilustracją panujących wówczas nastrojów i realiów społeczno-politycznych jest historia towarzysząca książce opisującej powyższe wydarzenia autorstwa kanadyjskiego dziennikarza od lat mieszkającego w Bratysławie Toma Nicholsona, jedyne go odważnego, by opisać całą sprawę. Pierwotnie wydawcą miał być dom medialny będący właścicielem m.in. najbardziej poczytnego dziennika „Sme”, ale zanim tekst przesłano do drukarni, gazeta i całe wydawnictwo zostało kupione przez Grupę Penta, by zablokować publikację, a samego autora próbowano zastraszyć³⁴. Finalnie książka opublikowana została w niszowym słowackim wydawnictwie Dixit.

Jeszcze więcej obaw w słowackim społeczeństwie, że bliżej mu do wschodniej tożsamości politycznej, było brutalne zabójstwo dziennikarza śledczego Jána Kuciaka i jego narzeczonej Marty Kušnírovej w lutym 2018 r. Młody dziennikarz poruszał w artykułach tematy związków grup mafijnych z osobami bliskimi rządzącym wówczas socjaldemokratami, co ściągnęło na niego zagrożenie. Wstrząs wywołany

[32] Grupa Penta jest obecna kapitałowo także w Polsce, była właścicielem sieci sklepów Żabka, jest udziałowcem sieci Empik, a także prowadzi szeroką działalność inwestycyjną na rynku nieruchomości.

[33] Szerzej o korupcji na Słowacji zob. Z. Gál, *Proti vôli väčšiny: Príbeh „tatranského tigra”*, [w:] *Odkiaľ a kam. Dvadsať rokov samostatnosti*, red. M. Bútora et al., Bratislava 2013, s. 525–528.

[34] T. Nicholson, *Gorila*, Bratislava 2012, s. 13–16.

tym wydarzeniem stał się kolejnym czynnikiem obniżającym zaufanie obywateli do państwa, pokazującym brak transparentności i łatwość przenikania się polityki ze światem przestępczym. Wiele tysięcy ludzi wyszło na ulice Bratysławy i innych miast, by wyrazić swój sprzeciw i zażądać radykalnych zmian politycznych, uznając, że to, co się dzieje, jest dalekie od standardów europejskich. Skala protestów, w liczbach porównywana do manifestacji z listopada 1989 r. rozpoczynających upadek systemu komunistycznego, była zaskoczeniem dla rządzących i wymusiła rezygnację z funkcji premiera Roberta Ficy, obarczanego odpowiedzialnością moralną i polityczną, ale przede wszystkim podejrzewanego o kontakty z mafią włoską. Do dymisji podał się także minister spraw wewnętrznych Robert Kaliňák, prawa ręka premiera, który był częstym bohaterem tekstów Kuciaka³⁵.

Niewątpliwie największym wyzwaniem stojącym przed Słowakami, które określili ich tożsamość i przynależność cywilizacyjną na lata, jest stosunek do rosyjskiej agresji na Ukrainę. Już pierwsze agresywne pomruki Kremla, jeszcze przed pełnoskalową wojną – groźby adresowane wobec Ukrainy i NATO – wywołały falę dyskusji na Słowacji, podobnie jak w Czechach, a co ważniejsze: zmobilizowały wówczas rządzących w obu państwach do działania³⁶.

Pierwszą reakcją było przyjęcie nowej strategii obronnej Republiki Słowackiej pod koniec stycznia 2021 r. Rosję zdefiniowano jako państwo będące największym zagrożeniem dla porządku światowego, łamiące podstawowe reguły prawa międzynarodowego i okupujące część terytorium suwerennego państwa ukraińskiego. Jednocześnie podkreślono, że członkostwo Słowacji w NATO jest najlepszą gwarancją

[35] J. Haszczyński, *Śmierć Jána Kuciaka i Mariny Kušnírovej. Morderstwo, które obudziło Słowację*, <https://www.rp.pl/przestepczosc/art9040421-smierc-jana-kuciaka-i-mariny-kusnirovej-morderstwo-ktore-obudzilo-slowacje> [dostęp: 13.11.2023].

[36] Szerzej zob. P. Bajda, *Republika Czeska i Słowacja w obliczu agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej – przyjęte strategie i działania*, [w:] *Bezpieczeństwo współczesnej Europy Środkowo-Wschodniej w obliczu wojny na Ukrainie. Aspekty polityczno-prawne*, red. M. Maksymiuk i B. Szmulik, Warszawa 2023, s. 375–398.

bezpieczeństwa, dla której nie ma współcześnie żadnej alternatywy, a wydatki na obronność powinny zostać zwiększone do obiecanych 2% PKB do 2024 r.³⁷ Kolejnym krokiem były negocjacje związane z umową o współpracy wojskowej między Słowacją a Stanami Zjednoczonymi, podobnej w treści do standardowych dokumentów podpisywanych wcześniej z innymi państwami flanki wschodniej, jak Polska czy kraje bałtyckie. Debata parlamentarna nad jej ratyfikacją, która odbyła się na dwa tygodnie przed wybuchem wojny (8–9 lutego 2022 r.), pokazała, jak wiele emocji wywołuje na Słowacji pomysł współpracy z Amerykanami w tak newralgicznej sprawie. Pomimo przygotowanej przez słowackie ministerstwo obrony analizy dokumentu, z której wynikało, że nie różni się on w treści od podobnych przyjętych wcześniej w Polsce czy na Litwie, na forum Rady Narodowej z ław opozycji socjaldemokratycznej i nacjonalistycznej dało się słyszeć głosy o wyrzekaniu się suwerenności i podporządkowywaniu interesom amerykańskim. Były słowacki premier Fico krytykował rządzących za to, że Rosję traktują jak wymagowanego wroga, a sam dokument uznał za akt poddańczy wobec Waszyngtonu. Inny z posłów lewicowych porównywał ewentualną obecność wojsk amerykańskich do Armii Czerwonej okupującej Czechosłowację po zdławieniu praskiej wiosny w 1968 r. Pierwszego dnia posiedzenia parlamentu słowackiego opozycji udało się zerwać obrady, blokując mównicę, oblewając wodą flagę ukraińską czy nawet włączając ręczną syrenę alarmową, by zagłuszyć wystąpienie zwolenników współpracy z Amerykanami³⁸. Ostatecznie umowę ratyfikowano stosunkiem głosów 79 za wobec 60 przeciwnych, ukazując dość egzotyczną koalicję adwersarzy zbudowaną z socjaldemokratów na czele z dwoma politykami tworzącymi

[37] Obranná stratégia Slovenskej republiky 2021, https://www.mosr.sk/data/files/4286_obranna-strategia-sr-2021.pdf [dostęp: 13.11.2023].

[38] Szerzej o debacie na forum słowackiej Rady Narodowej zob. *Parlament rokoval o dohode s USA. V sále sa pískało, kričalo či znela siréna*, <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/616171-zilinka-chce-o-zmluve-s-usa-hovorit-v-parlamente/> [dostęp: 13.11.2023].

wyłoniony w wyniku wyborów parlamentarnych z września 2023 r. układ rządowy (Robert Fico – premier i Peter Pellegrini – przewodniczącym słowackiej Rady Narodowej) i neofaszystów z Partii Ludowej Nasza Słowacja (Ľudová strana Naše Slovensko) Mariana Kotleby³⁹. Wbrew pozorom taka postawa ówczesnej opozycji mogła liczyć bardziej na poparcie ze strony słowackiego społeczeństwa niż głosy krytyki. Później w czasie kampanii parlamentarnej te nastroje antyukraińskie zostały skutecznie wykorzystane. Według badań przeprowadzonych tuż po wybuchu wojny tylko 29% Słowaków (10% zdecydowanie tak, 19% raczej tak) chciało, by żołnierze amerykańscy stacjonowali w ich kraju, przeciw obecności Amerykanów było aż 66% społeczeństwa (zdecydowanie nie 40%, raczej nie 26%). Badania dotyczące obecności sił sojuszniczych NATO wyglądały tylko trochę lepiej – 50% Słowaków za (zdecydowanych 14%), przeciw 45%⁴⁰. Jeszcze w styczniu 2022 r. więcej Słowaków (44%) obwiniało Stany Zjednoczone o wzrost napięć na arenie międzynarodowej, podczas gdy na Rosję wskazywało tylko 35% badanych. Rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę i pokazanie ogromu okrucieństwa, jakiego dopuszczali się rosyjscy żołnierze, trochę zweryfikowała postawę słowackiego społeczeństwa. Choć nadal 25% Słowaków obarczało winną za wybuch wojny na Ukrainie Amerykanów, to Rosjan jednak zdecydowana większość, bo 62% badanych⁴¹.

Trudno jednoznacznie wskazać, czy ta zmiana nastrojów społecznych była spowodowana spotkaniem z uchodźcami wojennymi, czy obawą o własne bezpieczeństwo, gdy okazało się, że Rosja jest bliżej,

[39] Wynik głosowania z podziałem na kluby poselskie: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=47348> [dostęp: 14.11.2023].

[40] I. Čerňanský, *Dve tretiny Slovákov nesúhlasia s prítomnosťou amerických vojakov na Slovensku*, https://tvnoviny.sk/na-telo/clanok/145717-dve-tretiny-slovakov-nesuhlasia-s-pritomnostou-americkych-vojakov-na-slovensku?fbclid=IwAR17MhpURKocLm2RmSUnKlec6UPoChtf7CoxjSmalY5Dw-iLudT-sqaax7Jo&campaignsrc=tn_clipboard [dostęp: 14.11.2023].

[41] P. Blaško, *Exkluzívny prieskum pre HN: Slováci otočili. Väčšina ľudí si myslí, že za vojnu môže Rusko*, <https://slovensko.hnonline.sk/22558282-prieskum-vojna-na-ukrajine-kto-je-zodpovedny> [dostęp: 14.11.2023].

niż przeciętny Słowak dotychczas przypuszczał. Jednak z uwagi na wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych na Słowacji i powrót do władzy środowisk otwarcie prorosyjskich może się wydawać, że znów słowackie społeczeństwo przychylniej przyjmuje narracje Moskwy niż te dominujące na Zachodzie.

Podsumowanie

Analizując czeskie i słowackie zmagania z wyborami tożsamościowymi z mniej lub dalej posuniętą identyfikacją z Europą Środkową, można dostrzec zasadnicze różnice. Tak jak dla Czechów zdefiniowanie swojej tożsamości regionalnej jest w dużej mierze dziedziną filozoficzną, rozważaniem społeczeństwa żyjącego we względnym bezpieczeństwie i komforcie, tak dla Słowaków to wyzwanie bardziej egzystencjalne, odpowiedź na doświadczane zagrożenia. Dlatego obserwując zmagania Słowaków z ich tożsamością, widzimy, że nasi południowi sąsiedzi przeszli długą drogę od szukania na Wschodzie wybawienia po głęboką formalnie (choć w dużym stopniu powierzchowną mentalnie) integrację z Zachodem, czego ilustracją może być zgoda na daleko idącą integrację Unii Europejskiej i wejście Słowacji do unii walutowej – jako jedyne państwa Grupy Wyszehradzkiej. Słowacy trochę zaskoczeni uzyskaną niepodległością w 1993 r. byli blisko, by za czasów premiera Mečiara stać się szarą strefą bezpieczeństwa i głównym rosyjskim sojusznikiem w regionie. Odwrócenie tych trendów, integracja z UE oraz NATO, przyspieszyło proces europeizacji, który jednak dał Słowakom złudne poczucie, że samo euro w portfelach jest już wystarczającym dowodem nowoczesności. Jednak brutalne zabójstwo młodego dziennikarza Kuciaka i jego narzeczonej ukazało, w jak słabym, skorumpowanym i bardziej wschodnim państwie żyją Słowacy.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Obranná stratégia Slovenskej republiky 2021, https://www.mosr.sk/data/files/4286_obranna-strategia-sr-2021.pdf.

Literatura

- Bajda P., *Elity polityczne na Słowacji w latach 1989–2010. Kręta droga do nowoczesnego państwa*, Warszawa 2010.
- Bajda P., *Małe państwo europejskie na arenie międzynarodowej. Polityka zagraniczna Republiki Słowackiej w latach 1993–2016*, Kraków–Warszawa 2018.
- Bajda P., *Republika Czeska i Słowacja w obliczu agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej o przyjęte strategie i działania*, [w:] *Bezpieczeństwo współczesnej Europy Środkowo-Wschodniej w obliczu wojny na Ukrainie. Aspekty polityczno-prawne*, red. M. Maksymiuk, B. Szmulik, Warszawa 2023.
- Bajda P., *Współpraca Wyszehradzka – nowe wyzwania w zmieniającej się Europie. Ocena polskiej prezydencji w V4 2012/13. Od minilateralizmu do makroregionu*, [w:] *Europa Środkowa – Central Europe*, t. 3, *Instytucje demokracji bezpośredniej, zagadnienia systemów politycznych i współpracy regionalnej w Europie Środkowej*, red. K. Koźbiał, Oświęcim 2015.
- Bajda P., Zenderowski R., *Polityka etniczna Słowacji*, Warszawa 2016.
- Błażejewska P., *Trudne początki współpracy wyszehradzkiej w dobie transformacji systemowej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2016, nr 1.
- Budniak J., *Jednoczeni w różnorodności. Tradycja cyrylo-metodiańska jako paradygmat procesu pojednania Kościołów, kultur i narodów*, Katowice 2009.
- Bútorová Z., Gyárfášová O., *Verejná mienka*, [w:] *Slovensko 2005. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, *Inštitút pre verejné otázky*, red. M. Kollár, G. Mesežnikov, M. Bútor, Bratislava 2006.

- Bútorová Z., Gyárfášová O., *Verejná mienka*, [w:] *Slovensko 2009. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010*, red. M. Kollár, G. Mesežnikov, M. Bútora, Bratislava 2010.
- Czyż A., *Współpraca regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej. Doświadczenia i perspektywy*, Katowice 2018.
- Gál Z., *Proti vôli väčšiny: Príbeh „tatranského tigra”*, [w:] *Odkiaľ a kam. Dvadsať rokov samostatnosti*, Inštitút pre verejné otázky, red. M. Bútora et al., Bratislava 2013.
- Gruša J., *Czechy. Instrukcja obsługi*, Kraków 2018.
- Havel V., „Tylko krótko proszę”. Rozmowa z Karem Hvižďalą, *zapiski, dokumenty*, Kraków 2007.
- Hlaváček P., *Czeski „sen” o Europie 1948–1989*, [w:] *Dysydenci. Czeskie drogi od komunizmu do demokracji*, red. M. Ruczaj, Kraków 2020.
- Hodža M., *Federácia v strednej Európe a iné štúdie*, Bratislava 1997.
- Kalus V., *Gdzie zaczyna się jutro*, Wrocław 2011.
- Kováč D., *Słowacja tożsamość w procesie historycznym*, [w:] *Kim są Słowacy? Historia. Kultura. Tożsamość*, red. J. Purchla, M. Vášáryová, Kraków 2005.
- Krivý V., *Tożsamość zbiorowa we współczesnej Słowacji*, [w:] *Kim są Słowacy? Historia. Kultura. Tożsamość*, red. J. Purchla, M. Vášáryová, Kraków 2005.
- Kubin T., *Grupa Wyszehradzka – perspektywy dalszej współpracy*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2014, vol. 42.
- Kundera M., *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*, „Zeszyty Literackie” 1984, nr 5.
- Masaryk T.G., *Nová Evropa. Stanovisko Slovanské*, Praha 1920.
- Nicholson T., *Gorila*, Bratislava 2012.
- Nowak A., *Dzieje Polski*, t. 1, *Do 1202. Skąd nasz ród*, Kraków 2014.
- Potočka J., *Kim są Czesi?*, Kraków 1997.
- Štúr L., *Wybór pism*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983.
- Trávníček J., *Lata 80.: boom na Europę Środkową*, [w:] *Dysydenci. Czeska droga od komunizmu do demokracji*, red. M. Ruczaj, Kraków 2020.
- Walczuk K., *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019.

Zemko M., *Europa Środkowa a Słowacja – teraźniejszość i przyszłość w cieniu przeszłości*, [w:] *Kim są Słowacy? Historia. Kultura. Tożsamość*, red. J. Purchla, M. Vášáryová, Kraków 2005.

Zenderowski R., *Nad Tatrami błyska się... Słowacka tożsamość narodowa w dyskursie politycznym w Republice Słowackiej (1989–2004)*, Warszawa 2007.

Źródła internetowe

Blaško P., *Exkluzívny prieskum pre HN: Slováci otočili. Väčšina ľudí si myslí, že za vojnu môže Rusko*, <https://slovensko.hnonline.sk/22558282-prieskum-vojna-na-ukrajine-kto-je-zodpovedny>.

Čerňanský I., *Dve tretiny Slovákov nesúhlasia s prítomnosťou amerických vojakov na Slovensku*, https://tvnoviny.sk/na-telo/clanok/145717-dve-tretiny-slovakov-nesuhlasia-s-pritomnostou-americkych-vojakov-na-slovensku?fbclid=IwAR17MhpURKocLm2RmSUnKLec6UPoChtf7CoxjSmalY5Dw-iLudTsqax7Jo&campaignsrc=tn_clipboard.

Haszczyński J., *Śmierć Jána Kuciaka i Mariny Kušnírovej. Morderstwo, które obudziło Słowację*, <https://www.rp.pl/przestepczosc/art9040421-smierc-jana-kuciaka-i-mariny-kusnirovej-morderstwo-ktore-obudzilo-slowacje>.

portal słowackiego urzędu statystycznego (Štatistický úrad SR), <https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/struktura-obyvatelstva-podla-narodnosti/SR/SKO/SR>.

<https://www.scitanie.sk/en/roman-catholics-represents-56-percent-of-the-population>.

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=47348>.

<https://www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=47532>

Polityka europejska małych państw Europy Środkowej w kontekście regionalnym i europejskim – casus Litwy

Wprowadzenie

W ikonicznym tekście Milana Kundera o tragedii Europy Środkowej z 1984 r. nie pojawia się Litwa. Tylko raz wspomniany jest naród litewski, wymieniony wśród innych grup poddawanych sowietyzacji przez imperium radzieckie. Podmiotowość w tworzeniu tradycji środkowoeuropejskiej pisarz przyznaje Czechom, Polakom i Węgrom, którzy mimo zniewolenia przez wschodni reżim polityczny z uporem rozwijali kulturę cywilizacji zachodniej. Jednocześnie Kundera sam podkreślał, że Europa Środkowa to przestrzeń małych narodów między Niemcami i Rosją, którą bardziej niż granice geograficzne wyznaczają wspólne doświadczenia i pamięć¹.

Minęło 40 lat od powstania tego wpływowego eseju, sytuacja polityczna zmieniła się kardynalnie, a jednak wiele poruszonych przez Kunderę wątków pozostaje dziś aktualnych. Kraje satelickie ZSRR przeszły transformację ustrojową, a wiele republik radzieckich ogłosiło niepodległość. Zdecydowana większość z nich od razu przyjęła orientację prozachodnią, rozpoczynając proces „powrotu do Europy”, którego najwyrazistszym symbolem miało być przystąpienie do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. Do grona tych państw należy również Litwa, która coraz częściej jest traktowana jako

^[1] M. Kundera, *The Tragedy of Central Europe*, „The New York Review of Books” 1984, Apr 26.

część regionu. Jednocześnie pewne różnice w rozwoju historycznym i kulturowym sprawiają, że tożsamość środkowoeuropejska wcale nie jest oczywistością dla mieszkańców tego kraju. Artykuł ten jest próbą przyjrzenia się rozwojowi polityki regionalnej i europejskiej Litwy w perspektywie poprzednich dziesięcioleci, a także jej obecnemu kształtowi w świetle ostatnich wydarzeń, takich jak kryzys instytucjonalny Unii Europejskiej i wojna na Ukrainie.

Tożsamość i polityka regionalna

Koncepcja Europy Środkowej jako wspólnoty zbudowanej na klasycznych europejskich wartościach – tradycji chrześcijańskiej, oświeceniu, pluralizmie i poszanowaniu praw człowieka – jest dosyć głęboko zakorzeniona w polskiej świadomości. Sprzyjały temu: położenie geograficzne, doświadczenie trzech różnych zaborów, wspólnota językowa z sąsiadami oraz doktryny geopolityczne – międzywojenna koncepcja Międzymorza oraz idea jagiellońska rozwijana przez środowisko Jerzego Giedroycia². W okresie III RP koncepcja Europy Środkowej znalazła swoje odzwierciedlenie w politycznych inicjatywach międzynarodowych, takich jak Grupa Wyszehradzka czy Trójmorze.

Tymczasem Litwa dopiero w XX w. zakończyła proces narodotwórczy, którego efektem jest współczesna tożsamość narodowa. Jej rdzeniem było kilka stuleci doświadczeń definiowania się poprzez przeciwstawienie wobec większego, groźnego sąsiada. W okresie pogańskim była nim cała chrześcijańska Europa, za czasów Rzeczypospolitej Obojga Narodów – Polska z dominującą kulturą, ale przede wszystkim – Rosja z imperialistycznymi ambicjami³. Po odzyskaniu niepodległości

^[2] K. Świder, *Europa Środkowa jako obszar projektowania geopolitycznego*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2018, Vol. 22, No. 2 (86), s. 11–14.

^[3] T. Snyder, *Tautą rekonstrukcija: Lietuva, Lenkija, Ukraina, Baltarusija 1569–1999*, Vilnius 2009, s. 36–59.

w 1990 r. Litwa musiała kolejny raz zmierzyć się z ideologicznymi pytaniami dotyczącymi jej tożsamości kulturowej i politycznej, które miały przełożenie m.in. na kształt polityki międzynarodowej. Wybór strony w ładzie pozimnowojennym był prosty i już w 1995 r. wszystkie kraje bałtyckie uzyskały status członka stowarzyszonego ubiegającego się o członkostwo w UE⁴, natomiast w 1996 r. litewski parlament przyjął ustawę, która za priorytet w kwestii bezpieczeństwa narodowego uznawała przystąpienie do NATO⁵. Obydwa procesy zakończyły się sukcesem i akcesją w roku 2004, który stał się symboliczną datą ostatecznego powrotu zza żelaznej kurtyny.

Kształtowanie się tożsamości regionalnej Litwy okazało się jednak znacznie bardziej skomplikowane. Położenie geograficzne na styku cywilizacji Wschodu i Zachodu nie ułatwiało sytuacji: językowa przynależność do grupy bałtyckiej oddalała od słowiańskich sąsiadów, dominujący katolicyzm odróżniał od krajów skandynawskich, tradycje demokratyczne nie pasowały do autorytarnych nastrojów panujących w Rosji, natomiast sowiecka przeszłość ze wszystkimi jej konsekwencjami społeczno-gospodarczymi obnażała nieprzystawalność do zachodnich standardów. Na przełomie XX i XXI w. Litwa w oczach świata była częścią Europy Wschodniej lub Środkowo-Wschodniej, a o jej przynależności do tego regionu bardziej niż geografia przesądzała historia bycia w strefie wpływów Rosji i ZSRR.

Pragnąc uzyskać większą podmiotowość i sprawczość na scenie międzynarodowej, Litwa w 2004 r. ogłosiła nową strategię polityki zagranicznej i postawiła przed sobą cel zostania nowym liderem regionu, centrum współpracy sąsiedzkich krajów i promocji wartości euroatlantyckich, łączących kultury i cywilizacje⁶. Ze względu na położenie geograficzne

[4] L. Węgrzyn-Odzioba, *15 lat państw bałtyckich w Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej – próba bilansu*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2020, 15(1), s. 48.

[5] *Ivykių chronologija*, <https://nato.mfa.lt/nato/lt/lietuva-nato/ivykiu-chronologija> [dostęp: 22.08.2023].

[6] N. Statkus, K. Paulauskas, *Foreign Policy Of Lithuania: Linking Theory To Practice*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 2006, Iss. 17, s. 43–44.

oraz pozytywne doświadczenia demokratyzacji i pokojowej współpracy wielu kultur Wilno miało służyć jako łącznik między krajami bloku sowieckiego, głównie Białorusi i Ukrainy, ale też w pewnym stopniu Rosji, z Unią Europejską oraz NATO. Niestety koncepcja nigdy nie została przekuta w konkretne wizje jej realizacji, a ościenne państwa wcale nie postrzegały Litwy jako potencjalnego centrum politycznego regionu.

Kolejną próbą zmiany wizerunku oraz rekonstrukcji tożsamości regionalnej była orientacja na Europę Północną. W okresie prezydentury Dalii Grybauskaitė Litwa w swojej polityce zagranicznej priorytet przyznawała kontaktom z krajami skandynawskimi. Duże znaczenie przypisywano współpracy w ramach grupy NB8 (państwa nordyckie i bałtyckie), która miała reprezentować interesy krajów basenu Morza Bałtyckiego w Brukseli. Okazało się jednak, że region ten istnieje jedynie jako instrumentalny konstrukt polityczny, który nie przekłada się na tożsamość jego mieszkańców. Różnice ekonomiczne, społeczne i kulturowe między państwami były tak duże, że ani u Skandynawów, ani samych Litwinów nie udało się na stałe stworzyć obrazu Litwy jako części Europy Północnej⁷.

W ostatnich latach Litwa zaczęła być coraz częściej zaliczana do grona krajów środkowoeuropejskich, a powodu takiej zmiany można doszukiwać się w obecnej sytuacji politycznej. Kryzys instytucjonalny Unii Europejskiej, pandemia, kryzys uchodźczy na granicy z Białorusią i przede wszystkim wybuch wojny na Ukrainie zbliżyły państwa regionu, które – jak się okazało – miały zbieżne interesy w kwestiach ekonomicznych i bezpieczeństwa. Znajdowanie wspólnego języka z zachodnimi partnerami okazywało się coraz trudniejsze, więc naturalną drogą do wzmocnienia swojej pozycji było szukanie koalicji z krajami, które znalazły się w podobnej sytuacji.

^[7] V. Beržiūnas, Vidurio, o ne Šiaurės Europa – svarbiausias Lietuvos užsienio politikos orientyras, <https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/valentinas-berziunas-vidurio-o-ne-siaures-europa-svarbiausias-lietuvos-uzsienio-politikos-orientyras.d?id=86146733> [dostęp: 16.08.2023].

Polityka europejska

Kształtowanie się tożsamości i polityki europejskiej w przypadku Litwy również przebiegało w sposób zróżnicowany i niejednorodny. Przez pierwsze lata po odzyskaniu niepodległości w 1990 r. litewska polityka zagraniczna skupiała się na umocnieniu swojej suwerenności i uporządkowaniu relacji z sąsiadami, czego wyrazem było m.in. ostateczne wyprowadzenie okupacyjnych wojsk rosyjskich oraz podpisanie traktatu o przyjaznych stosunkach i współpracy dobrosąsiedzkiej z Polską. Kolejna dekada to wyraźna dominacja jednego celu: przystąpienia do UE oraz NATO. Jak już wspomniano, jednym z najpowszechniejszych uzasadnień takich dążeń była swojego rodzaju sprawiedliwość dziejowa, w myśl której Litwa zawsze kulturowo należała do kręgu zachodniej cywilizacji i została z niej siłą wyrwana w okresie przynależności do ZSRR. Unia Europejska i NATO były również postrzegane jako zewnętrzny gwarant bezpieczeństwa, niezbędny z punktu widzenia kraju pozostającego w bezpośrednim sąsiedztwie Rosji. Unia miała dodatkowo zapewnić utrwalenie demokracji i pluralizmu, a także pomóc w rozwoju gospodarczym i wyrównaniu społecznych podziałów⁸.

Oczywiście politycy ani społeczeństwo nie byli całkowicie jednomyślni w kwestii integracji. Pojawiały się głosy straszące utratą suwerenności czy przymusem implementacji wartości obcych dla litewskiej tradycji. Jednak takie stanowisko otwarcie głosili jedynie przedstawiciele najbardziej skrajnych ugrupowań, którzy nie potrafili stworzyć skutecznego frontu eurosceptyków. Litwa zgodziła się nawet na najbardziej kontrowersyjny warunek postawiony przez Brukselę, czyli zamknięcie Ignalińskiej Elektrowni Jądrowej. Była to elektrownia bliźniacza do tej w Czarnobylu, więc stanowiła potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa całego regionu. Zapewniała jednak niemal 90% zapotrzebowania na energię elektryczną kraju oraz tworzyła miejsce pracy

^[8] S. Inokaitytė-Šmagarienė, *Europos integracijos idėjos Lietuvos Respublikos prezidentų metiniuose pranešimuose 1993–2013 m.*, „Agora: politinių komunikacijų studijos” 2015, 3, s. 101–105.

dla tysięcy ludzi. Szacowano, że decyzja o jej zamknięciu może kosztować Litwę nawet 1% PKB stanowiący koszt utraconych przychodów i setki milionów rocznie z budżetu państwa⁹. Nie mniej ważny był fakt utraty niezależności energetycznej, który w kolejnych latach stał się czołowym problemem polityki litewskiej i jednym z głównych punktów w jej europejskiej agendzie. Jednak był to koszt, który Litwini byli gotowi ponieść w celu integracji z Unią Europejską.

W 2003 r. zorganizowano referendum akcesyjne, którego główne hasło agitacyjne brzmiało „Bądźmy Europejczykami” – miało więc silnie emocjonalny podtekst, nawiązujący bardziej do retoryki wartości i tożsamości niż pragmatycznych korzyści. W referendum wzięło udział 63% uprawnionych obywateli, zaś za przystąpieniem do UE zagłosowało 91% z nich¹⁰.

Warto przypomnieć, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej wstąpiły do Unii w okresie wzmożonych dyskusji nad jej przyszłością i prób przeprowadzenia wielkich reform instytucjonalnych. Na fali ogromnego euroentuzjazmu litewski parlament jako pierwszy spośród wszystkich krajów członkowskich ratyfikował Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy¹¹. Po niepowodzeniu tego projektu w 2007 r. powstał Traktat z Lizbony, który udało się ratyfikować. Jednym z głównych jego celów była zmiana zasad głosowania, by umożliwić szybsze i sprawniejsze podejmowanie decyzji przy zwiększonej liczbie państw członkowskich. Z punktu widzenia małych państw była to zmiana niekorzystna, gdyż traciły one na sile w porównaniu z ustaleniami Traktatu z Nicei. Największe państwa Unii mogły teraz kształtować jeszcze szerszy zakres polityk publicznych, nie obawiając się weta ze strony pojedynczych przeciwników, gdyż zwiększono liczbę spraw, w których

^[9] Ignalinos AE *uzdarymo pasekmes Lietuva jaus ilgai*, <https://www.delfi.lt/verslas/verslas/ignalinos-ae-uzdarymo-pasekmes-lietuva-jaus-ilgaid?id=1100461> [dostęp: 11.09.2023].

^[10] L. Mažylis, *Lietuvos referendumas dėl narystės Europos Sąjungoje* „Politologija” 2004, vol. 2, s. 3–39.

^[11] E. Spruogis, *Sutartis dėl Konstitucijos Europai*, <https://www.vle.lt/straipsnis/sutartis-del-konstitucijos-europai/> [dostęp: 19.09.2023].

Rada UE mogła głosować większością kwalifikowaną. Litwa była odąd zmuszona szukać sojuszników w celu ochrony swoich interesów narodowych, które nie były zbieżne z dominującym kierunkiem polityki Unii czy też jej najpotężniejszych graczy¹².

W pierwszych latach po akcesji polityka europejska Litwy była skoncentrowana głównie na wdrażaniu nowych norm i dostosowywaniu systemu prawnego do wymagań Brukseli. Nowym priorytetem stało się przystąpienie do strefy Schengen oraz unii ekonomicznej i monetarnej. Próba wprowadzenia euro w 2007 r. skończyła się jednak niepowodzeniem ze względu na przekroczenie kryterium konwergencji dotyczącego inflacji. Ocenia się, że głównym powodem tego falstartu była niespójna polityka budżetowa i monetarna kraju. Przystąpienie do strefy Schengen w 2007 r. było z kolei przykładem skutecznego i dobrze skoordynowanego procesu. Już w pierwszym okresie przynależności do UE Litwa zaczęła podnosić również kwestie polityki energetycznej oraz unijnej polityki wschodniej, chociaż były to raczej nieśmiałe próby zwrócenia uwagi zachodnich partnerów na te problemy¹³. Jak się okazało, te dwa tematy niebawem miały stać się flagowymi priorytetami litewskiej polityki europejskiej.

Polityka energetyczna

Kwestie energetyczne zajmują czołowe miejsce w polityce większości krajów świata, gdyż stanowią istotny czynnik szeroko pojmowanego bezpieczeństwa narodowego. Poszczególne podejścia i priorytety w tej sferze mogą się jednak znacząco różnić nawet między podobnymi krajami. Dla Litwy, podobnie jak dla pozostałych krajów bałtyckich, bezsprzecznie najważniejsza była dywersyfikacja dostaw źródeł energii

^[12] K. Maniokas, *Lisabonos sutarties implikacijos Lietuvai: kvalifikuota dauguma ir Europos Sąjungos darbotvarkė*, „Politologija” 2009, vol. 3, s. 71–82.

^[13] R. Vilpišauskas, *Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungoje politinė ekonomija: lūkesčiai ir penkerių metų patirtis*, „Politologija” 2009, vol. 3, s. 139–147.

i uniezależnienie się pod tym względem od Rosji. W pierwszym dziesięcioleciu XXI w. Litwa importowała z tego kraju ok. 90% ropy naftowej i 100% gazu, a uzależnienie pogłębiło się jeszcze bardziej po zamknięciu Ignalińskiej Elektrowni Atomowej¹⁴. Do 2014 r. wskaźniki bezpieczeństwa energetycznego Litwy były bardzo niskie, nawet w porównaniu z Łotwą i Estonią. Przyczyniały się do tego bardzo niekorzystne ceny narzucane przez dostawców pokroju Gazpromu, znacznie wyższe niż dla pozostałych państw członkowskich. Sytuację tylko pogarszało uzależnienie produkcji prądu i energii cieplnej od zasobów gazu oraz preferencje mieszkańców Litwy, którzy ponad niezależność energetyczną stawiali niskie ceny źródeł energii¹⁵. Dodatkowo należy wspomnieć, że kraje bałtyckie jako jedyne w całej Europie wciąż należą do elektroenergetycznego systemu IPS/UPS, łączącego głównie obszar Wspólnoty Niepodległych Państw. Formalnie działanie systemu reguluje tzw. umowa BRELL, zawarta między poszczególnymi operatorami sieci elektroenergetycznych. Jednak w rzeczywistości całkowitą kontrolę sprawuje tam Kreml, wykorzystując to instrumentalnie w swojej polityce zagranicznej wobec byłych republik radzieckich¹⁶.

Przedstawiona wyżej sytuacja doskonale ilustruje problemy, z jakimi mimo odzyskania niepodległości musiały się mierzyć kraje postkomunistyczne. Jednak w przypadku Litwy przeszkodą w uniezależnieniu się od niebezpiecznego sąsiada były nie tylko przeszłość i położenie geograficzne, ale również jej wielkość i skromne zasoby materialne. Wszelkie projekty, które miały na celu samodzielną produkcję lub przynajmniej dywersyfikację źródeł dostaw energii, wymagały olbrzymich nakładów finansowych, których brakowało w budżecie wciąż rozwijającego

[14] Ž. Vaičiūnas, *Europos Sąjungos bendros energetikos politikos formavimasis ir Lietuvos interesai*, „Politologija” 2009, vol. 3, s. 93–94.

[15] J. Augutis et al., *Lietuvos energetinis saugumas. Metinė apžvalga 2013–2014*, <https://www.vdu.lt/cris/entities/publication/4b9efbbd-4f54-4c10-ab97-313c81286ef6> [dostęp: 11.10.2023].

[16] A. Molis, G. Česnakas, J. Juozaitis, *Rusijos geoenergetika ir Baltijos šalių atsakas: integracijos ir bendradarbiavimo iniciatyvų reikšmė*, „Politologija” 2018, vol. 91, no. 3, s. 7–15.

się kraju i których nie popierało społeczeństwo na dorobku. Z tego powodu Litwa uczyniła z energetyki jeden z głównych priorytetów swojej polityki europejskiej, licząc na wsparcie instytucjonalne oraz finansowe Unii.

W szeroko pojętym litewskim interesie od początku leżało jak najszybsze i najszersze ukształtowanie się polityki energetycznej UE, zwłaszcza w jej zewnętrznym aspekcie. Propagowano ideę jak najściślejszego powiązania jej z Europejską Polityką Sąsiedztwa, zwłaszcza wobec krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, które również pozostawały w silnej strefie wpływów Rosji ze względu na zależność od dostaw energii. Tymczasem instytucje unijne od początku były bardziej skoncentrowane na rynku wewnętrznym, na równi traktując trzy główne zasady polityki energetycznej: bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność i zrównoważony rozwój. Na tym tle widać było rozbieżności między stanowiskiem Komisji Europejskiej i Litwy, która zdecydowanie wyżej stawiała pierwszą z tych zasad. W tym sporze Wilno reprezentowało postawę tradycyjną, w myśl której Unia dopiero po zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego wszystkim państwom członkowskim powinna zajmować się konkurencyjnością i kwestiami środowiskowymi¹⁷.

Na poziomie konkretnych rozwiązań najważniejszym celem było zwiększenie poziomu integracji poprzez rozwijanie infrastruktury łączącej kraje bałtyckie z pozostałymi państwami członkowskimi. Drogą do realizacji tego planu było zacieśnienie współpracy z innymi krajami regionu. W ramach UE powstał format BEMIP (Baltic Energy Market Interconnection Plan), łączący kraje basenu Morza Bałtyckiego w celu stworzenia wspólnego rynku energii elektrycznej oraz gazu. Dzięki temu powstał m.in. NordBalt, czyli podmorski kabel energetyczny między Litwą i Szwecją, oraz LitPol Link, czyli połączenie naziemne

^{17]} Ž. Vaičiūnas, *Europos Sąjungos...*, s. 96–101.

między Polską i Litwą¹⁸. Kolejnym projektem ma być Harmony Link – kabel morski między tymi dwoma państwami. Zgodnie z założeniami realizacja tych wszystkich projektów, finansowanych głównie ze środków unijnych, miałyby oznaczać synchronizację krajów bałtyckich z sieciami Europy kontynentalnej już w 2025 r.¹⁹

Litwa była wyspą energetyczną uzależnioną całkowicie od dostaw energii od Rosji do 2015 r. Dzięki budowie połączeń energetycznych z krajami regionu oraz wydzierżawieniu statku „Independence”, który cumując w Kłajpedzie, pełni funkcję terminalu gazowego, udało się uzyskać dywersyfikację źródeł dostaw, zwiększając jednocześnie bezpieczeństwo narodowe oraz obniżając ceny importowanych surowców. Ten cel udało się osiągnąć dzięki mobilizacji w polityce wewnętrznej, zacieśnieniu współpracy oraz ociepleniu stosunków z krajami sąsiednimi, a także aktywnej walce o realizację postulatów w instytucjach unijnych²⁰.

Energetyka jest tym obszarem polityki europejskiej, w którym doskonale uwidaczniają się różnice w priorytetach poszczególnych państw członkowskich. Mimo że deklarowane cele są często zbieżne, na poziomie konkretów można wskazać istotnie odmienne podejścia. Litwa, podobnie jak pozostałe kraje Europy Środkowej, szczególnie dużą wagę przywiązywała do bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego przede wszystkim jako uniezależnienie się od Rosji. Przykładem wspólnego stanowiska regionu może być list z 2017 r. do szefa Komisji Europejskiej na temat zagrożeń związanych z realizacją projektu Nord Stream 2, pod którym podpisali się przedstawiciele rządów: Litwy,

[18] *Baltic energy market interconnection plan*, https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/high-level-groups/baltic-energy-market-interconnection-plan_en [dostęp: 22.09.2023].

[19] *Sinchronizacija su kontinentine Europa*, <https://enmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-3/elektra/sinchronizacija-su-kontinentine-europa> [dostęp: 22.09.2023].

[20] R. Švedas, *ES energetinės salos požymiai, grėsmės ir šios problemos sprendimo būdai: Lietuvos atvejo analizė*, „Lietuvos metinė strateginė apžvalga” 2017, 15, s. 183–212.

Łotwy, Estonii, Polski, Węgier, Czech, Słowacji, Rumunii i Chorwacji²¹. Zwolennikami budowy tego gazociągu były oczywiście Niemcy, a także część innych krajów Europy Zachodniej, m.in. Austria, Francja i Holandia. W ich perspektywie dominowało podejście biznesowe, które miało zapewnić konkurencyjne ceny i odpowiednią ilość gazu. W środku konfliktu interesów znalazły się instytucje unijne, które miały wiele zastrzeżeń do Nord Stream 2 (m.in. chodziło o wykluczenie Ukrainy jako kraju tranzytowego), a jednocześnie nie miały kompetencji, by zatrzymać cały proces²².

Przynależność do tego samego regionu oraz wspólna przeszłość za żelazną kurtyną nie oznaczają jednak automatycznie, że wszystkie kraje reprezentują podobne stanowiska. Nawet w omawianej polityce energetycznej można znaleźć wiele przykładów rozbieżnych interesów. Jednym z nich jest kwestia Europejskiego Zielonego Ładu i neutralności klimatycznej Europy. Litwa, w odróżnieniu od niektórych krajów z dużym udziałem węgla w bilansie energetycznym, popiera ideę szybkiej dekarbonizacji i rozwoju odnawialnych źródeł energii, skutecznie wypełniając narzucone przez UE wymagania²³. W tym przypadku bycie małym państwem jest zaletą, gdyż wiąże się z większą elastycznością, innowacyjnością oraz łatwością w przestawianiu gospodarki. I chociaż pewne sektory wciąż wymagają daleko idących i kosztownych zmian, to jednak można uznać, że proces europeizacji polityki energetycznej Litwy postępuje. Przykładem może być chociażby ambitny plan rządu

[21] 9 państw Europy Środkowej pisze list do KE przeciw Nord Stream II, <https://forsal.pl/artykuly/928800,9-panstw-europy-srodkowej-pisze-list-do-ke-przeciw-nord-stream-ii.html> [dostęp: 29.09.2023].

[22] A. Łoskot-Strachota, R. Bajczuk, S. Kardaś, *Nord Stream 2 dzieli Zachód*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2018-06-18/nord-stream-2-dzieli-zachod> [dostęp: 22.09.2023].

[23] D. Gherasim, *The Europeanisation of the Energy Transition in Central and Eastern EU Countries An Uphill Battle that Can Be Won*, <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/europeanisation-energy-transition-central-and-eastern-countries-uphill> [dostęp: 29.09.2023].

w Wilnie, by do 2030 r. odnawialne źródła energii pokrywały 100% zapotrzebowania na prąd w kraju²⁴.

Partnerstwo Wschodnie

Naturalnym obszarem, na którym skoncentrowali się przedstawiciele litewskiej elity w procesie kształtowania polityki regionalnej, były relacje z państwami z obszaru postsowieckiego. Ze względu na swoje doświadczenia historyczne oraz udaną transformację ustrojową Litwa miała predyspozycje do bycia pośrednikiem między krajami Wschodu i Zachodu. Takie zadanie łączyło ambicje odegrania znaczącej roli na arenie międzynarodowej i dbania o interes narodowy poprzez budowanie sieci przyjaznych relacji i zwiększanie bezpieczeństwa. Jako małe państwo z bardzo ograniczonymi zasobami Litwa nie miała wielu możliwości oddziaływania na ład międzynarodowy, więc promowanie integracji krajów z obszaru postsowieckiego z Europą Zachodnią mogło być atrakcyjną niszą w polityce zagranicznej i dyplomacji. Jednocześnie pozostawanie tych obszarów w strefie wpływów rosyjskich w perspektywie geopolitycznej oznaczało dla całej Europy Środkowej trwanie w ciągłym poczuciu zagrożenia.

Od momentu instytucjonalizacji Partnerstwa Wschodniego, jako kluczowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, kraje bałtyckie aktywnie działały na rzecz zbliżenia: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy z Unią Europejską. Wschodni wektor w polityce zagranicznej już wcześniej wyraźnie wyznaczył prezydent Valdas Adamkus w latach 2004–2009, gdy wprost mówił o Litwie jako pomoście między Wschodem a Zachodem. Nie były to puste deklaracje, o czym może świadczyć chociażby jego osobiste zaangażowanie (w ścisłej współpracy z Aleksandrem Kwaśniewskim oraz Lechem

^[24] *Ekonomikos Gaivinimo Ir Atsparumo Didinimo Planas „Naujos Kartos Lietuva“*, <https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-kitos-investicijos/naujos-kartos-lietuva> [dostęp: 30.09.2023].

Kaczyńskim) w mediacje podczas ukraińskiej pomarańczowej rewolucji w 2004 r. oraz wizyty w Gruzji podczas konfliktu z Rosją w 2008 r. Poza utrzymywaniem bliskich osobistych relacji z liderami państw Partnerstwa Wschodniego litewskie władze organizowały szczyty nieformalnych grup skupiających kraje basenu Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego, a także promowały na forum politycznym ideę ich integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Niemniej skuteczność działań w tamtym okresie była ograniczona wieloma czynnikami obiektywnymi i subiektywnymi, a Litwie przypadła raczej rola pomocnicza w stosunku do Polski, która częściej była postrzegana jako naturalny lider w tym obszarze²⁵.

Litewski rząd wciąż uznawał za priorytet rozwijanie Partnerstwa Wschodniego, jednak nowa prezydent przeorientowała politykę zagraniczną w kierunku umacniania relacji z ważnymi graczami wewnątrz Unii Europejskiej. Zwłaszcza podczas swojej pierwszej prezydentury Grybauskaitė dążyła do tego, by Litwa pozbyła się łatki państwa „jednego problemu” na forum unijnym, czyli kwestii zagrożenia ze strony Rosji. Ochłodzenie stosunków z Polską, wynikłe w znacznej mierze z nierozwiązanych kwestii polskiej mniejszości na Wileńszczyźnie, poskutkowało próbami stworzenia partnerstwa strategicznego z państwami Europy Północnej²⁶.

Po kilku obiecujących sukcesach program Partnerstwa Wschodniego uległ stagnacji, co szczególnie uwidoczniło się podczas szczytu w Wilnie w 2013 r., gdy władze Ukrainy i Armenii zrezygnowały z możliwości podpisania umów stowarzyszeniowych i o pogłębionej strefie wolnego handlu, co wynikało z ich zacieśniających się więzi z Rosją. Wydawało się, że jest to poważne fiasko dyplomatyczne Litwy, która kończyła właśnie półroczną prezydenturę w Radzie UE. Jednak aneksja Krymu w 2014 r. znowu sprawiła, że oczy wszystkich skierowały się

[25] L. Kojala, V. Ivanauskas, *Lithuanian Eastern policy 2004–2014: the role theory approach*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 2014, 32, s. 55–62.

[26] M. Milta, *Lithuania's Foreign Policy Under the Eastern Partnership Programme in 2009–2014*, „Lithuanian foreign policy review” 2015, 33, s. 36.

na wschodnie rubieże Europy. Grybauskaitė przyjęła zdecydowaną postawę potępiającą działania Rosji, nazywanej przez nią państwem terrorystycznym, i promującą politykę aktywnego wsparcia Ukrainy²⁷.

W kolejnych latach Litwa skupiła się na pogłębianiu współpracy z „państwami tria”, czyli Ukrainą, Gruzją i Mołdawią. Jednym z najważniejszych wymiarów tej współpracy jest zaangażowanie w programy przekazywania dobrych praktyk administracyjnych bliźniaczym urządcom oraz doradztwo przy tworzeniu konkretnych rozwiązań prawnych. Poza tym wdrażane są projekty promocji wartości europejskich, dotyczące demokracji, walki z korupcją czy gospodarki rynkowej²⁸. Działania na rzecz rozwoju Partnerstwa Wschodniego są obecne zarówno w polityce prezydenta Gitanasa Nausėdy, kolejnych litewskich rządów, jak i litewskich europarlamentarzystów²⁹.

Podejście do Partnerstwa Wschodniego wyraźnie uwydatnia różnice między państwami członkowskimi UE. Od momentu powstania programu najbardziej sceptyczne były kraje Europy Południowej i Francja. Ze względów geograficznych i politycznych są mocno zaangażowane w politykę śródziemnomorską, obawiały się więc, że stracą część finansowania tego obszaru na rzecz współpracy z krajami zza wschodnich granic. Z kolei Rumunia i Bułgaria miały wątpliwości, czy nie zaszkodzi to programowi synergii czarnomorskiej. Niemcy popierały projekt, ale głównie w jego wymiarze gospodarczym, dostrzegając potencjał płynący z nowych rynków i uznając integrację polityczną za niepotrzebne prowokowanie Rosji. Największymi zwolennikami były oczywiście państwa, które zainicjowały cały projekt, czyli Polska i Szwecja, a także kraje

[27] L. Kojala, V. Ivanauskas, *Lithuanian Eastern...*, s. 68–71.

[28] A. Kuczyńska-Zonik, *Partnerstwo Wschodnie jako kluczowy element polityki zagranicznej państw bałtyckich*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, 17(2), s. 141–153.

[29] *The Lithuanian Initiative: Ukraine 2027*, <https://www.lrs.lt/sip/getFile?guid=668851de-22bb-4f64-9655-16b58e38f5c7> [dostęp: 12.10.2023].

bałtyckie i kraje Grupy Wyszehradzkiej³⁰. Jednocześnie nadużyciem byłoby stwierdzenie, że Europa Środkowa prezentuje jednolite stanowisko wobec Partnerstwa Wschodniego. Największa różnica jest pochodną stosunków z Rosją – stąd litewskie zaangażowanie w szerzenie wartości demokratycznych o charakterze niemal misyjnym, a także ostrożne stanowisko Węgier, które podchodzą do tematu w sposób znacznie bardziej pragmatyczny.

Wojna na Ukrainie

Pełnowymiarowa inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. radykalnie zmieniła kontekst polityki regionalnej w Europie Środkowej. Litewscy politycy od pierwszych dni wojny jednomyślnie potępiali działania Kremla³¹, co było również odzwierciedleniem dominujących nastrojów społecznych. W sferze gestów symbolicznych, ale istotnych dla wizerunku Litwy, były m.in. wizyty prezydenta Nausėdy w Kijowie i Lwowie. Towarzyszyły im również konkretne działania, chociażby całkowita rezygnacja z importu rosyjskiego gazu już w miesiąc po ataku³², aktywna rola w inicjowaniu kolejnych europejskich pakietów sankcji przeciwko Rosji i Białorusi³³ oraz setki milionów euro przeznaczone na wsparcie armii ukraińskiej oraz pomoc humanitarną³⁴.

[30] M. Mizerska-Wrotkowska, *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem i integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011, s. 43–63

[31] *Seimas vieningai pasmerkė Rusijos ir Baltarusijos karinę agresiją prieš Ukrainą*, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35435&p_k=1&p_t=280017 [dostęp: 13.10.2023].

[32] *Lietuva visiškai atsisakė rusiškų dujų*, <https://enmin.lrv.lt/lt/naujienos/lietuva-visiskai-atsisake-rusisku-duju> [dostęp: 12.10.2023].

[33] S. Katuoka, *Sankcijų prieš Rusiją paketų dėl agresijos Ukrainoje teisiniai aspektai ir Lietuva*, „Lietuvos teisė 2022: esminiai pokyčiai” 2022.

[34] *Ukraine Support Tracker*, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set> [dostęp: 16.10.2023].

Wojna w naturalny sposób ożywiła dyskusje dotyczące bezpieczeństwa militarnego oraz koncepcji wspólnej polityki obronnej Unii Europejskiej. Stanowisko Litwy w tej kwestii pozostaje niezmiennie od lat – za podstawowego gwaranta swojego bezpieczeństwa uznaje NATO pod faktycznym przywództwem Stanów Zjednoczonych. Taka postawa wynika nie tylko z wiary w zastosowanie w razie konieczności art. 5 Traktatu północnoatlantyckiego, ale także z przekonania o sile odstraszającej wojsk ulokowanych na terytorium Litwy (na stałe stacjonuje tam batalion rotacyjny o sile ok. 1500 żołnierzy w ramach programu wzmocnionej obecności wojskowej na flance wschodniej, a także funkcjonuje baza, z której przestrzeń powietrzną krajów bałtyckich patrolują myśliwce pod egidą sił szybkiego reagowania NATO³⁵).

Litewscy politycy nieraz wypowiadali się jednoznacznie przeciwko koncepcjom europejskiej autonomii czy suwerenności strategicznej, promowanym odpowiednio przez Francję i Niemcy. W ich opinii wspólna armia prowadziłyby jedynie do dublowania zadań NATO. Głównym argumentem krytycznym było stwierdzenie, że proponowane rozwiązania zmierzają do zapewnienia autonomii nie względem rzeczywistych wrogów, tylko USA. Tymczasem najskuteczniejszą strategią jest zwiększanie nakładów na obronność we wszystkich państwach członkowskich i praca nad poprawą synergii wynikającej ze współpracy sił unijnych i NATO³⁶. Bruksela powinna odgrywać wiodącą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa gospodarczego, zwłaszcza energetycznego, oraz budować siłę dyplomatyczną. Takie podejście plusuje Litwę w obozie proatlantyckim, razem z pozostałymi krajami Europy

[35] *Lietuvos narystė NATO*, <https://kam.lt/lietuvos-naryste-nato/> [dostęp: 12.10.2023].

[36] *M. Gaučaitė-Znutienė, Ar Europa galėtų gintis pati? Diplomatas kalba apie bendrą ES kariuomenę, bet Lietuvos politikai tartų griežtą „ne“*, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1969668/ar-europa-galetu-gintis-pati-diplomatas-kalba-apie-bendra-es-kariuomene-bet-lietuvos-politikai-tartu-griezta-ne> [dostęp: 17.10.2023].

Środkowej, Holandią, Danią i Portugalią³⁷. Instytucjonalnym wyrazem wspólnych interesów w kwestii obronności jest Bukaresztańska Dziewiątka, jednocząca kraje wschodniej flanki NATO. Na tym forum Litwa aktywnie promowała zaproszenie Ukrainy do Sojuszu Północnoatlantyckiego i budowała koalicję poparcia dla tej idei, która jednak wbrew oczekiwaniom nie urzeczywistniła się podczas szczytu NATO w Wilnie w lipcu 2023 r.³⁸

Opór przeciwko pogłębianiu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w formie tworzenia wspólnej armii jest spójny z obecnym stanowiskiem litewskich przedstawicieli elit politycznych w dyskusjach dotyczących przyszłego kształtu Unii Europejskiej i wprowadzanych reform. Prezentują oni ostrożne i raczej konserwatywne podejście, które sprowadza się do tego, że żadne rewolucyjne zmiany traktatów nie są pożądane w okresie tak poważnych perturbacji gospodarczych i politycznych. Opowiadają się za silną wspólnotą, ale nie kosztem stworzenia Europy „wielu prędkości” i uszczuplenia suwerenności państw członkowskich w nowych obszarach polityki³⁹. Litwa, jako małe państwo, szczególne znaczenie przywiązuje do zasady jednomyślności głosowania. Stąd niechętnie stanowisko wobec pomysłu wprowadzenia kwalifikowanej większości w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, które potencjalnie może doprowadzić do marginalizacji znaczenia głosów mniejszych państw członkowskich⁴⁰. Oczywiście

[37] G. Česnakas, J. Juozaitis, *Domination of Pragmatism towards the European Strategic Autonomy*, [w:] *European Strategic Autonomy and Small States' Security. In the Shadow of Power*, Ed. G. Česnakas, J. Juozaitis, Abingdon 2022, s. 210–214.

[38] J. Gotkowska, J. Graca, *Szczyt NATO w Wilnie: przełomy i niespełnione nadzieje*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-07-13/szczyt-nato-w-wilnie-przelomy-i-niespelnione-nadzieje> [dostęp: 19.10.2023].

[39] *Dėl pasiūlymų dėl Europos Sąjungos ateities vertinimo ir Lietuvos Respublikos interesų*, https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=25610 [dostęp: 12.10.2023]; A. Ažubalis, L. Kasčiūnas, *Dėl Lietuvos pozicijos Europos Sąjungos perspektyvos klausimu*, https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=5979 [dostęp: 19.10.2023].

[40] *Ar Europos Sąjungai reikėtų atsisakyti sprendimus priiminėti tik pritarus visoms šalims?*, <https://www.lrytas.lt/pasaulis/ivykiai/2022/06/17/news/ar-europos-sajungai-reiketu-atsisakyti-sprendimus-priimineti-tik-pritarus-visoms-salims--23704673> [dostęp: 19.10.2023].

istnieją również politycy popierający głębszą integrację i rozszerzanie kompetencji instytucji unijnych⁴¹, ich poglądy nie reprezentują jednak dominujących nastrojów elity politycznej ani społeczeństwa.

Cele i wartości

Litwa traktowała przystąpienie do Unii Europejskiej jako oczywisty krok w procesie powrotu do kręgu cywilizacji zachodniej, dostrzegając również pragmatyczne zalety takiej decyzji, głównie w wymiarze gospodarczym i bezpieczeństwa narodowego. Celem było uczestnictwo w integracji na wszystkich możliwych poziomach, stąd szybkie decyzje o przystąpieniu do strefy Schengen i strefy euro. Kryzys ekonomiczny oraz instytucjonalny osłabił nieco eurooptymizm i wzmógł dyskusje o tym, jakie są interesy Litwy w zjednoczonej Europie. Na poziomie wartości podstawowych cele Wilna i Brukseli są zbieżne – zapewnienie trwałej demokracji, praworządności, ochrony praw człowieka czy promowanie tolerancji. Różnice pojawiają się zwykle przy konkretnych rozwiązaniach lub ustalaniu priorytetów tych wartości.

Warto zaznaczyć, że wiele decyzji unijnych, które wzbudzają sprzeciw w krajach Europy Środkowej, na Litwie nie jest odbieranych jako kontrowersyjne. Przykładem może być podejście do polityki klimatycznej – Litwa nie ma kopalni węgla, tak jak Polska czy Czechy, więc inwestowanie w odnawialne źródła energii nie odbywa się kosztem istniejących sektorów gospodarczych. Z kolei w czasie największej fali kryzysu migracyjnego w 2015 r. władze litewskie bez większych zastrzeżeń włączyły się do programu relokacji uchodźców na zasadzie solidarności⁴². Taka postawa znacząco różniła się od stanowiska krajów Grupy Wyszehradzkiej, które kategorycznie odmawiały przyjmowania

^[41] Zob. np. A. Kubilius et al., *Dėl Lietuvos pozicijos Europos Sąjungos perspektyvų klausimu*, https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=5978 [dostęp: 10.10.2023].

^[42] A. Makarevičiūtė, J. Vedrickas, *Atsako į Europos migracijos krizę ir migracijos politikos pokyčių ES bei Lietuvoje 2015–2020 m. apžvalga*, Vilnius 2020, s. 16.

ustalanej odgórnie liczby uchodźców. Sytuacja zmieniła się latem 2021 r., gdy w ramach działań hybrydowych białoruskie władze wywołały kryzys graniczny. Na Litwę nielegalnie przedostało się kilka tysięcy osób, co wywołało wzrost poczucia zagrożenia, a także obnażyło nieprzygotowanie kraju do radzenia sobie z wyzwaniami w wymiarze ochrony granic przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu przestrzegania praw człowieka w stosunku do migrantów. Władze litewskie zaczęły postulować konieczność rewizji dotychczasowej polityki migracyjnej i azylowej. Jedną z głównych propozycji było dopuszczenie finansowania z budżetu unijnego fizycznych barier na granicach. Litewska minister spraw wewnętrznych zainicjowała w tej sprawie list do Komisji Europejskiej, który podpisali również ministrowie z: Austrii, Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Grecji, Polski, Słowacji i Węgier⁴³. Przedstawiciele głównych instytucji unijnych nie poparli budowania murów jako głównej metody walki z problemem, a co za tym idzie – nie zgodzili się na jego finansowanie ze wspólnych środków⁴⁴. Pomysł ten jednak wciąż ma wielu zwolenników i wraca jako temat dyskusji w Parlamencie Europejskim⁴⁵.

Kwestie polityki migracyjnej zwróciły uwagę na coraz wyraźniejszy kryzys wartości, z którym mierzą się zarówno Unia Europejska jako całość, jak i poszczególne państwa członkowskie. Coraz częściej kwestionowana jest bezwzględna dominacja idei liberalnych, na popularności zyskują ruchy populistyczne, a polaryzacja w społeczeństwach systematycznie się pogłębia. Kryzysy tradycyjnie są katalizatorami zmian w procesie formowania tożsamości, rozumianej jako konstrukt, a nie stan obiektywny. Widać to również na przykładzie Litwy, która próbuje

[43] *ES vidaus reikalų ministrų bendru laišku kreipėsi į Europos Komisiją*, <https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/es-vidaus-reikalų-ministrų-bendru-laišku-kreipėsi-i-europos-komisija> [dostęp 20.10.2023].

[44] C. Dumbrava, *Walls and fences at EU borders. Briefing*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI\(2022\)733692_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI(2022)733692_EN.pdf) [dostęp: 22.10.2023].

[45] G. Sorgi, *EU lawmakers break ranks to endorse controversial funding for border protection*, <https://www.politico.eu/article/parliament-votes-down-budget-report-mep-back-eu-fund-border-protection/> [dostęp: 22.10.2023].

zredefiniować swoje miejsce na mapie Europy nie tylko pod względem geograficznym, ale też politycznym i moralnym.

Jak już wspomniano na początku tego opracowania, przynależność do Europy Środkowej nie jest dla Litwinów oczywista, jednak wyraźnie widać, że kraj coraz bardziej dąży do bycia elementem tego regionu ze względu na wspólnotę interesów. Wydarzenia ostatnich lat pokazują, że członkowie Unii Europejskiej istotnie różnią się w kwestii wyboru celów politycznych. Dla Litwy, 30 lat po odzyskaniu niepodległości, znowu priorytetem staje się zadbanie o suwerenność i bezpieczeństwo. Doświadczenie bycia terytorium okupowanym zmusza do zajmowania bezkompromisowego stanowiska wobec działań Rosji, które nie zawsze jest rozumiane na Zachodzie. Dlatego naturalnym kierunkiem polityki zagranicznej jest zacieśnianie współpracy z sąsiadami, dla których zagrożenie ze strony Kremla nie jest tylko pojęciem teoretycznym. Stąd niezwykle ocieplenie stosunków z Polską i coraz częstsze budowanie koalicji *ad hoc* z państwami Europy Środkowej.

Te same powody doprowadziły też do stworzenia Trójkąta Lubelskiego i tłumaczą nieustanne wspieranie koncepcji rozwijania Partnerstwa Wschodniego i promowanie idei rozszerzenia Unii na wschód. Jednocześnie jest to sfera, w której Litwa mimo ograniczonych zasobów próbuje odgrywać bardziej znaczącą rolę międzynarodową i aktywnie włączać się we współtworzenie polityki regionu w kontekście europejskim. Jak mówił prezydent Nausėda w Parlamencie Europejskim:

Litwa zawsze dąży do bycia w czołówce europejskich decyzji. To nasze zobowiązanie nie tylko wobec Europy, ale także nas samych. Lepiej niż ktokolwiek wiemy, co oznacza groźba utracenia Europy, więc robimy i nadal będziemy robić wszystko, by Europa była silna i odporna⁴⁶.

[46] *Lietuvos Respublikos Prezidento Gitano Nausėdos kalba Europos Parlamento „Tai yra Europa“ debatuose*, <https://www.lrp.lt/lt/lietuvos-respublikos-prezidento-gitano-nausedos-kalba-europos-parlamento-tai-yra-europa-debatuose/40119> [dostęp: 22.10.2023], tłum. własne

Podsumowanie

Od czasu odzyskania niepodległości w 1990 r. Litwa dąży do pogłębiania integracji z zachodnimi strukturami, co ma być jednocześnie symbolicznym „powrotem do Europy” i pragmatyczną strategią zapewniania bezpieczeństwa narodowego. Po udanej akcesji do Unii Europejskiej i NATO w 2004 r. w litewskiej polityce zagranicznej rozpoczął się okres kształtowania nowych celów, wśród których dwa nabrały szczególnego znaczenia: bezpieczeństwo energetyczne i współpraca z krajami Partnerstwa Wschodniego. Obydwa wiązały się ściśle z trwałym poczuciem zagrożenia ze strony Rosji, które stało się szczególnie odczuwalne od czasu jej agresji na Ukrainę.

Litwa, jako małe państwo o ograniczonych zasobach, szuka wsparcia w instytucjach unijnych, zwłaszcza w kwestii zapewniania stabilizacji ekonomicznej oraz energetycznej. Jednak za gwaranta bezpieczeństwa swoich granic wciąż uznaje USA oraz NATO. Taka postawa, w połączeniu ze sceptycyzmem wobec pomysłów federalizacji Unii Europejskiej, zbliżyła ją do pozostałych państw Europy Środkowej. Obecnie przekłada się to na coraz silniejszą współpracę z krajami regionu i budowanie koalicji na podstawie wspólnoty interesów, chociaż nie zawsze przyjmuje to formę zinstytucjonalizowaną. Niemniej dopiero przyszłość pokaże, czy to wystarczy, by w pełni ukształtowała się tożsamość Litwy jako kraju środkowoeuropejskiego.

Bibliografia

Literatura

- Česnakas G., Juozaitis J., *Domination of Pragmatism towards the European Strategic Autonomy*, [w:] *European Strategic Autonomy and Small States' Security. In the Shadow of Power*, eds. G. Česnakas, J. Juozaitis, Routledge, Abingdon 2022.

- Inokaitytė-Šmagarienė S., *Europos integracijos idėjos Lietuvos Respublikos prezidentų metiniuose pranešimuose 1993–2013 m.*, „Agora: politinių komunikacijų studijos” 2015, 3.
- Katuoka S., *Sankcijų prieš Rusiją paketų dėl agresijos Ukrainoje teisiniai aspektai ir Lietuva*, „Lietuvos teisė 2022: esminiai pokyčiai” 2022.
- Kojala L., Ivanauskas V., *Lithuanian Eastern policy 2004–2014: the role theory approach*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 2014, 32.
- Kuczyńska-Zonik A., *Partnerstwo Wschodnie jako kluczowy element polityki zagranicznej państw bałtyckich*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, 17(2).
- Kundera M., *The Tragedy of Central Europe*, „The New York Review of Books” 1984, April 26.
- Makarevičiūtė A., Vedrickas J., *Atsako į Europos migracijos krizę ir migracijos politikos pokyčių ES bei Lietuvoje 2015–2020 m. apžvalga*, Vilnius 2020.
- Maniakas K., *Lisabonos sutarties implikacijos Lietuvai: kvalifikuota dauguma ir Europos Sąjungos darbotvarkė*, „Politologija” 2009, vol. 3.
- Mažylis L., *Lietuvos referendumas dėl narystės Europos Sąjungoje*, „Politologija” 2004, vol. 2.
- Milta M., *Lithuania's Foreign Policy Under the Eastern Partnership Programme in 2009–2014*, „Lithuanian foreign policy review” 2015, 33.
- Mizerska-Wrotkowska M., *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem i integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011.
- Molis A., Česnakas G., Juozaitis J., *Rusijos geoenergetika ir Baltijos šalių atsakas: integracijos ir bendradarbiavimo iniciatyvų reikšmė*, „Politologija” 2018, vol. 91, nr 3.
- Snyder T., *Tautų rekonstrukcija: Lietuva, Lenkija, Ukraina, Baltarusija 1569–1999*, Vilnius 2009.
- Statkus N., Paulauskas K., *Foreign Policy Of Lithuania: Linking Theory To Practice*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 2006, Iss. 17.
- Švedas R., *ES energetinės salos požymiai, grėsmės ir šios problemos sprendimo būdai: Lietuvos atvejo analizė*, „Lietuvos metinė strateginė apžvalga” 2017, 15.

- Świder K., *Europa Środkowa jako obszar projektowania geopolitycznego*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2018, Vol. 22, No. 2 (86).
- Vaičiūnas Ž., *Europos Sąjungos bendros energetikos politikos formavimasis ir Lietuvos interesai*, „Politologija” 2009, vol. 3.
- Vilpišauskas R., *Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungoje politinė ekonomija: lūkesčiai ir penkerių metų patirtis*, „Politologija” 2009, vol. 3.
- Węgrzyn-Odzioba L., *15 lat państw bałtyckich w Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej – próba bilansu*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2020, 15(1).

Źródła internetowe

- 9 państw Europy Środkowej pisze list do KE przeciw Nord Stream II, <https://forsal.pl/artykuly/928800,9-panstw-europy-srodkowej-pisze-list-do-ke-przeciw-nord-stream-ii.html>.
- Ažubalis A., Kasčiūnas L., *Dėl Lietuvos pozicijos Europos Sąjungos perspektyvos klausimu*, https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=5979.
- Ar Europos Sąjungai reikėtų atsisakyti sprendimus priiminėti tik pritarus visoms šalims?, <https://www.lrytas.lt/pasaulis/ivykiai/2022/06/17/news/ar-europos-sajungai-reiketu-atsisakyti-sprendimus-priimineti-tik-pritarus-visoms-salims--23704673>.
- Augutis J. et al., *Lietuvos energetinis saugumas. Metinė apžvalga 2013–2014*, <https://www.vdu.lt/cris/entities/publication/4b9efbbd-4f54-4c10-ab97-313c81286ef6>.
- Baltic energy market interconnection plan*, https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/high-level-groups/baltic-energy-market-interconnection-plan_en.
- Beržiūnas V., *Vidurio, o ne Šiaurės Europa – svarbiausias Lietuvos užsienio politikos orientyras*, <https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/valentinas-berziunas-vidurio-o-ne-siaures-europa-svarbiausias-lietuvos-uzsienio-politikos-orientyras.d?id=86146733>.

Dėl pasiūlymų dėl Europos Sąjungos ateities vertinimo ir Lietuvos Respublikos interesų, Europos reikalų ir Užsienio reikalų komitetai, https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=25610.

Dumbrava C., *Walls and fences at EU borders. Briefing*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI\(2022\)733692_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI(2022)733692_EN.pdf).

Ekonomikos Gaivinimo Ir Atsparumo Didinimo Planas „Naujos Kartos Lietuva“, <https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-kitos-investicijos/naujos-kartos-lietuva>.

ES vidaus reikalų ministrai bendru laišku kreipėsi į Europos Komisiją, <https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/es-vidaus-reikalu-ministrai-bendru-laisku-kreipe-si-i-europos-komisija>.

Gaučaitė-Znutienė M., *Ar Europa galėtų gintis pati? Diplomatas kalba apie bendrą ES kariuomenę, bet Lietuvos politikai tartų griežtą „ne“*, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1969668/ar-europa-galetu-gintis-pati-diplomatas-kalba-apie-bendra-es-kariuomene-bet-lietuvos-politika-i-tartu-griezta-ne>.

Gherasim D., *The Europeanisation of the Energy Transition in Central and Eastern EU Countries An Uphill Battle that Can Be Won*, <https://www.lifri.org/en/publications/notes-de-lifri/europeanisation-energy-transition-central-and-eastern-countries-uphill>.

Gotkowska J., Graca J., *Szczyt NATO w Wilnie: przelomy i niespełnione nadzieje*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-07-13/szczyt-nato-w-wilnie-przelomy-i-niespełnione-nadzieje>.

Ignalinos AE uždarymo pasekmes Lietuva jaus ilgai, <https://www.delfi.lt/verslas/verslas/ignalinos-ae-uzdarymo-pasekmes-lietuva-jaus-ilgai.d?id=1100461>.

Įvykių chronologija, <https://nato.mfa.lt/nato/lt/lietuva-nato/ivykiu-chronologija>.

Kubilius A. et al., *Dėl Lietuvos pozicijos Europos Sąjungos perspektyvų klausimu*, https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=5978.

Lietuva visiškai atsisakė rusiškų dujų, <https://enmin.lrv.lt/lt/naujienos/lietuva-visiskai-atsisake-rusisku-duju>.

Lietuvos narystė NATO, <https://kam.lt/lietuvos-naryste-nato>.

- Lietuvos Respublikos Prezidento Gitano Nausėdos kalba Europos Parlamento „Tai yra Europa“ debatuose*, <https://www.lrp.lt/lt/lietuvos-respublikos-prezidento-gitano-nausedos-kalba-europos-parlamento-tai-yra-europa-debatuose/40119>.
- Łoskot-Strachota A., Bajczuk R., Kardaś S., *Nord Stream 2 dzieli Zachód*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2018-06-18/nord-stream-2-dzieli-zachod>.
- Seimas vieningai pasmerkė Rusijos ir Baltarusijos karinę agresiją prieš Ukrainą*, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35435&p_k=1&p_t=280017.
- Sinchronizacija su kontinentine Europa*, <https://enmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-3/elektra/sinchronizacija-su-kontinentine-europa>.
- Sorgi G., *EU lawmakers break ranks to endorse controversial funding for border protection*, <https://www.politico.eu/article/parliament-votes-down-budget-report-mep-back-eu-fund-border-protection>.
- Spruogis E., *Sutartis dėl Konstitucijos Europai*. <https://www.vle.lt/straipsnis/sutartis-del-konstitucijos-europai>.
- The Lithuanian Initiative: Ukraine 2027*, <https://www.lrs.lt/sip/getFile?guid=668851de-22bb-4f64-9655-16b58e38f5c7>.
- Ukraine Support Tracker*, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>.

Robert Rajczyk

Węgierska koncepcja wschodniej polityki europejskiej

Wprowadzenie

Celem niniejszego tekstu jest analiza prowadzonej przez władze węgierskie polityki europejskiej. Na potrzeby tego opracowania przyjęto założenie, iż instrumentalizacja węgierskiej polityki europejskiej ściśle skorelowana jest z podejściem merkantylnym, które nadaje priorytet interesowi gospodarczemu, czyniąc z niego instrument zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, przede wszystkim w wymiarze energetycznym, w zmieniających się warunkach geopolitycznych. W procesie kwerendy wykorzystano metodę *desk research* oraz analizę decyzyjną w procesie badawczym. Przedmiotem namysłu naukowego stały się zatem akty normatywne i inne dokumenty o charakterze źródłowym, a ponadto wynikające z nich decyzje polityczne. Przedmiotem opracowania są natomiast:

- identyfikacja instrumentów oraz wymiarów realizacji węgierskiej polityki europejskiej;
- określenie cech charakterystycznych oraz ocena efektywności węgierskiej polityki europejskiej;
- wskazanie potencjalnych kierunków rozwoju polityki europejskiej Węgier.

Po upadku dualistycznej monarchii austro-węgierskiej wskutek przegranej przez państwa centralne pierwszej wojny światowej w 1918 r. to

węgierska arystokracja przejęła *de facto* władzę polityczną¹ w tzw. Zalitawii². Andrzej Wielomski wskazał także, iż współczesne Węgry nie uznają władców austriackich za członków panteonu rodzimych królów: „Stąd brak ich posągów, obok rodzimych władców, na Placu Bohaterów (Hősök tere) w Budapeszcie. Zamiast Franciszka Józefa I stoi tutaj pomnik [...] Kossutha”³. Współczesne Węgry graniczą z siedmioma państwami, z czego pięć należy do Unii Europejskiej, a dwa kolejne do niej aspirują, tj. Serbia i Ukraina. Niemniej jednak w każdym z tych państw zamieszkuje mniejszość węgierska, która jest tam obecna wskutek postanowień traktatu zawartego w Trianon 4 czerwca 1920 r.⁴

Wymiary węgierskiej polityki europejskiej

Węgierską politykę europejską rozpatrywać można w trzech zasadniczych wymiarach: relacji dwustronnych z państwami sąsiadującymi, współpracy regionalnej oraz gospodarczym. Stosunki Węgier z państwami sąsiednimi nie są determinowane kwestią tzw. traumy Trianon⁵, ale w dyskursie politycznym odgrywają istotną rolę. W warstwie retorycznej resentymenty terytorialne są regularnie obecne, ale rewizjonizm terytorialny nie stanowi programu politycznego węgierskich władz⁶, choć

[1] A. Wielomski, *Austro-Węgrzy i paneuropeiści. Arystokratyczni krytycy Europy wersalskiej*, „Kultura Słowian. Rocznik Komisji Kultury Słowian PAU” 2020, t. 16, s. 31.

[2] Potoczna nazwa węgierskiej części dualistycznej monarchii austro-węgierskiej, którą stanowiły tzw. Kraje Korony Świętego Stefana, węg. Szent István Koronájának Országai.

[3] A. Wielomski, *Austro-Węgrzy i paneuropeiści...*, s. 35.

[4] Dzień podpisania w 1920 r. traktatu w Trianon, 4 czerwca, ustanowiono na Węgrzech Dniem Jedności Narodowej. W wyniku traktatu Królestwo Węgierskie utraciło $\frac{2}{3}$ powierzchni oraz $\frac{1}{3}$ ludności.

[5] Szerzej zob. B. Góralczyk, *Węgierski syndrom Trianon*, Warszawa 2022.

[6] Nieistniejąca już pod nazwą „Jobbik” partia głosiła hasła rewizjonizmu terytorialnego. Niemniej sukcesywnie realizowana od 2016 r. ewolucja z pozycji radykalnych w stronę politycznego centrum doprowadziła do zmiany nazwy z „Jobbik Magyarorszáért Mozgalom” (dosłownie: Jobbik

bywa niejednokrotnie wykorzystywany w polityce wewnętrznej do konsolidacji poparcia społecznego oraz wsparcia ideowego dla ponad trzymilionowej diaspory węgierskiej w państwach ościennych. Dobre stosunki z sąsiadami oraz działania na rzecz poprawy sytuacji węgierskich mniejszości zamieszkałych poza granicami kraju znalazły się wśród celów węgierskiej polityki zagranicznej sformułowanych przez koalicyjny rząd powołany 23 maja 1990 r. w wyniku pierwszych demokratycznych wyborów na Węgrzech. Bogdan Góralczyk podkreślał, że wymienione cele – razem z integracją ze strukturami euroatlantyckimi – nie budziły kontrowersji oraz zostały objęte parlamentarnym konsensusem⁷.

Nemzetpolitika

Politykę europejską należy zatem rozpatrywać także w kontekście polityki wobec państw sąsiednich, przede wszystkim przez pryzmat zamieszkującej w nich diaspory, gdyż determinuje to relacje Węgier z wybranymi państwami – członkami Unii Europejskiej oraz dwoma sąsiednimi państwami, które do członkostwa w UE aspirują. O ile stosunki węgiersko-serbskie oparte są na konstruktywnej współpracy⁸,

Ruch na rzecz Lepszych Węgier) na „Konzervatívok” (Konserwatyści) w 2023 r. Szerzej na temat Jobbiku zob. D. Héjj, *Od partii narodowo-radykalnej do partii ludowej – ewolucja partii Jobbik w węgierskim systemie partyjnym (2003–2016)*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47, s. 135–152. Poglądy rewizjonistyczne dotyczące granic z sąsiadami Węgier obecne są w węgierskim dyskursie publicznym za sprawą partii Mi Hazánk Mozgalom [Ruch My Ojczyzna – tłum. R.R.] i jego lidera Lászla Toroczkaia, zob. W. Ferfecki, *Dyplomatyczny skandal w polskiej ambasadzie w Budapeszcie*, <https://www.rp.pl/dyplomacja/art37561401-dyplomatyczny-skandal-w-polskiej-ambasadzie-w-budapeszcie> [dostęp: 17.10.2023].

^[7] B. Góralczyk, *Republika Węgierska na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 117.

^[8] D. Héjj, *Relacje węgiersko-serbskie w szczytowym punkcie*, <https://ies.lublin.pl/komentarze/relacje-węgiersko-serbskie-w-szczytowym-punkcie/> [dostęp: 17.10.2023].

m.in. w obszarze gospodarczym⁹, o tyle relacje węgiersko-ukraińskie mają charakter permanentnych sporów ze zróżnicowanym natężeniem wokół realizacji praw językowych liczącej ponad 100 tys. osób mniejszości węgierskiej w obwodzie zakarpackim Ukrainy. Zarzewiem konfliktu węgiersko-ukraińskiego na Zakarpaciu była kwestia uchwalonej i implementowanej od września 2017 r. ustawy o oświacie, która w zasadzie wyeliminowała język węgierski ze szkolnictwa, co władze w Budapeszcie uznały za istotne ograniczanie praw mniejszości.

Wcześniej natomiast liczne napięcia w relacjach z państwami sąsiadującymi z Węgrami wywołała nowelizacja węgierskiej ustawy o obywatelstwie z 2010 r., która umożliwiła etnicznym Węgom z państw sąsiadujących ubieganie się o uzyskanie węgierskiego obywatelstwa w uproszczonej procedurze, oraz uchwalona blisko dekadę wcześniej ustawa o ludności węgierskiej mieszkającej poza granicami kraju – tzw. Karta Węgry¹⁰, która nadawała etnicznym Węgom z państw sąsiadujących [z wyjątkiem żyjących w Austrii – R.R.] przywileje o charakterze socjalnym¹¹. Tadeusz Kopyś wskazał również, iż:

legislacja była próbą wprowadzenia w życie etnokulturowej definicji narodu w Europie Środkowej w przeciwieństwie do często nadużywanej etnopolitycznej definicji. Przede wszystkim należy podkreślić, że Węgrzy nie dążyli do wytworzenia wspólnoty narodowej ze stolicą w Budapeszcie, lecz przeciwnie nowego rozumienia narodu jako całego

[9] Chodzi np. o wspólną realizację remontu szlaku kolejowego Budapeszt–Belgrad.

[10] T. Kopyś, *Polityka obrony mniejszości narodowych i polityka zagraniczna Węgier. Casus Karty Węgry w stosunkach węgiersko-słowackich i węgiersko-rumuńskich*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012 (1), s. 178.

[11] Chodziło m.in. o prawo do kształcenia na węgierskich uczelniach wyższych, zatrudnienia na Węgrzech oraz bezpłatnego korzystania z węgierskiego systemu ochrony zdrowia.

kompleksu spraw łączących różne wspólnoty poza granicami
Węgier oraz Budapesztu¹²,

czyli legislacja realizowała etnokulturową i terytorialną definicję
narodu.

Mniejszość węgierska najliczniej reprezentowana jest w strukturze społecznej Słowacji, Rumunii i Serbii, co w istotny sposób determinuje relacje dwustronne tych państw z Węgrami¹³. Polityka wobec diaspory węgierskiej realizowana jest zarówno w symbolicznej warstwie, jako instrument polityki pamięci, jak i w formie zinstytucjonalizowanej. W wymiarze symbolicznym „polityka narodowa” przejawia się m.in. ostentacyjnym manifestowaniem pamięci historycznej tzw. Wielkich Węgier. Polityka pamięci, którą jest świadome wspieranie pamięci o konkretnych wydarzeniach, procesach i postaciach historycznych z politycznym zamiarem oraz w celach politycznych¹⁴, realizowana jest również w dyskursie politycznym [główne węgierskie partie polityczne odnoszą się do „traumy Trianon” w swoich manifestach politycznych – R.R.] oraz publicznym w postaci kształtowania przestrzeni symbolicznej (narracja społeczna)¹⁵, nośników pamięci (pomniki

[12] T. Kopyś, *Polityka obrony...*, s. 178–179.

[13] Węgrzy zamieszkują głównie południową Słowację, dawniej tzw. Felvidék, czyli Górne Węgry, stanowiąc 8,5% społeczeństwa, w Rumunii (przede wszystkim Siedmiogrodzie, węg. Erdély) to 6,5% społeczeństwa, zaś w Serbii (głównie na obszarze Wojwodiny, węg. Vajdaság/Bánság) stanowią 3,5% struktury społecznej.

[14] B. Bouvier, M. Schneider, *Geschichtspolitik und demokratische Kultur. Einleitende Überlegungen*, [w:] *Geschichtspolitik und demokratische Kultur: Bilanz und Perspektiven*, red. B. Bouvier, M. Schneider, Bonn 2008.

[15] Chodzi m.in. o manifestacyjne prezentowanie przez premiera Viktora Orbána, np. w mediach społecznościowych, zdjęć historycznych map, które obejmują tereny odebrane Węgom na mocy traktatu z Trianon z 1920 r., a nawet publiczne występy podczas meczów piłkarskich z szalikiem z konturem „Wielkich Węgier”. Manifestowanie nostalgii widoczne jest również w życiu codziennym. Popularne są naklejki z konturami „Wielkich Węgier”, które umieszcza się na samochodach. W programach prognozy pogody w węgierskiej telewizji publicznej informacje pogodowe dotyczą obszaru tzw. Basenu Karpackiego/ Kotliny Karpackiej, który obejmuje właśnie

i święto państwowe)¹⁶, instytucji tzw. strażników pamięci (np. instytut badawczy Trianon), memoryzacji (teatry¹⁷, muzea – np. Muzeum Trianon), podstawy programowej w edukacji szkolnej i mechanizmów polityki pamięci takich jak przeinaczania w postaci tworzenia mitu państwa niewinnego, które zostało przymuszone do udziału w II wojnie światowej „zdradą Zachodu” w postaci traktatu z Trianon, pomijając jednocześnie współpracę ówczesnych władz z III Rzeszą¹⁸.

Polityka wobec diaspory realizowana jest w wymiarach instytucjonalnym oraz funkcjonalnym. W aspekcie instytucjonalnym odpowiada za jej prowadzenie Sekretariat Stanu ds. Polityki Narodowej w Kancelarii Premiera (Miniszterelnökség – Nemzetpolitikai Államtitkárság). W zakresie jego kompetencji znajduje się projektowanie i prowadzenie

tereny utracone w wyniku traktatu z Trianon. Z kolei gmach węgierskiego parlamentu zdobi flaga Szeklerów, domagającej się autonomii węgierskiej grupy etnicznej mieszkającej w Rumunii. W narracji społecznej warto wskazać również na kontrowersyjne wypowiedzi członków węgierskiego rządu, głównie premiera, który odwołuje się do historycznych ziem węgierskich (zob. T. Waleński, *Orban doprowadził Chorwatów do furii. Jednym zdaniem*, <https://wiadomosci.wp.pl/chorwaci-wsciekli-na-wegry-ambasador-na-dywaniku-6768030920702848a> [dostęp: 17.10.2023]), które padają także podczas wydarzenia pod nazwą „Letni Uniwersytet w Băile Tușnad” (węg. Tusnádfürdő) w Rumunii adresowanym głównie do diaspory. W 2023 r. podczas tego spotkania Orbán określił Słowację mianem oderwanego terytorium.

[16] Przykładem jest pomnik w Budapeszcie obok gmachu węgierskiego parlamentu – Miejsce Pamięci Jedności Narodowej (węg. Nemzeti Összetartozás Emlékhelye) z 13 tys. tabliczek z nazwami miejscowości zarówno z terenów utraconych po Trianon, jak i z terytorium obecnych Węgier – oraz Dzień Jedności Narodowej obchodzony 4 czerwca, w rocznicę traktatu z Trianon z 1920 r.

[17] W 2018 r. w Budapeszcie wystawiono plenerową operę *Trianon*. Szerzej zob. D. Héjji, *Sto lat węgierskiego żalu i wykluczenia. Traktat w Trianon jako zdrada Zachodu*, <https://forsal.pl/artykuly/1481157,traktat-w-trianon-set-na-rocznica-wegry-zdradzone-przez-zachod.html> [dostęp: 17.10.2023].

[18] Elementem współczesnej polityki historycznej jest również wybudowanie w Budapeszcie pomnika Ofiar Okupacji Niemieckiej, którego istnienie *de facto* podaje w wątpliwość zaangażowanie węgierskich strzałokrzyżowców w kolaborację z III Rzeszą i popełnianie przez nich zbrodnie. Zob. J. Giziński, *Węgierski pomnik Ofiar Okupacji Niemieckiej*, <https://www.rp.pl/swiat/art12375641-wegierski-pomnik-ofiar-okupacji-niemieckiej> [dostęp: 17.10.2023].

„polityki narodowej”, opieka nad diasporą węgierską – także poza „Basenem Karpackim”, prowadzenie uproszczonej procedury naturalizacji, zarządzanie funduszem celowym¹⁹ oraz wsparcie autonomii Węgrów w państwach sąsiednich²⁰. Polityka wobec diaspory na poziomie funkcjonalnym realizowana jest przez szereg programów operacyjnych, takich jak dofinansowanie wyjazdów edukacyjnych węgierskich uczniów do zamieszkałych przez Węgrów obszarów krajów sąsiednich. Wsparcie diaspory węgierskiej w państwach ościennych przejawia się również dofinansowaniem węgierskiego życia kulturalnego i miejscowych klubów sportowych, co stanowi formę manifestacji jedności narodowej i tym samym ma wymiar polityczny, realizowany we współpracy z tamtejszymi węgierskimi organizacjami mniejszościowymi²¹.

[19] W ramach tego funduszu działa również Narodowy Instytut Badań nad Polityką Narodową (Nemzetpolitikai Kutatóintézet), którego zadaniem jest prowadzenie badań naukowych i analiz nad stanem obecnym i kondycją diaspory węgierskiej.

[20] Największe kontrowersje wzbudza postulat autonomii terytorialnej dla węgierskich Szeklerów w Rumunii. Szerzej zob. R. Rajczyk, *Postulat autonomii Szeklerów w Rumunii*, [w:] *Współczesne regionalizmy i separatyzmy polityczne i kulturowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. D. Miszewski, G. Wnętrzak, F. Dąbrowski, Warszawa 2021, s. 123–139. Kontrowersje tego typu obecne są także w relacjach węgiersko-ukraińskich. Zob. D. Szeligowski, V. Józwiak, *Perspektywy uregulowania sporu o prawa mniejszości węgierskiej na Ukrainie*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 146 (1719).

[21] Diaspora w państwach ościennych ma prawa wyborcze, co z punktu widzenia interesu politycznego węgierskiego Fideszu jest niezwykle istotne. W państwach tzw. Basenu Karpackiego funkcjonują organizacje mniejszości węgierskiej: na Ukrainie Zakarpackie Węgierskie Stowarzyszenie Kulturalne (Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség), Demokratyczna Wspólnota Węgrów w Chorwacji (Horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége), Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii (Romániai Magyar Demokrata Szövetség, RMDSZ), w Serbii – Węgierskie Stowarzyszenia Wojwodiny (Vajdasági Magyar Szövetség), w Słowenii – Węgierska Wspólnota Narodowa Muravidék (Muravidéki Magyar Nemzeti Közösség) oraz dwie partie polityczne na Słowacji – Most-Híd i Sojusz (tłum. R.R.) Szövetség-Aliancia. Ponad 25 tys. Węgrów mieszka też w aglomeracji Wiednia. Najliczniejsza mniejszość węgierska, ponad 1,2 mln osób, mieszka w Rumunii, głównie w Siedmiogrodzie. RMDSZ jest istotnym aktorem rumuńskiej sceny politycznej o dużym stopniu relewantności oraz jako jedyna organizacja mniejszości narodowych w Rumunii nie korzysta

Współpraca regionalna

Elementem węgierskiej polityki europejskiej jest również współpraca regionalna. Jak stwierdził Andrzej Sadecki:

Europa Środkowa jest tradycyjnie istotnym składnikiem myślenia o polityce zagranicznej prawicy węgierskiej. Po pierwsze wiąże się to z poczuciem odpowiedzialności za los mniejszości węgierskich zamieszkujących sąsiednie państwa. Po drugie węgierscy konserwatyści chętniej niż lewica odwołują się do poczucia wspólnoty państw środkowoeuropejskich, wskazując na związki historyczne łączące Węgry z państwami regionu Europy Środkowej oraz podobną sytuację gospodarczą i geopolityczną tych państw²².

Chronologicznie prezentując zaangażowanie Węgier we współpracę regionalną, wskazać należy na 1989 r., kiedy to Węgry stały się jednym z czterech pomysłodawców Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, której celem jest współpraca 17 państw członkowskich na rzecz integracji europejskiej. Członkostwo Węgier w Grupie Wyszehradzkiej było dla Budapesztu platformą współpracy w zakresie integracji z Unią Europejską oraz formą współpracy politycznej państw tworzących V4 na szczycie UE. Współpraca ta realizowana jest z różnym natężeniem w zależności od proveniencji politycznej ugrupowań sprawujących władzę polityczną w państwach członkowskich. Po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej inwazji na Ukrainie 24 lutego 2022 r. na

z przywilejów wyborczych, które zgodnie z rumuńskim prawem przewidują jeden mandat parlamentarny dla organizacji reprezentującej mniejszość narodową. Zob. R. Rajczyk, *Polityka narodowościowa Rumunii po 1989 roku*, [w:] *Mniejszości narodowe i prawodawstwo mniejszościowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Historia i współczesność*, red. K. Nowak, J. Szymeczek, Czeski Cieszyn 2015, s. 191–199.

^[22] A. Sadecki, *Polityka zagraniczna Węgier po 2010 roku*, [w:] *Węgry Orbána – wzór czy przestroga?*, red. L. Skiba, M. Rapkiewicz, M. Kędzierski, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2012, s. 133.

współpracy w ramach V4 cieniem położył się *de facto* prorosyjski stosunek władz węgierskich do wojny. Alternacja władzy politycznej na Słowacji w 2023 r. w kierunku ugrupowań prezentujących prorosyjskie stanowisko pozwala domniemywać, iż relacje słowacko-węgierskie w sferze politycznej ulegną zacieśnieniu w perspektywie kadencji słowackiej Rady Narodowej 2023–2027²³.

Ważnym aspektem współpracy regionalnej jest dla Węgier również współpraca transgraniczna²⁴, która przebiega na podstawie 9 Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej oraz 19 euroregionów²⁵. Łukasz Lewkowicz wskazuje, że w zakresie funkcjonowania Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej Węgry wykazują istotne zaangażowanie w korzystaniu z tego instrumentu²⁶.

Wariantem współpracy regionalnej jest też współpraca dunajska²⁷. Według strategii Unii Europejskiej dla regionu Dunaju obejmuje ona obszar od Szwarzwaldu w Niemczech po rejon wybrzeża Morza Czarnego. Współpraca dunajska dotyczy przede wszystkim: infrastruktury transportowej, energetycznej, bezpieczeństwa, zrównoważonego rozwoju, społeczeństwa wiedzy i ochrony środowiska.²⁸ Umożliwia to m.in. prowadzenie aktywnej kooperacji z Bałkanami Zachodnimi, co z jednej strony wzmacnia pozycję Węgier w regionie, a z drugiej służy realizacji celów politycznych w polityce wewnętrznej²⁹.

[23] M. Karnitsching, *Watch out Ukraine, here comes the Hungaro-Austrian Empire*, <https://www.politico.eu/article/hungaria-austria-herbert-kickl-watch-out-ukraine-here-comes-the-hungaro-austrian-empire/> [dostęp: 17.10.2023].

[24] Mowa tu m.in. o inicjatywie Interreg, której zadaniem jest promocja współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

[25] *Overview of the EGTCs around Hungary*, eds. S. Svensson, G. Ocskay, Budapest 2016, s. 50.

[26] Ł. Lewkowicz, *Współpraca transgraniczna państw Grupy Wyszehradzkiej: uwarunkowania, struktury, perspektywy*, „Prace IES” 2020, nr 13, s. 69.

[27] <https://www.interreg-danube.eu/> [dostęp: 17.10.2023].

[28] <https://danube-region.eu/about/priority-areas/> [dostęp: 17.10.2023].

[29] Por. *Premier Węgier: UE musi przekazywać więcej środków Bałkanom, a nie dawać pieniądze wyłącznie Ukrainie*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8738929,premier-wegier-ue-musi-przekazywac-wiecej-srodkow-balkanom-a-nie-dawac-pieniadze-wylacznie-ukrainie.html> [dostęp: 23.10.2023].

Formą współpracy transnarodowej i międzyregionalnej w odniesieniu do basenów mórz Czarnego i Kaspijskiego jest również wykorzystanie przez Węgry w aspekcie praktycznym koncepcji turanizmu³⁰ i wynikających z niej korzyści ekonomicznych w relacjach gospodarczych z Organizacją Państw Turkijskich, która zrzesza: Turcję, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan oraz Uzbekistan i w której to Węgry od 2018 r. mają status obserwatora³¹.

Spójne partnerstwo gospodarcze, współpraca infrastrukturalna i energetyczna oraz w zakresie komunikacji cyfrowej to główne cele Inicjatywy Trójmorza wpisujące się w założenia chronologicznie wcześniejszej Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, która powstała przy istotnym udziale węgierskim. O znaczeniu ekonomicznym Inicjatywy Trójmorza dla Węgier świadczyć może zapowiedź organizacji szczytu Inicjatywy Trójmorza w Budapeszcie w 2025 r. oraz węgierski udział w powołaniu Funduszu Inwestycyjnego Inicjatywy Trójmorza, którego zadaniem jest wsparcie finansowe projektów z dziedziny infrastruktury transportowej, energetycznej i cyfrowej w regionie Trójmorza. Położenie geograficzne Węgier jest kluczowe dla powodzenia inicjatywy, która stanowić może uzupełnienie formatu V4. Jest ona koherentna z węgierską polityką regionalną, której celem jest zapewnienie stabilizacji politycznej poprzez rozwój gospodarczy.

[30] Koncepcja ta zakłada środkowoazjatyckie pochodzenie etnosu węgierskiego. Zadaniem powstałego w 2019 r. Instytutu Badań Węgierskich (Magyar-ságkutató Intézet) jest naukowe udowodnienie tej tezy, której założenia są krańcowo odmienne od dotychczasowego stanu badań etnograficznych oraz lingwistycznych, które sankcjonują ugrofińskie pochodzenie Węgrów.

[31] R. Rajczyk, *Wschodnia dyplomacja Budapesztu*, „Komentarze IES” 2022, nr 524 (36/2022).

Wymiar gospodarczy węgierskiej polityki europejskiej

Na ekonomiczny aspekt węgierskiej polityki europejskiej należy patrzeć przez pryzmat relacji z Unią Europejską, idei pomostu („przełamywacza lodów” – określenie Viktora Orbána) pomiędzy Wschodem a Zachodem oraz koncepcji „otwarcia na Wschód”. Wszystkie te aspekty wykazują koherentność oraz mają charakter wynikowy względem siebie.

Koncepcja „otwarcia na Wschód” (węg. keleti nyitás) jest oficjalną doktryną węgierskiej polityki zagranicznej od 2010 r., która obejmuje wybrane państwa Azji Południowo-Wschodniej, Azji Wschodniej, Azji Centralnej oraz Bałkany i Federację Rosyjską³².

Głównym celem „otwarcia na Wschód” jest zmniejszenie zależności węgierskiej gospodarki od Zachodu oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez dywersyfikację źródeł dostaw surowców, w tym m.in. rozbudowę we współpracy ze stroną rosyjską węgierskiej elektrowni atomowej w Paks.

W kontekście polityki europejskiej istotnego znaczenia nabierają zatem dwie kwestie: relacji węgiersko-rosyjskich w świetle stanowiska Unii Europejskiej wobec wojny na Ukrainie oraz ograniczenia nadmiernych i ryzykownych zależności ekonomicznych od Chińskiej Republiki Ludowej³³ jako narzędzia budowania autonomii strategicznej Unii Europejskiej, czyli odporności w kluczowych dla wspólnoty obszarach. Spośród pozostałych instrumentów wzmocnienia europejskiej niezależności i spójności jednolitego rynku, takich jak mechanizm

[32] D. Héjj, *Polityka Węgier wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, „Prace IeŚ” 2022, nr 10, s. 9.

[33] 30 grudnia 2020 r. Unia Europejska i Chiny zakończyły negocjacje w sprawie kompleksowej umowy inwestycyjnej (Comprehensive Agreement on Investment). Na przeszkodzie we wdrożeniu stanęły unijne sankcje nałożone na chińskich urzędników oskarżanych o łamanie praw człowieka wobec muzułmańskich Ujgurów. Obecnie główna przeszkoda we współpracy Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową to chińskie wsparcie polityczne dla rosyjskiej agresji na Ukrainę.

przeciwko wymuszeniom (ekonomicznym)³⁴, kontrola subsydiów zagranicznych zakłócających funkcjonowanie rynku wewnętrznego³⁵ oraz zakaz importu do Unii produktów wytworzonych w wyniku pracy przymusowej, z punktu widzenia relacji węgiersko-unijnych największe znaczenie ma mechanizm kontroli inwestycji³⁶ z uwagi na fakt chińskich inwestycji na Węgrzech będących wynikiem „otwarcia na Wschód”. W tym zatem wymiarze efekty relacji węgiersko-chińskich stanowić mogą zagrożenie dla spójności Unii Europejskiej i tym samym skuteczności działań tej organizacji.

Należy także zwrócić uwagę na lansowaną przez obecne węgierskie władze ideę pomostu pomiędzy Wschodem a Zachodem. Nie należy jej jednak traktować jako oficjalnego programu politycznego, niemniej jest wyrazem filozofii polityki prowadzonej przez węgierskiego premiera, która zakłada utrzymanie pragmatycznych relacji zarówno ze Wschodem, jak i Zachodem³⁷. W tym zakresie, pomimo unijnych sankcji, Węgry nadal korzystają z rosyjskich węglowodorów, zwiększając nawet ich wolumen w stosunku do kilkunastoletniego kontraktu gazowego z Rosją podpisanego tuż przed rozpoczęciem pełnoskalowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Prorosyjska *de facto* postawa Węgier w obliczu wojny na Ukrainie tłumaczona jest brakiem alternatywy dla rosyjskich węglowodorów, jeśli chodzi zarówno o infrastrukturę przesyłową, jak i kwestię konkurencyjności cenowej.

[34] Trwają prace legislacyjne nad rozporządzeniem w sprawie ochrony Unii i jej państw członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie.

[35] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny, Dz. Urz. UE L 330/1 z 23.12.2022 r.

[36] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz. Urz. UE L 079I z 21.03.2019 r.

[37] Ponad 80% wymiany handlowej Węgier przypada na Unię Europejską, a podstawą eksportu jest przemysł motoryzacyjny, w którym dominuje kapitał niemiecki, ale także chiński, japoński i koreański.

Prorosyjskie stanowisko Węgier zmniejsza ich wiarygodność na arenie międzynarodowej, ale jak dotąd manifestowanie postawy „po stronie pokoju” (określenie węgierskich władz) przejawia się w: utrzymaniu współpracy gospodarczej, kontaktów najważniejszych aktorów węgierskiej polityki (premier, minister spraw zagranicznych) ze stroną rosyjską, odmowie dostaw i tranzytu broni oraz sprzętu wojskowego dla Ukrainy³⁸ oraz negocjowaniu wyłączenia niektórych elementów europejskich sankcji wobec Rosji przy jednoczesnym formalnym poparciu dla ich realizacji³⁹.

Niemniej jednak prorosyjska postawa, krytyczne stanowisko wobec unijnych sankcji przeciwko Rosji, a także blokowanie pomocy Ukrainie traktować można jako elementy kreowania przez Orbána własnej marki politycznej względem najważniejszych wschodnich partnerów politycznych i gospodarczych Węgier (Chiny i Rosję łączy stosunek do wojny na Ukrainie i polityczne plany reorientacji układu sił w świecie) oraz autokratycznych i autorytarnych reżimów politycznych z państw objętych „otwarcie na Wschód”.

Aktorzy węgierskiej polityki europejskiej

W strukturze podziału władzy na Węgrzech pozycja prezydenta jako organu władzy wykonawczej sprowadza się przede wszystkim do funkcji reprezentacyjnych jako najwyższego przedstawiciela Węgier. Mandat głowy państwa węgierskiego nie pochodzi z wyborów powszechnych, ale to prezydentowi konstytucja powierza desygnowanie premiera, który wybierany jest przez parlament bezwzględną większością głosów

[38] I. Gizińska, A. Sadecki, *Kolejne węgierskie weto wymierzone w Ukrainę*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-05-23/kolejne-węgierskie-weto-wymierzone-w-ukrainie> [dostęp: 23.10.2023].

[39] Przykładem jest uzyskanie przez Węgry pod groźbą zablokowania sankcji wyłączenia z nich patriarchy Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego czy też utrzymywanie aktywnych relacji dyplomatycznych ze wspierającą Rosję Białorusią.

i do którego zadań należy przede wszystkim ustalanie ogólnej polityki rządu⁴⁰. Ministerstwa tworzy i znosi się na podstawie ustawy, dzięki czemu od 1 sierpnia 2023 r. w strukturze węgierskiego rządu funkcjonuje Ministerstwo ds. Europejskich (Európai Uniók Ügyek Minisztériuma)⁴¹, w którym kierującemu jego pracami sekretarzowi stanu podlegają zastępcy odpowiedzialni za prawo europejskie, działania operacyjne węgierskiej prezydencji oraz politykę europejską⁴².

Forsowana przez węgierskiego premiera idea pomostu pomiędzy Wschodem a Zachodem paradoksalnie zakłada utrzymanie suwerenności w polityce gospodarczej oraz zagranicznej. Co więcej, oba te działy administracji rządowej od czasów przejęcia władzy politycznej na Węgrzech w 2010 r. przez Fidesz oraz jego koalicjanta: Chrześcijańsko-Demokratyczną Partię Ludową (Kereszténydemokrata Néppárt) znajdują się w jednym ministerstwie: spraw zagranicznych i handlu, co świadczy o tym, iż interes gospodarczy reprezentuje węgierską rację stanu. Takim stanowiskiem oraz prawicowo-konserwatywną linią polityczną wyjaśnić można lansowanie przez premiera Orbána poparcia dla koncepcji Europy narodów, która przewiduje przede wszystkim poszanowanie dla suwerenności państw członkowskich i sprzeciw wobec pogłębiania integracji europejskiej⁴³.

Postępujący od 2010 r. regres węgierskiej demokracji⁴⁴ doprowadził do poważnego kryzysu w relacjach węgiersko-unijnych, których

[40] Ustawa zasadnicza Węgier, Dziennik Urzędowy Węgier z 2.01.2023 r. (Magyarország Hivatalos Lapja, 2023. január 2.).

[41] Ustawa LIV/2023 z 7.07.2023 opublikowana w Monitorze Węgier, 13.07.2023 (A Magyarországi minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény módosításáról; Magyar Közlöny; 2023. évi 104. szám; 2023. július 13.; 5368.)

[42] <https://kormany.hu/europai-unios-ugyek-minisztériuma/helyettes-allamtitkarok-eum> [dostęp: 24.10.2023].

[43] S. Sowiński, *Europa narodów, ale jakich? Naród w dyskusji o integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2002, nr 1, s. 9–31.

[44] Chodzi m.in. o: ograniczenie niezależności banku centralnego i sądów, osłabienie pozycji sądu konstytucyjnego, hegemonię własnościową na rynku medialnym, ograniczenie wolności akademickiej, ostrą politykę antyimigracyjną,

symbolem stało się zainicjowanie w 2022 r. przez Komisję Europejską procedury warunkowości przy wypłacie pieniędzy z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility) i budżetu UE w perspektywie finansowej 2021–2027, a wymiernym skutkiem jest zamrożenie, ze względu na wysokie ryzyko korupcyjne, całości środków m.in. z Funduszu Spójności⁴⁵.

Osią permanentnego *de facto* konfliktu z Unią Europejską są kwestionowane przez UE: praworządność na Węgrzech i niezawisłość sądownictwa oraz naruszanie praw podstawowych, a także korupcja. Komisja Europejska korzysta zatem z przewidzianych unijnym prawem narzędzi do uzyskania zmian w polityce rządu w Budapeszcie, który instrumentalizując prowadzoną przez siebie politykę europejską, usiłuje wymuszać korzystne decyzje ze strony Unii Europejskiej, m.in. blokując niektóre kluczowe decyzje UE, np. w zakresie finansowej rekompensaty dla państw wspierających Ukrainę sprzętem wojskowym w wojnie z Rosją. Balansowanie pomiędzy eskalacją a ugodowością wobec groźby wprowadzenia lub samą implementacją sankcji wobec Węgier stały się swoistą techniką negocjacyjną rządu węgierskiego, którego konfrontacyjna postawa wobec Unii Europejskiej m.in. w zakresie praw społeczności LGBT+, prorosyjskiego stanowiska i współpracy ze wschodnimi autokracjami przybrała formę strategii politycznej obliczonej na utrzymanie społecznego poparcia wśród nastawionych antyunijnie wyborców.

^[45] Konsekwencją tych działań ze strony UE jest m.in. zamrożenie udziału węgierskich uczelni wyższych w programie Erasmus+.

Podsumowanie

Konfrontacyjna postawa Węgier wobec Unii Europejskiej, która przejawia się m.in. instrumentalizacją prowadzonej przezeń polityki europejskiej⁴⁶, powoduje izolację polityczną tego państwa na forum UE. Pogłębia ją prorosyjskie stanowisko, które ogranicza jednocześnie wiarygodność Węgier w NATO. Demonstrowanie odmiennej postawy politycznej wykorzystywane jest przez węgierskie władze do umacniania przede wszystkim więzi gospodarczych z partnerami ze Wschodu – głównie Chinami i Rosją⁴⁷ – oraz stanowi próbę budowania pozycji w stosunkach międzynarodowych.

Antyunijna retoryka to element utrzymania społecznego poparcia własnego elektoratu na Węgrzech⁴⁸. Krytyczna ocena działań instytucji Unii Europejskiej wobec Węgier – głównie w odniesieniu do praworządności i mechanizmu warunkowości – systematycznie pogłębia kryzys relacji węgiersko-unijnych.

Rosnące koszty polityczne⁴⁹ będące wynikiem odmiennej od unijnej polityki wobec Rosji oraz instrumentalizowania polityki europejskiej

[46] Chodzi np. o groźbę zablokowania przez Węgry rozmów akcesyjnych Ukrainy z Unią Europejską w razie niespełnienia przez Kijów warunków węgierskich dotyczących mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu oraz wycofania przez Ukrainę z listy „międzynarodowych sponsorów wojny” jednego z węgierskich państwowych banków, co nastąpiło, ale nie zmieniło krytycznego stanowiska Węgier, które domagają się gwarancji, iż OTP Bank nie znajdzie się ponownie na liście w przyszłości.

[47] Premier Węgier twierdzi, że Zachód utracił przewagę konkurencyjną i współpraca gospodarcza ze Wschodem jest koniecznością.

[48] Podczas przemówienia z okazji 67. rocznicy wybuchu rewolucji 1956 r. w Veszprém Orbán, mówiąc o Unii Europejskiej, zastosował paralelę do Związku Radzieckiego.

[49] Mowa tutaj o możliwości uruchomienia procedury, która umożliwi odebranie prawa głosu w Radzie UE państwu, które permanentnie łamie praworządność, ale pod warunkiem jednomyślności państw członkowskich z wyjątkiem państwa objętego procedurą z art. 7 Traktatu o UE. Parlament Europejski natomiast uchwalił rezolucję wzywającą do odwołania rotacyjnego przewodnictwa Węgier w Radzie UE, które przypada na drugą połowę 2024 r., kwestionując jego realizację na podstawie zasady praworządności oraz przestrzegania praw podstawowych. Zob. *Parlament Europejski przyjął*

skutkują również wzrostem kosztów ekonomicznych⁵⁰, co doprowadzić może do konsolidacji węgierskiego społeczeństwa wokół większości sprawującej władzę polityczną oraz umieszczenia w agendzie dyskursu publicznego ewentualnego wystąpienia Węgier z Unii Europejskiej.

Węgierską rację stanu od ponad dekady stanowi interes gospodarczy, którego narzędziem stało się instrumentalizowanie polityki europejskiej, zwłaszcza wobec mniejszości węgierskiej w państwach sąsiednich, czyli na obszarze tzw. Basenu Karpackiego. Kotlina Karpacka odgrywa bowiem istotną rolę we współczesnej polityce węgierskiej jako zasadniczy element prowadzenia polityki pamięci.

Z kolei koncepcja „otwarcia na Wschód”, będąca jednym z głównych kierunków węgierskiej polityki zagranicznej, wykorzystywana jest to podniesienia pozycji międzynarodowej, w tym na poziomie Unii Europejskiej. Niemniej jednak w korelacji z prorosyjskim stanowiskiem wobec wojny na Ukrainie efektywność węgierskiej idei pomostu pomiędzy Wschodem i Zachodem, którą można by określić mianem wschodniej polityki europejskiej, należy obecnie zakwestionować. Jej ewentualna skuteczna implementacja zależy od polityki państw członkowskich Unii Europejskiej wobec Węgier, a także koncyliacyjnego charakteru polityki Węgier, w tym zaniechania osłabiania spójności UE na forum międzynarodowym oraz naruszania praworządności i praw podstawowych.

Balansowanie pomiędzy instrumentalnym podejściem do członkostwa w Unii Europejskiej i równoczesną krytyką instytucji unijnych stanowi immanentną cechę polityki węgierskiego rządu, podobnie jak naprzemienna polityka ustępstw i eskalacji konfliktu z Unią

rezolucję wzywającą do odwołania przewodnictwa Węgier w Radzie UE, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8726987,parlament-europejski-przyjal-rezolucje-wzywajaca-do-odwolania-przewodnictwa-wegier-w-radzie-ue.html> [dostęp: 25.10.2023].

^[50] Problemem mogą okazać się podwyżki opłat przesyłowych i tranzytowych, które wprowadziła Ukraina, oraz możliwość wprowadzenia przez Bułgarię takiej podwyżki w stosunku do tranzytu rurociągiem TurkStream, którym na Węgry trafiają ponad $\frac{3}{4}$ rosyjskiego gazu serbską odnogą tej instalacji. Decyzja Ukrainy o nieprzedłużaniu umowy na tranzyt rosyjskiego gazu zmusza natomiast Węgry do szukania alternatywnych tras dostaw.

Europejską. Biorąc jednak pod uwagę węgierską rację stanu definio-
waną poprzez interes gospodarczy, ewentualne wyjście Węgier z Unii
Europejskiej staje pod znakiem zapytania w dającej się przewidzieć
przyszłości.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 z dnia
14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających
rynek wewnętrzny, Dz. Urz. UE L 330/1 z 23.12.2022 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia
19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich
inwestycji zagranicznych w Unii, Dz. Urz. UE L 079I z 21.03.2019 r.

Ustawa zasadnicza Węgier, Dziennik Urzędowy Węgier z 2012.03.01 r.
(Magyarország Alaptörvénye, 2012. január 2.).

Ustawa LIV/2023 z 7.07.2023 opublikowana w Monitorze Węgier,
13.07.2023 (A Magyarország minisztériumainak felszólásáról szóló
2022. évi II. törvény módosításáról; Magyar Közlöny; 2023. évi 104.
szám; 2023. július 13.; 5368.).

Literatura

Bouvier B., Schneidr M., *Geschichtspolitik und demokratische Kultur. Einle-
itende Überlegungen*, [w:] *Geschichtspolitik und demokratische Kultur. Bilanz
und Perspektiven*, red. B. Bouvier, M. Schneider, Bonn 2008.

Góralczyk B., *Republika Węgierska na drodze do członkostwa w Unii Europej-
skiej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4.

Góralczyk B., *Węgierski syndrom Trianon*, Wydawnictwo Akademickie Dialog,
Warszawa. 2022

- Héjj D., *Kierunki polityki zagranicznej Węgier*, „INFOS 2020”, nr 10(276).
- Héjj D., *Od partii narodowo-radykalnej do partii ludowej – ewolucja partii Jobbik w węgierskim systemie partyjnym (2003–2016)*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47.
- Héjj D., *Relacje węgiersko-serbskie w szczytowym punkcie*, „Komentarze IES” 2023, nr 882 (130).
- Józwiak V., *Węgry wobec wojny rok po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji*, „Biuletyn PISM” 2023, nr 38 (2659).
- Kopys T., *Polityka obrony mniejszości narodowych i polityka zagraniczna Węgier. Casus Karty Węgra w stosunkach węgiersko-słowackich i węgiersko-rumuńskich*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 1.
- Lewkowicz Ł., *Współpraca transgraniczna państw Grupy Wyszehradzkiej: uwarunkowania, struktury, perspektywy*, „Prace IES” nr 2020, nr 13.
- Overview of the EGTCs around Hungary*, eds. S. Svensson, G. Ocskay, Budapest 2016.
- Rajczyk R., *Polityka narodowościowa Rumunii po 1989 roku*, [w:] *Mniejszości narodowe i prawodawstwo mniejszościowe w Europie Środkowo-Wschodniej: historia i współczesność*, red. K. Nowak, J. Szymeczek, Czeski Cieszyń 2015.
- Rajczyk R., *Postulat autonomii Szeklerów w Rumunii*, [w:] *Współczesne regionalizmy i separatyzmy polityczne i kulturowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. D. Miszewski, G. Wnętrzak, F. Dąbrowski, Warszawa 2022.
- Rajczyk R., *Wschodnia dyplomacja Budapesztu*, „Komentarze IES” 2022, nr 524 (36).
- Sadecki A., *Polityka zagraniczna Węgier po 2010 roku*, [w:] *Węgry Orbána – wzór czy przestroga?*, red. L. Skiba, M. Rapkiewicz, M. Kędzierski, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2012.
- Sowiński S., *Europa narodów, ale jakich? Naród w dyskusji o integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2002, nr 1.
- Wielomski A., *Austro-Węgrzy i paneuropeiści. Arystokratyczni krytycy Europy wersalskiej*, „Kultura Słowian. Rocznik Komisji Kultury Słowian PAU” 2020, t. 16.

Źródła internetowe

- Perfecki W., *Dyplomatyczny skandal w polskiej ambasadzie w Budapeszcie*, <https://www.rp.pl/dyplomacja/art37561401-dyplomatyczny-skandal-w-polskiej-ambasadzie-w-budapeszcie>.
- Gizińska I., Sadecki A., *Kolejne węgierskie weto wymierzone w Ukrainę*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-05-23/kolejne-wegierskie-weto-wymierzone-w-ukraine>.
- Giziński, J., *Węgierski pomnik Ofiar Okupacji Niemieckiej*, <https://www.rp.pl/swiat/art12375641-wegierski-pomnik-ofiar-okupacji-niemieckiej>.
- Héjj D., *Relacje węgiersko-serbskie w szczytowym punkcie*, <https://ies.lublin.pl/komentarze/relacje-wegiersko-serbskie-w-szczytowym-punkcie>.
- Héjj D., *Sto lat węgierskiego żalu i wykluczenia. Traktat w Trianon jako zdrada Zachodu*, <https://forsal.pl/artykuly/1481157.traktat-w-trianon-setna-rocznica-wegry-zdradzone-przez-zachod.html>.
- Karbowicz E., *Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą do odwołania przewodnictwa Węgier w Radzie UE*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8726987,parlament-europejski-przyjal-rezolucje-wzywajaca-do-odwolania-przewodnictwa-wegier-w-radzie-ue.html>.
- Karbowicz E., *Premier Węgier: UE musi przekazywać więcej środków Balkanom, a nie dawać pieniądze wyłącznie Ukrainie*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8738929,premier-wegier-ue-musi-przekazywac-wiecej-srodkow-balkanom-a-nie-dawac-pieniadze-wylacznie-ukrainie.html>.
- Karnitsching M., *Watch out Ukraine, here comes the Hungaro-Austrian Empire*, <https://www.politico.eu/article/hungaria-austria-herbert-kickl-watch-out-ukraine-here-comes-the-hungaro-austrian-empire/> [dostęp: 17.10.2023].

Specyfika Ukrainy jako państwa kandydującego do Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Państwo ukraińskie ze względu na swoje położenie geograficzne, warunki naturalne, zasobność w surowce mineralne, a także przeszłość historyczną jest obecne w chrześcijańskiej Europie od ponad tysiąca lat. Bliskość sąsiedzka z Rosją była przez wieki współistnienia obu narodów i dobrodziejstwem, i przekleństwem dla Ukraińców. Dobrodziejstwem wtedy, gdy potężniejsza Rosja umożliwiała Ukrainie względny rozwój, ale przy swoim boku (tych okresów w historii było mniej). Przekleństwem wówczas, gdy zupełnie podporządkowywała sobie Ukrainę pod względem politycznym i gospodarczym i narzucała swoją hegemonię. Do tej pory toczony jest w zasadzie sztuczny spór, głównie inspirowany przez historyków rosyjskich, związany z pierwszeństwem powstania każdego z tych państw, kiedy to książęta moskiewscy wywodzili się od Rurykowiczów, czyli tej samej dynastii, która dała początek Rusi Kijowskiej¹. Spór o pochodzenie i pierwszeństwo zupełnie zmarginalizowany w okresach mocarstwowości Rosji (czy Związku Radzieckiego) nabrał zupełnie innego charakteru po rozpadzie sowieckiego kolosa

^[1] Wielkie Księstwo Moskiewskie to twór państwowy z lat 1263–1547, czyli okresu dużo późniejszego w stosunku do panowania książąt ruskich w Kijowie i samego księcia Włodzimierza. Natomiast książęta moskiewscy byli jednocześnie książętami włodzimierskimi, stąd ich zwierzchność nad pozostałymi książętami ruskimi. Zob. L. Bazyłow, *Historia Rosji*, t. 1, Warszawa 1985, s. 201.

i uzyskaniu niezależności przez Ukraińców. Z faktem odłączenia się Ukrainy od Rosji trudno było się pogodzić Federacji Rosyjskiej, gdyż to oznaczało dla niej nie tylko utratę wpływów politycznych i religijnych w tym wielkim państwie, ale też ograniczone możliwości korzystania z zasobów naturalnych Ukrainy oraz rezygnację z korzyści z gospodarki tego regionu (przemysłu i rolnictwa). Po uzyskaniu niezależności Ukraina stanęła w rozkroku, nie była zdecydowana co do całkowitego zerwania więzi z dużo zasobniejszym i bardziej wpływowym graczem politycznym na arenie regionalnej i światowej. Rosja po 1991 r. cały czas kontrolowała w sposób jawny i niejawny (szpiegowski) rozwój sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej i skutecznie torpedowała ambicje Ukrainy dotyczące bycia przez nią członkiem Unii Europejskiej. Na decyzje antyunijne Federacja Rosyjska wpływała poprzez prorosyjskich prezydentów i polityków z Ukrainy, a potem w formie agresji zbrojnej na Krymie i w Donbasie, kiedy faktycznie podporządkowała sobie te tereny. Wybuch wojny w 2022 r. stał się tym krytycznym momentem, gdy władze i społeczeństwo ukraińskie zdecydowały o zerwaniu z mitem (bo nie z rzeczywistością) dobrego sąsiedztwa i wzajemnej bliskości Ukrainy i Rosji.

Wojna na Ukrainie to punkt graniczny i zwrotny w relacjach Ukrainy z Unią Europejską. Szybka (przyspieszona) ścieżka unijna Ukrainy jako państwa dziś już stowarzyszonego z Unią Europejską to ewenement w dotychczasowej praktyce akcesyjnej, gdyż nigdy dotąd nie prowadzono umów (czy negocjacji) tego rodzaju pod presją karabinów, a żadne państwo aspirujące do europejskiej wspólnoty nie było miejscem regularnych działań militarnych². Umowa stowarzyszeniowa Ukrainy (podobnie jak wszystkich innych państw) określająca wzajemne prawa i zobowiązania obydwu stron wcale nie musi prowadzić bezpośrednio do członkostwa w Unii, a państwo stowarzyszone nie ma przecież prawa uczestniczenia

^[2] Szerzej zob. M. Banasik, *The domination of the Russian Federation Below the Threshold of Open Armed Conflict*, [w:] *The War in Ukraine and International Security*, ed. M. Banasik, A. Rogozińska, P. Gawliczek, Kielce 2022, s. 84–107.

(współdecydowania) w procesach unijnych. Dlatego należy podkreślić, że obecny status stowarzyszeniowy Ukrainy ma niewątpliwie wartość większą niż jej wcześniejsze uczestnictwo np. w programach czy politykach unijnych, gdyż te obejmują z zasady kwestie doraźne (najczęściej gospodarcze)³. Jednak dotychczasowe decyzje korzystne z punktu widzenia Ukrainy zakończyły już na określonym etapie dążenia tego kraju do traktowania go jako państwa europejskiego, jakkolwiek nie sfinalizowały całości procesu zupełnej unijnej integracji. Obecna pozycja Ukrainy w systemie bezpieczeństwa Europy Środkowej jako państwa buforowego względem Federacji Rosyjskiej zmieniła dotychczasowy układ sił politycznych, gospodarczych i wojskowych, a także uaktywniła zaangażowanie do tej pory biernego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zresztą wojna z 2022 r. (wciąż przecież niezakończona) realnie musi wpływać na relacje Unii Europejskiej z Rosją, a pośrednio na nowo reguluje stosunki geopolityczne na Bliskim Wschodzie, w układzie z Chinami, Indiami, Syrią i tymi państwami postsowieckimi, które aktualnie zabiegają o członkostwo w Radzie Europy. Ma to ważne przełożenie także na bezpieczeństwo Polski i krajów nadbałtyckich oraz Skandynawii jako bezpośrednich sąsiadów imperialnej Rosji⁴.

Dlatego w niniejszym opracowaniu przyjęto schemat opisu dotyczący najpierw wskazania miejsca Ukrainy w układzie środkowoeuropejskim jako państwa silnego, jakkolwiek mało stabilnego politycznie i gospodarczo. W dalszej części znalazły się odniesienia do aktywności Ukrainy w zakresie eurointegracji tego państwa przed i po 24 lutego 2022 r., by dalej podjąć się analizy wpływu obecnej wojny na politykę bezpieczeństwa w regionie. I taka kolejność została w tym miejscu przyjęta.

^[3] Zob. S. Grochalski, *Ukraina – suwerenne państwo stowarzyszone z Unią. Uwarunkowania i nadzieje*, [w:] *Pojednanie w Europie zadaniem polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, red. S. Rabiej, Opole 2012, s. 19.

^[4] Szczególnie warto zwrócić uwagę na wydarzenia na Bliskim Wschodzie po 7 października 2023 r. i kontekst „ukraiński”, a tym samym wpływ wojny palestyńsko-izraelskiej na poziom zaangażowania Rosji oraz USA w oba te konflikty. Zob. C. Hasselbach, *Ukraina obawia się zmęczenia wojną na Zachodzie*, „Rzeczpospolita” z 21 października 2023, s. 1.

Uzasadnienie wyboru tematyki niniejszej analizy to względy przede wszystkim praktyczne. Nadto aktualność i dynamizm rozwoju działań wojennych, a przy tym proeuropejskich Ukrainy to także argument za tym, żeby poświęcić temu problemowi następne rozważania, obok tych, które już dotąd zostały przeprowadzone.

W tym opracowaniu wykorzystano dostępną literaturę i dokumenty według stanu z 31 października 2023 r., czyli 615. dnia wojny rosyjsko-ukraińskiej.

Pozycja Ukrainy vs układ państw Europy Środkowej

Państwo ukraińskie jest mocno osadzone w realiach dawnej i dzisiejszej Europy. Jego europejskość, choć wyrasta z jednego pnia, ma wiele odgałęzień. Pierwsze kryterium jego przynależności do państw europejskich to położenie geograficzne. Drugie kryterium to historia Ukrainy. Trzeci wyznacznik związany jest z udziałem w gospodarce państw europejskich. Czwarty element to udział w dorobku kulturalnym Europy, a piąty – pozycja polityczna Ukrainy w układzie państw kontynentu europejskiego, w tym środka i wschodu Europy.

Już samo położenie geograficzne Ukrainy od dawna wywołuje dyskurs związany z zakwalifikowaniem tego państwa do państw Europy Środkowej albo Europy Środkowo-Wschodniej lub tylko Europy Wschodniej. Bez wątpienia obszar, który zajmuje to państwo, skłania do uznania bardzo szerokiej formuły europejskiego położenia na mapie geograficznej Europy, gdyż Ukraina to połacie ziemi na wschodzie, środku Europy i w takim środku wschodu tego kontynentu, który nazwano środkowo-wschodnim. Biorąc pod uwagę naturalne warunki geograficzne, przyjmuje się, że wyznacznikiem „bycia w Europie Środkowej” są Alpy, Karpaty i Dunaj. Stąd też do kręgu państw środka Europy zalicza się powszechnie: Austrię, Czechy, Lichtenstein, Niemcy, Polskę, Słowację, Słowenię, Szwajcarię, Węgry i właśnie Ukrainę. Natomiast wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej rzadko (nie wiedzieć

dlaczego) pomija się Ukrainę, a za to zalicza się do niej: Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Słowację, Czechy, Węgry, Słowenię, Rumunię, Chorwację, Serbię, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Bułgarię, Macedonię czy Albanie. Z kolei inny podział to ten przyjęty dla potrzeb analitycznych Wydziału Statystycznego Narodów Zjednoczonych, w którym wydzielono grupę państw Europy Wschodniej, do której ONZ zakwalifikowała Ukrainę, a także: Białoruś, Bułgarię, Czechy, Mołdawię, Polskę, Rumunię, Rosję, Słowację i Węgry, zaś Kijów zaliczono do największych miast w Europie Wschodniej po Moskwie i Petersburgu. Natomiast jeszcze wcześniej, bo w okresie pozostawania części obszarów dzisiejszej Ukrainy pod panowaniem monarchii habsburskiej, geograficzny środek Europy (rzecz jasna umowny) wyznaczono w miejscu, które po 1991 r. znalazło się w granicach niepodległej Ukrainy⁵.

Sztuczny, aczkolwiek zawierający element geograficznego wschodu Europy był podział polityczny z okresu zimnej wojny i traktowanie terenów obecnej Ukrainy jako państwa z tego właśnie obszaru. Także w świadomości wielu dzisiejszych i dawniejszych już Europejczyków według kryterium położenia geograficznego wszystkich państw na wschód od Łaby Ukraina była państwem wschodnim. I na koniec wątku „geograficznego” trzeba z całą stanowczością zgodzić się z opinią wyrażoną przez Andrzeja Szeptyckiego, według którego:

Ukraina jest bez wątpienia państwem europejskim. Geograficzna granica pomiędzy Europą a Azją ma charakter arbitralny. W starożytności biegła ona wzdłuż Donu. W XVIII–XIX w. przyjęło się dość powszechnie, że stanowi ją Ural. Generał de Gaulle zwykł przypominać, że Europa

^[5] Chodzi tu miejscowość Rachów w obwodzie zakarpackim, blisko obecnej granicy Ukrainy z Rumunią. Miejsce to wyznaczyli wiedeńscy inżynierowie „od kolei żelaznej” pod koniec XIX w. Jednak „prawo” do bycia geograficznym środkiem Europy rościły sobie także m.in. Litwa, Słowacja i Polska (np. Suchowola w województwie podlaskim, bardziej jednak rozpoznawalna przez osobę ks. Jerzego Popiełuszki niż przez jej położenie geograficzne).

rozcigała się od Atlantyku po Ural, chcąc w ten sposób podkreślić sztuczność zimnowojennych podziałów i europejski charakter ZSRR/Rosji⁶.

Zresztą Ural, o którym wspomniał Szeptycki, to także według Normana Daviesa umowna granica geograficzna przebiegająca między Europą a Azją⁷.

I o ile kryterium geograficzne trudne jest do wzruszenia (chyba że przez zastosowanie jeszcze innej wykładni), o tyle historia Ukrainy w kontekście jej obecności w Europie wymaga szerszego komentarza, szczególnie w relacjach z jej europejskimi i nie tylko europejskimi sąsiadami. Historia bytu narodowego Ukraińców związana jest przecież z przyjęciem chrześcijaństwa przez księcia Włodzimierza i jego żonę Olgę w 988 r. Jednak jeszcze przed tą graniczną datą cesarz Bizancjum Konstantyn VII Porfirogeneta wzmiankował o tzw. Rusi Zewnętrznej i Rusi Wewnętrznej. Do tej drugiej zaliczył ziemie kijowską, czernichowską i perejaślowską, czyli tereny dzisiejszego państwa ukraińskiego. Natomiast tereny pomiędzy Nowogrodem a Smoleńskiem (obecnie Federacja Rosyjska) tamten traktat cesarski zaliczył do „Rusi Zewnętrznej”. Taki podział został później niejako potwierdzony w dokumentach Kościoła konstantynopolitańskiego, gdzie wprowadzono takie nazewnictwo obszarów kościelnych, według którego tereny archidiecezji kijowskiej określano jako „Micra Rosja”, czyli „Mała Rosja”, a tereny podlegające jurysdykcji archidiecezji moskiewskiej nazywano „Megelke Rosja”, co tłumaczono jako „Wielka Rosja”. Stąd też później stosowano podział na Wielkorusinów i Małorusinów dla rozróżnienia Rosjan od Ukraińców. Zresztą relacje pomiędzy państwem moskiewskim, Rzeczpospolitą Polską, Turcją, Tatarami, państwem kozackim, Rosją czy Związkiem Radzieckim ukształtowały dzisiejszą

^[6] Zob. A. Szeptycki, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012, s. 72.

^[7] Zob. N. Davies, *Europa*, Kraków 2004, s. 32.

rzeczywistość polityczną, granice państwa ukraińskiego i jego miejsce w układzie państw Europy i w obszarze pozaeuropejskim, dlatego nie można zupełnie przemilczeć tych wydarzeń⁸.

Właściwe zrozumienie tego, czym jest i jaka jest dziś Ukraina jako państwo, nie może dokonać się bez głębszej analizy stosunków Kijów–Moskwa na przestrzeni dziejów obu państw. Obecne roszczenia kremlowskiej władzy wobec ziem ukraińskich tłumaczone mogą być z perspektywy przynajmniej kilku ważnych wydarzeń z przeszłości. Współcześni propagandyści z Federacji Rosyjskiej najczęściej przywykli przywoływać wątek ugody perejasławskiej z 1654 r. Jej główne postanowienia związane były z tym, że Kozacy Bohdana Chmielnickiego uznali zwierzchność cara Aleksego nad ziemiami, które wchodziły dotąd w skład Rzeczypospolitej. To wydarzenie wykorzystał dużo później także I sekretarz Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, który w 1954 r. „przekazał” Krym Ukrainie. Gest Nikity Chruszczowa w trzy wieki po Perejasławiu (dzisiejszym Perejasławiu Chmielnickim) miał także symbolizować nierozzerwalność historycznych więzów narodu rosyjskiego i ukraińskiego (narody bratnie, siostrzane?). Należy także odnieść się do początków funkcjonowania Ukraińskiej Republiki Ludowej i tzw. uniwersałów z lat 1917–1918, które stały się ważnym elementem rozwoju państwowości i samodzielności Ukrainy. W pierwszym uniwersale ogłoszono bowiem, że Ukraina jest wolna, ale nieoddzielona od Rosji. Autonomia ukraińska miała polegać m.in. na utworzeniu własnej administracji i organu ustawodawczego. W drugim uniwersale już proklamowano niepodległość Ukrainy, w trzecim ustanowiono Ukraińską Republikę Ludową, a w czwartym uznano suwerenność narodu ukraińskiego i w ten sposób porzucono autonomię i federalizację z byłymi rosyjskimi regionami. Ogłoszenie czwartego uniwersału zbiegło się w czasie z obecnością wojsk bolszewickich pod Kijowem i z tego względu miało też symboliczną wymowę. Ukraina mogła już wtedy jako podmiot prawnomiędzynarodowy uczestniczyć w rozmowach

^[8] Zob. W. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001, s. 54.

pokojowych w Brześciu, tak samo jak później w 1945 r. wejść samodzielnie (a nie jako państwo członkowskie razem z ZSRR) do ONZ i być członkiem Narodów Zjednoczonych od samego początku (podobnie jak Białoruska Socjalistyczna Republika Radziecka). Wyraźny wpływ na stosunki rosyjsko-ukraińskie miały też lata 1922–1991, czyli obecności Ukrainy w strukturach federacyjnego państwa radzieckiego. Siedem dekad zależności Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej od ZSRR niewątpliwie odbijać się musiało na relacjach z Rosją już po uzyskaniu przez Ukrainę niezależności. Szczególnie dotkliwe skutki Hołodomoru i siłowej kolektywizacji ukraińskiego rolnictwa, zsyłki Ukraińców na Wschód, straty wojenne ukraińskich żołnierzy – czerwonarmistów, kolaboracja Ukraińców z Niemcami czy represje wobec ukraińskich opozycjonistów w całym okresie władzy sowieckiej to tylko wybrane przykłady wskazujące na pozycję Ukrainy w Związku Radzieckim i wzajemne odnoszenia Rosjan i Ukraińców. Relacji pomiędzy obydwojma narodami w ramach tego samego państwa nie poprawiło kierowanie Związkiem Radzieckim przez Ukraińca Chruszczowa (lata 1953–1971), tak samo jak wyznaczanie na stanowiska I sekretarzy Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Ukrainy Ukraińców. Przykład Wołodymyra Szčerbyckiego to dowód na to, że rządy partyjne Ukraińca to dalej walka i prześladowania opozycji ukraińskiej wobec działań Kremla⁹.

Poza tym należy przywołać, nawet w pigułce, relacje polsko-ukraińskie sprzed 1991 r. Choć to przeważnie gorzkie pigułki, nie powstrzymały Polaków i polskich władz od pomocy humanitarnej dla wojennej Ukrainy wczesną wiosną 2022 r. Cieniem na te relacje kładzie się bez wątpienia wcześniejsze ludobójstwo na Wołyniu i w części Małopolski, dokonane zwłaszcza latem 1943 r., oraz szerzej działalność ukraińskich nacjonalistów wobec narodu polskiego w czasie wojny i zaraz po jej zakończeniu. To także niszczycielski casus kozackich najazdów na Rzeczpospolitą w XVII w. czy dużo późniejsze

^[9] Zob. L. Podhorecki, *Dzieje Ukrainy*, Warszawa 2014, s. 256–257.

przymusowe przesiedlenia Ukraińców i Polaków po 1945 r. Bilans tych relacji trudny jest do wyważenia, natomiast bliskość sąsiedzka, praktyczny brak bariery językowej, wspólne interesy gospodarcze oraz polityczne bardziej zbliżały, niż oddalały obydwie narody. O takiej bliskości trudno mówić w przypadku relacji Ukrainy z państwami o kulturze odmiennej od europejskiej. Chociaż np. najazdy tatarskie najpierw zniszczyły spore obszary południa Ukrainy, a potem wprowadziły tam (*in plus*) pierwiastek odmienności kultury, religii i języka poprzez asymilację Tatarów krymskich, a sam Krym stał się języczkiem u wagi w relacjach np. z Turcją w okresie wojny krymskiej, a także rosyjskiej polityki bałkańskiej realizowanej tam wcześniej¹⁰.

Poza tym trzeba uwzględnić fakt, że Ukraina od początku swego państwowego bytu realnie współtworzy kulturę regionu Europy Środkowej. W wymiarze prawnym najlepszym tego przykładem jest spis prawa zwyczajowego z XI i XII w. określany jako Ruska Prawda. To książę kijowski Jarosław (któremu potem nadano przydomek Mądry)¹¹ nakazał spisanie wszystkich norm prawnych, które dzisiaj są przedmiotem nauki historii prawa powszechnego, a wcześniej Ruska Prawda była stosowana w praktyce sądowej w Księstwie Halicko-Włodzimierskim, Wielkim Księstwie Litewskim i częściowo wykorzystywano ją także w Rzeczypospolitej. Także w obszarze wytworów dóbr kultury Ukraina z Ławrą Peczerską czy Ławrą Poczajowską uczestniczy w zjawisku określanym jako „integracja przez kulturę”. Zabytki architektoniczne Lwowa, Kijowa i innych ukraińskich miast wpisane do zasobów światowego kulturowego dziedzictwa UNESCO to najlepszy dowód obecności Ukrainy w życiu kulturalnym zjednoczonej Europy, mimo braku jeszcze formalnego przyłączenia tego państwa do Wspólnoty. Także pomniki

^[10] Zob. W. Konończuk, *Problemy Ukrainy z historią*, „Tygodnik Powszechny” 2018, nr 29, s. 7–8.

^[11] Trzeba też uwzględnić fakt, że to książę Jarosław Mądry (okres jego panowania to lata 1015–1054) nazywany jest też teściem Europy ze względu na jego związki dynastyczne z Francją, Węgrami, Danią i Norwegią powstałe w wyniku małżeństw jego córek. Zob. N. Jakowenko, *Historia Ukrainy od czasów najdawniejszych do końca XVIII wieku*, Lublin 2000, s. 60.

przyrody i obszary chronione ze względu na ich wyjątkowość w Europie to miejsca wspólnego dziedzictwa europejskiego. Nie można pominąć także znaczenia dorobku ukraińskich literatów, np. Tarasa Szewczenki – ojca literatury ukraińskiej, którego pomnik we Lwowie to miejsce symbolicznych spotkań i wieców ważnych politycznie i społecznie dla Ukraińców. Sam Szewczenko zaliczany jest do wieszczów narodowych i przedstawia się go obok Adama Mickiewicza (*notabene* pomnik Mickiewicza we Lwowie usytuowany jest ok. 100 m od pomnika Szewczenki) i rosyjskiego poety Aleksandra Puszkina¹².

Niezwykle istotną rolę kulturotwórczą w społeczeństwie ukraińskim odgrywa i odgrywał zawsze Kościół prawosławny. Szczególnie w trudnych okresach władzy radzieckiej i w czasie obecnej wojny z Federacją Rosyjską był spoiwem łączącym w tym czasie naród ukraiński. Natomiast w czasie względnego pokoju i stabilności dochodziło też do rozłamów wewnętrznych w łonie ukraińskiego prawosławia, co finalnie wpłynęło nie tylko na relacje krajowe i międzywyznaniowe, ale także na stosunki zewnętrzne z Rosją. Utworzenie niezależnej od Moskwy ukraińskiej Cerkwi narodowej potępił przecież nie tylko patriarcha Moskwy i całej Rusi, ale także Władimir Putin i stało się to domniemanym powodem (jednym z wielu) agresji militarnej ze strony Federacji Rosyjskiej w 2022 r.¹³

Niezależnie od przynależności konfesyjnej do chrześcijańskiego Wschodu czy Zachodu, kryterium wiary w Chrystusa traktowano jako wyznacznik europejskości, do czego wyraźnie nawiązano też w idei Wspólnoty Europejskiej lansowanej przez jej twórców i tzw. ojców założycieli EWG. Przyjęcie chrześcijaństwa przez Ruś Kijowską wydaje się pierwszym, ale za to zdecydowanym krokiem do jedności Ukraińców z innymi państwami w Europie. Więzy kulturowe i religijne z bizantyjską Europą w przypadku Ukrainy są niepodważalne, podobnie jak

^[12] Zob. G. Liber, *Wojny totalne i kształtowanie się współczesnej Ukrainy 1914–1954*, Kraków 2019, s. 38.

^[13] Zob. A. Łomanowski, *Wojna o cerkwie w tle. W Ukrainie przestają się modlić za patriarchę Cyryla*, „Rzeczpospolita” z 30 marca 2022 r., s. 1.

w przypadku Grecji, Rumunii, Bułgarii czy państw z Bałkanów kandydujących dzisiaj do członkostwa w Radzie Europy. Do tego należy dodać, że wpływ chrześcijaństwa zawierającego przecież uniwersalne wartości ogólnoludzkie na kulturę europejską w dziedzinie architektury, muzyki, sztuki plastycznej, literatury i poezji jest bezsporny, w tym znaczący jest udział twórców rusińskich (ukraińskich)¹⁴.

Ponadto uwarunkowania gospodarcze Ukrainy wyraźnie wskazują na konieczność uwzględnienia jej obecności na rynkach europejskich, o czym przekonał szczególnie kryzys zbożowy wywołany rosyjską blokadą gospodarczą ukraińskich portów czarnomorskich. Przede wszystkim jednak należy zwrócić uwagę na olbrzymi potencjał ekonomiczny (nie zawsze właściwie wykorzystywany) tego państwa i zauważyć, że Ukraina od początków swej państwowości jest strategicznym partnerem gospodarczym w wymianie handlowej z Europą i krajami pozaeuropejskimi. Jest zbyt dużym państwem, żeby marginalizować jego ekonomiczną pozycję. Już sama powierzchnia (603,7 tys. km² jeszcze łącznie z Krymem) pozwala Ukrainie na prowadzenie takiej działalności gospodarczej, która nadaje jej zasłużoną etykietę spichlerza Europy¹⁵. Przed 2022 r. Ukraina, zasobna w czarnoziemi, klasyfikowana była na piątym miejscu na świecie pod względem produkcji zbożowej, a jej produkty rolne wysyłano do ponad 150 państw¹⁶. Olbrzymie coroczne dochody z tego tytułu (eksport zboża, rzepaku) umożliwiły

^[14] Zob. L. Weiler, *Chrześcijańska Europa. Konstytucjonalny imperializm czy wielokulturowość?*, Poznań 2003, s. 20.

^[15] Dla porównania: powierzchnia Polski jest prawie dwukrotnie mniejsza, wynosi 312,7 tys. km². Zob. dane GUS według stanu z 1 stycznia 2022 r., www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2022-roku,7,19.html [dostęp: 3.1.10.2023].

^[16] Starsi wiekiem mieszkańcy Hrubieszowa (woj. lubelskie) i Sokala (Sokal to dzisiaj miasto, siedziba rejonu na Ukrainie, do 1951 r. w granicach PRL) przywołują fakty z okresu II wojny światowej i wywożenie stamtąd przez Niemców wagonami kolejowymi żywności w głąb III Rzeszy.

jednoczesny rozwój wewnętrznego, a przy tym silnego i stabilnego, sektora rolno-spożywczego¹⁷.

Trzeba uwzględnić również fakt, że gospodarka Ukrainy w dużym stopniu uzależniona jest od eksportu nieprzetworzonych surowców, głównie rud metali i węgla. Ukraina jest krajem zasobnym w następujące złoża naturalne: rudy żelaza, węgiel kamienny, rudy manganu (jedne z największych na świecie), gaz ziemny i ropa naftowa. Zasoby gazu i ropy pozwalają jej na pokrycie ok. 20–30% krajowego zapotrzebowania. Poza tym na pozycję Ukrainy w obszarze gospodarczym wpływa głównie sektor metalurgiczny z przeważającym udziałem w produkcji żelaza i stali. Według wiarygodnych, jeszcze przedwojennych danych z 2011 r. Ukraina była piątym na świecie eksporterem stali. Skala produkcyjna wyrobów metalurgicznych i wielkość produkcji rolno-spożywczej poważnie wpływała na poziom eksportu z tego państwa. Mniej więcej 1/3 udziału w eksporcie to wysyłka wyrobów metalurgicznych, 1/5 to artykuły rolno-spożywcze, pozostała, znacząca część eksportu dotyczy produktów mineralnych, maszyn i urządzeń, artykułów przemysłu chemicznego. Przed wybuchem wojny z Rosją to Federacja Rosyjska była największym partnerem eksportowym (w różnym okresie, ale zawsze oscylowało to na poziomie ok. 25–30% całości eksportu). Natomiast kilkuprocentowy udział w ukraińskim eksporcie miały takie państwa jak: Turcja, Włochy, Polska, Indie i Chiny (każde z nich na poziomie ok. 3–5%). Rosja zdominowała także import Ukrainy i stanowiło to 1/3 całości importu. Pozostała struktura eksportu nieco odbiegała od struktury importu, jeśli chodzi o kontrahentów, gdyż poza Rosją największymi dostawcami towarów na Ukrainę były: Niemcy, Chiny, Białoruś, Polska, USA i Włochy. Przed wojną Ukraińcy najwięcej importowali produktów mineralnych – ponad 1/3 (w tym gaz i ropę naftową), a także kolejno: maszyny i urządzenia, produkty chemiczne i tworzywa sztuczne, artykuły spożywcze i rolne oraz środki transportu. Ukraina nie

^[17] Zob. E. Łyżwa, *Inwestycje jako determinanta rozwoju sektora rolnego na Ukrainie*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy rolnictwa światowego” 2019, nr 19(3), s. 69–70.

jest strategicznym partnerem handlowym Unii Europejskiej, zajmuje miejsce dopiero w drugiej dziesiątce unijnych kontrahentów. Widoczny jest natomiast duży udział inwestorów zagranicznych (pochodzących z państw unijnych) w prowadzeniu działalności inwestycyjnej na Ukrainie (ok. 80% tzw. bezpośrednich inwestycji zagranicznych). Z tego znaczący udział miał Cypr (ok. 25%), a także w mniejszym stopniu Niemcy i Holandia. Warto przy tym pokreślić jednak słaby poziom zaangażowania inwestycyjnego Polski (ok. 2%) i ogólnie niski rozmiar inwestycji zagranicznych, nieproporcjonalny do potrzeb prawie 50-milionowego państwa (przed wojną i aneksją Krymu). Ma to też związek z niskim kursem narodowej waluty Ukrainy względem innych walut, np. państw unijnych (niekoniecznie tych ze strefy euro)¹⁸. Jest też zrozumiałe, że na kształt rynkowego kursu waluty ma wpływ oficjalny kurs waluty ogłaszany przez Narodowy Bank Ukrainy, a także popyt i podaż walut na międzybankowym rynku walutowym. Kurs ukraińskiej hrywny zależy od notowań euro wobec dolara amerykańskiego, chociaż należy uwzględnić jeszcze to, że kurs wobec dolara jest dość sztywny, co jednak powinno stabilizować, a nie destabilizować wartości hrywny. Trzeba także zauważyć patologiczne powiązania biznesu i państwowego przemysłu o znaczeniu strategicznym dla gospodarki oraz banków i środków masowego przekazu (np. Rinat Achmetow z Partii Regionów i jego osobisty wpływ na koniunkturę gospodarczą w całym ukraińskim państwie [przynajmniej przed 2022 r.]¹⁹).

^[18] Spadek kursu hrywny związany jest z brakiem stabilności ekonomicznej Ukrainy jako państwa prowadzącego wojnę. Na przykład w 2011 r. 1 hrywna odpowiadała ok. 0,4 zł, a według kursu NBP z 30 października 2023 r. za jedną hrywnę należało zapłacić dokładnie 0,12 zł. Zob. www.nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/kursy/archiwum/kursow-srednich-tabela-a [dostęp: 30.10.2023].

^[19] Achmetow to najbogatszy Ukrainiec, jego majątek oscyluje nawet wokół 10 mld USD. Zwolennik i donator finansowy opcji związanej z utworzeniem Donieckiej Republiki Ludowej i separatyzmu w Donbasie. Szerzej na temat wpływu tzw. oligarchii na sprawowane w Ukrainie rządy zob. A. Szeptycki, *Grupy oligarchiczne a polityka zagraniczna Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 2, s. 52–77.

Poza tym na poziom gospodarki Ukrainy istotnie wpływa sektor paliwowo-energetyczny obejmujący wydobycie surowców energetycznych (typu ropa naftowa, gaz ziemny węgiel kamienny), a także przetwórstwo ropy naftowej i produkcja energii elektrycznej. Mimo to największe trudności ekonomiczne dotyczą bezpieczeństwa energetycznego samej Ukrainy i innych państw Europy Środkowej. Współpraca Ukrainy z Unią Europejską w zakresie energetyki jest o tyle istotna dla Ukrainy, że przed 2014 r. ok. 80% „błękitnego paliwa” płynęło z Rosji przez Ukrainę do Unii Europejskiej, co odpowiadało ok. 1/4 wielkości całkowitego zaopatrzenia państw Unii w to paliwo. Ukraińsko-rosyjskie kryzysy gazowe (praktycznie coroczne i cyklicznie występujące zawsze tuż przed sezonem grzewczym) były wykorzystywane przez Putina lub Dmitrija Miedwiediewa jako forma szantażowania Ukrainy i dalej Europy odcięciem tych dostaw. Stąd też unijny pomysł dywersyfikacji dostaw tego paliwa, przyjęcia kierunku spoza Federacji Rosyjskiej i uniezależnienia się od dotychczasowego monopolisty na rynku gazowym ustalającego coraz wyższe (zaporowe) opłaty z tym związane. Dlatego już w 2005 r. podpisane zostało stosowne memorandum unijne umożliwiające efektywniejszą współpracę z Ukrainą w zakresie energetyki, obejmujące także: bezpieczeństwo jądrowe, integrację rynków gazu i elektryczności, poprawę bezpieczeństwa dostaw i tranzytu paliw oraz restrukturyzację sektora węglowego. Zamysłem władz ukraińskich było włączenie tego państwa do europejskiego systemu energetycznego²⁰. Dlatego zaproponowanym przez Unię Europejską optymalnym rozwiązaniem może być wykorzystanie regulacji zawartych w karcie energetycznej, której realizacja zapewnia niedyskryminację i jednoczesną koordynację wspólnej polityki energetycznej. Ponadto spore nadzieje związane z zakończeniem budowy rurociągu Odessa–Brody–Płock, jako strategicznego elementu niezbędnej infrastruktury dla transportu do Europy kaspijskiej ropy. Ograniczyłoby

^[20] Zob. A. Sarna, *Sektor naftowy i gazowy w „krajach tranzytowych” b. ZSRR. Polityka energetyczna państw regionu*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” 2003, nr 12, s. 32–33.

to znacznie część gazu dostarczanego wcześniej do Unii Europejskiej z Rosji i przesyłanego tranzytem przez terytorium Ukrainy. Także utworzenie specjalnego międzynarodowego konsorcjum przesyłowego eliminującego rosyjskie interesy gazowe służyłoby interesom gospodarczym państw unijnych i samej Ukrainy w warunkach częściowej blokady gospodarczej Rosji po jej agresji w 2022 r. na Ukrainę²¹.

Ponadto duże znaczenie dla kontaktów międzynarodowych, w tym w zakresie komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, odgrywają ukraińskie i jednocześnie ogólnoeuropejskie wielofunkcyjne korytarze transportowe. Z zasady umożliwiają one sprawne przemieszczanie osób, towarów i usług na liniach wschód-zachód Europy i południe-północ. Jest to szczególnie istotne również z punktu widzenia interesów innych państw dawnego bloku wschodniego, które w ostatnich latach poszerzyły przestrzeń unijną – w konsekwencji ma to zapewnić im osiągnięcie właściwego poziomu rozwoju handlowego. Po wybuchu wojny korytarze te wykorzystywane są także do realizacji międzynarodowych transportów humanitarnych i dróg ewakuacji ludności ukraińskiej z terenów objętych działaniami wojskowymi²².

Poza kwestiami dotyczącymi ekonomii pozycja Ukrainy w układzie państw europejskich była definiowana przez samych przywódców tego państwa, którzy najczęściej w deklaratywnej formie wyrażali własne opinie, a także nakreślali kierunki swojej prezydentury. Na przykład Wiktor Juszczenko po objęciu urzędu prezydenckiego, wskazując miejsce Ukrainy w Europie, stwierdził:

należymy do Europy jako lud do tej samej cywilizacji, podzielimy te same wartości [...], nasze miejsce jest w Unii Europejskiej. Moim celem jest Ukraina w Zjednoczonej Europie

^[21] Zob. E. Paszkiewicz, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej w sektorze gazu ziemnego*, „Przegląd Geopolityczny” 2018, nr 2, s. 130–131.

^[22] www.pap.pl/aktualnosci/minister-adamczyk-musimy-zadbac-o-droznosc-korytarzy-komunikacyjnych-w-naszej-czesci-europy [dostęp: 30.10.2023].

[...], nie jesteśmy już peryferiami Europy. Jesteśmy w centrum Europy²³.

Jednak mimo optymizmu Juszczenki (już po zakończeniu jego kadencji) w 2012 r. amerykańska agencja Freedom House dokonała analizy postępów zmian demokratycznych w byłych członkach Wspólnoty Niepodległych Państw i uznała Ukrainę za państwo częściowo wolne. Przy ocenie wzięto pod uwagę kryteria zdefiniowane jako: proces wyborczy, społeczeństwo obywatelskie, niezależne media, zarządzanie demokratyczne na poziomie narodowym, zarządzanie demokratyczne na poziomie lokalnym, niezależne sądownictwo i korupcja. Krytyczna ocena agencji dotyczyła tego, że Ukrainę zaliczono do tzw. reżimów hybrydowych, a poziom demokracji sprowadzono do poziomu demokracji przejściowej. Jednak trzeba zauważyć, że według agencji nastąpiła poprawa, gdyż dokonana rok wcześniej ocena kwalifikowała Ukrainę jeszcze do państw o utrwalonym reżimie autorytarnym i częściowo wolnych. Wtedy władzom zarzucano fałszowanie wyników wyborów parlamentarnych, polityczne motywy aresztowania przywódców opozycji i wydawanie przepisów prawnych faworyzujących rosyjskojęzyczną część ukraińskiego społeczeństwa (dotyczyło to głównie mieszkańców Donbasu, Mikołajowa, Odessy)²⁴.

Ocena poziomu demokracji „rzucona” jako hasło polityczne i przyczynek do przyszłej integracji unijnej państw Europy Środkowo-Wschodniej dokonana w 2012 i 2018 r. przez Marka Pietrasia nie była dla Ukrainy zbyt obiecująca. W indeksie demokracji państw Europy Środkowo-Wschodniej i innych państw w 2012 i 2018 r. Ukraina została sklasyfikowana odpowiednio na 80. i 84. miejscu. Według wskaźnika demokracji Ukrainę z poziomem 4,64 można było porównać np. z Gruzją i Mołdawią, natomiast ze względu na wolność prasy

^[23] *Początek Prezydentury Wiktora Juszczenki*, „Tydzień na Wschodzie OSW” 2005, nr 4, s. 3.

^[24] Zob. W. Sokół, *Polityka reform wyborczych na Ukrainie w latach 1990–2014*, „Wschód Europy” 2015, nr 1(2), s. 71.

to już tylko 126. i 101. miejsce w rankingu. Z kolei według indeksu wolności gospodarczej Ukraina to państwo w zasadzie bez wolności (ocena z 2018 r.). W rankingu konkurencyjności gospodarek Ukraina z miejscem 73. i 81. została niżej oceniona niż np. Polska (miejsce 41. i 39.). Ponadto inwestycje bezpośrednie w roku 2004 i 2016 to odpowiednio 1,711 mld USD oraz 3,268 mld USD. Interesujący z punktu widzenia słabości gospodarczej Ukrainy indeks korupcji (dane pochodzące z Transparency International) wskazywał, że wartość indeksu percepcji korupcji w Polsce (60) była dokładnie dwa razy wyższa niż na Ukrainie (30). Z kolei w indeksie globalizacji gospodarczej w 2012 r. Ukraina zajmowała 61. miejsce, a w 2017 – 63., zaś według indeksu globalizacji społecznej odpowiednio 69. i 63. miejsce. Inne wskaźniki to wskaźniki rozwoju społecznego z 2013 r., które usytuowały Ukrainę na 78. miejscu (dla porównania: Polska – 39., Białoruś – 50.), a w 2018 r. na miejscu 88. Rankingi przeprowadzone przez brytyjski think tank The Economist Intelligence Unit, na których oparł się Pietraś, wykazały wyraźną linię podziału wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej i na dość niską ocenę Ukrainy, tak samo jak większości państw poradczych (Białoruś, Rosja, Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia). Całkiem „korzystnie” oceniono natomiast państwa nadbałtyckie, przyjęte już wcześniej do Rady Europy²⁵.

Warto też odejść od ocen eksperckich (nawet niezależnych) i skupić się na opiniach samych Ukraińców, podkreślając, że wydarzenia na Majdanie, nazwanym także Euromajdanem, to chyba najbardziej wymowny akt społecznego poparcia dla realizacji przez to państwo idei unijnej. Należy jednak zaznaczyć, że w początkowej fazie funkcjonowania w niezależnym państwie część Ukraińców z tęsknotą (rosyjską lubością) wspominała radzieckie czasy, zwłaszcza względnej stabilności w zakresie zatrudnienia. Twarde warunki nowej gospodarki rynkowej wymagały przestawienia świadomości społecznej i przystosowania

^[25] Zob. M. Pietraś, *Podziały przestrzeni Europy Środkowo-Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, nr 17, z.1, s. 11–49.

się do rzeczywistości pozbawionej już kolektywnych państwowych kołchozów i sowchozów oraz przedsiębiorstw z wyłącznym kapitałem państwa. Szczególnie w okresie pomarańczowej rewolucji widoczny jest wyraźny kurs ukraińskiej opozycji w kierunku Brukseli, a już wydarzenia z listopada i grudnia 2013 r. w sposób zdecydowany wskazują na brak odwrotu z obranej w 2004 r. „pomarańczowej” drogi prowadzącej Ukrainę (choć krętą ścieżką) do Unii Europejskiej. Postawa (mobilność społeczna) Ukraińców z 2004 i 2013 r. została uwzględniona w polityce unijnej wobec Ukrainy, mimo innej opcji prezentowanej np. przez Wiktora Janukowycza. Wybór na prezydenta Juszczenki rozbudził w narodzie ukraińskim nadzieje na szybkie członkostwo unijne, bo i sam prezydent został wyniesiony „na szczyty” na fali rewolucyjnego dążenia większości Ukraińców do bycia narodem unijnym, a nie radzieckim czy nawet tylko postradzieckim²⁶.

Jednocześnie nie można odmówić narodowi ukraińskiemu determinacji do bycia narodem europejskim mierzonej statystycznie. Już sondaże prowadzone w różnych konfiguracjach czasowych wskazują jednoznacznie na (na razie) mentalną przynależność Ukrainy do Unii Europejskiej. Na przykład w 2012 r. ponad połowa Ukraińców w niezależnych sondażach opowiedziała się za wejściem swego kraju do Unii Europejskiej i taki trend wskazuje na utrzymującą się tendencję stabilności. Najwięcej opinii za (co jest zrozumiałe) pochodzić musiało od młodych Ukraińców, chociaż w 2012 r. ok. 40% społeczeństwa przyjęło kierunek integracji z Rosją i Białorusią i były to wybory osób starszych. W tym samym badaniu ujawniono trudno wytłumaczalną tendencję polegającą na tym, że część respondentów była za integracją z Unią Europejską, a jednocześnie za uczestnictwem w unii ze Wschodem (Rosją, Białorusią). Z kolei z badań sondażowych z 2004 r. (czyli w z okresu wcześniejszego) ponad połowa Ukraińców (52%) była za modelem takiej polityki zagranicznej państwa ukraińskiego,

^[26] Zob. A. Łabuszewska, *Pomarańczowa rewolucja, próba zrozumienia przyczyn*, Warszawa 2005, s. 5–6.

który zsynchronizowałyby go ze Związkiem Białorusi i Rosji (ZBiR), a 70% respondentów opowiedziało się za integracją w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG). Paradoksalnie (podobnie do wyników pochodzących z 2012 r.) ideę eurointegracji poparło ok. 60% badanych, spośród których byli też przeciwnicy przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej. Preferencje społeczeństwa ukraińskiego wyraźnie spolaryzowały się po 2014 r., a jeszcze bardziej zradykalizowały po 2022 r., gdyż kierunek unijny (brukselski) zdecydowanie wtedy już się wykryształizował. Tego typu uwagi (symulacje) nie mają jednak potwierdzenia sondażowego, gdyż albo badania nie były przeprowadzane w warunkach wojennych, albo wyniki nie zostały upublicznione mimo rozpytania sondażowego. Zróznicowanie w czasie dotyczące opinii społecznej co do integracji z Unią Europejską (niezdecydowanej?) w żaden sposób nie obniża poziomu tożsamości europejskiej Ukraińców przy jednoczesnym zachowaniu ich narodowych wartości, wiary, historii, języka i kultury, które po przystąpieniu Ukrainy do Unii Europejskiej ubogacić jedynie mogą istniejący układ polityczno-prawny oraz społeczno-kulturalny państw Wspólnoty²⁷.

Po wybuchu wojny z Rosją „kierunek Bruksela” pozostał jedynym rozsądnym i bezalternatywnym w zasadzie wyjściem dla całego społeczeństwa Ukrainy. Formuła bliskości (braterstwa) z Rosją wyczerpała się zupełnie i uświadomiono sobie iluzoryczność jedności dawnych państw radzieckich z „matuszką Rosją”, uosobioną współcześnie przez Putina, Siergieja Ławrowa i prawosławnego patriarchę Cyryla. Jednocześnie uzmysłowiono sobie przyszłe korzyści z „bycia obywatelem Unii Europejskiej”, czyli specyficznej więzi z państwem rozumianym jako wspólnota prawie 500-milionowa. I mimo zdecydowanych i oczywistych różnic pomiędzy unijnym obywatelstwem a obywatelstwem ukraińskim Ukraińcy uzyskaliby wtedy możliwość korzystania z praw przewidzianych w unijnych traktatach. W praktyce miałyby to przełożenie na: swobodę przemieszczania się, przebywania na terytorium

^[27] Zob. W. Baluk, *Ukraińcy wobec integracji europejskiej*, Lublin 2013, s. 5–8.

państw członkowskich, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, korzystania na terytorium państwa trzeciego (jeżeli państwo członkowskie nie ma tam swojego przedstawiciela) z ochrony dyplomatycznej i konsularnej na takich samych zasadach jak obywatele tych państw oraz kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego czy odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 18–21 TWE)²⁸.

Aktywność proeuropejska Ukrainy przed wybuchem i po wybuchu wojny z Federacją Rosyjską

Aktywność w zakresie integracji Ukrainy ze strukturami unijnymi należy rozpatrywać w ujęciu wyłącznie wielowektorowym. Po pierwsze: chodzi tu o działania organów państwa ukraińskiego. Po wtóre: należy odnieść się do relacji zwrotnych, czyli stosunku Unii Europejskiej do „jewrointegracji”. I w tej ostatniej relacji także wypada oddzielić stanowisko Rady Europy jako organu kolegialnego od stanowiska poszczególnych państw członkowskich wchodzących w skład tejże Rady.

Dlatego trzeba zauważyć, że przedstawiciele nowej ukraińskiej władzy już w 1992 r., czyli dość szybko po uzyskaniu niezależności państwowej, zapowiedzieli obranie kursu na Brukselę, chociaż poza deklaracjami o konieczności zbliżenia się do Unii Europejskiej niewiele w tym kierunku uczynili. Pierwsze lata wolnej Ukrainy to okres prowadzenia raczej dryfującej polityki zagranicznej bez wyraźnego wskazania, czy wybór padł na wschód, czy na zachód od granic Ukrainy. Wyglądało to tak, jakby „radziecka” pępowina jeszcze zupełnie nie została odcięta, a dwaj pierwsi prezydenci Leonid Krawczuk i Leonid Kuczma nie do końca zrozumieli ideę integracji. Zresztą nie tylko oni, ale większość ówczesnych elit politycznych wyrosła przecież

^[28] Zob. A. Domagała, *Prawa jednostek wynikające z obywatelstwa Unii*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. A. Florczak, Warszawa 2009, s. 131–132.

w warunkach sowietyzacji ukraińskiego społeczeństwa, a wcześniejsze ich kontakty zagraniczne sprowadzały się przeważnie do relacji z innymi „demoludami”. I o ile Krawczuka można wytłumaczyć tym, że okres jego prezydentury był dość krótki, o tyle kilkanaście lat rządów jego następcy Kuczmy (najdłuższa prezydentura w ukraińskiej rzeczywistości politycznej po 1991 r.) nazwano integracją bez europeizacji²⁹. Slogan ten tłumaczono faktyczną biernością władz w zakresie podejmowania konkretnych zmian w polityce wewnętrznej Ukrainy przy jednoczesnym tylko ogłaszaniu jej prozachodniej orientacji³⁰. Tym nie mniej należy podkreślić, że to za rządów Kuczmy przygotowano plan działania, w którym miała uczestniczyć Ukraina w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Jednak dopiero po objęciu władzy przez Juszczenkę, w 2005 r., dokonano pierwszej, i to pozytywnej oceny implementacji planu działania i Ukraina została uznana za „państwo z gospodarką rynkową”. To otwierało dalsze furtki do utworzenia strefy wolnego handlu z Unią Europejską, a w dalszej konsekwencji do członkostwa Ukrainy w Światowej Organizacji Handlu, co stało się faktem w 2008 r. Objęcie prezydentury przez Janukowycza to powtórka z okresu rządzenia państwem przez Krawczuka i Kucznię. Tyle że Janukowycz pochodzący z Doniecka to klasyczny kandydat na prezydenta o mocno prorosyjskiej orientacji, a Janukowycz już jako urzędująca głowa państwa jasno określał Ukrainę jako pomost pomiędzy Wschodem a Zachodem Europy. Taki stan rzeczy należy tłumaczyć

^[29] W układzie chronologicznym okres faktycznego sprawowania urzędu prezydenta przedstawia się następująco: Leonid Krawczuk (1991–1994), Leonid Kuczma (1994–2005), Wiktor Juszczenko (2005–2010), Wiktor Janukowycz (2010–2014), Petro Poroszenko (2014–2019) i od 2019 r. Wołodymyr Zełenski. W okresie pomiędzy ucieczką Janukowycza do Rosji a objęciem urzędu przez Poroszenkę „w zastępstwie” funkcję głowy państwa na mocy postanowień zmienionej konstytucji przez kilka miesięcy wypełniał przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy Ołeksandr Turczynow. Zob. www.president.gov.ua [dostęp: 30.10.2023].

^[30] Zob. P. Marcinkowska, *Wpływ sytuacji politycznej na Ukrainie na współpracę z Unią Europejską*, [w:] *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Pro-europejska perspektywa?*, red. B. Piskorska, Lublin 2013, s. 121.

tym, że wybrano go głosami wyborców z południa i wschodu Ukrainy i to zobowiązywało go do lojalności wobec głosujących. Chcąc pozyskać przychylność tej części społeczeństwa ukraińskiego, która głosowała na Julię Tymoszenko, nie mógł nie prezentować, choćby formalnie, proeuropejskiego kierunku swojej polityki zagranicznej. Zresztą pierwszą zagraniczną podróż odbył do Brukseli, nie do Moskwy, natomiast jak się miało później okazać, na ostatnią „przymusową zsyłkę” obrał właśnie Moskwę, nie mając wtedy alternatywy. Trzeba pamiętać, że przez cały okres swojej aktywności politycznej (najpierw jako przewodniczący obwodowej administracji państwowej w Doniecku, potem jako premier i dalej prezydent republiki) Janukowycz związany był z rosyjskim lobby politycznym i biznesowym i jego decyzje były podporządkowane bardziej realizacji interesów gospodarczych „przyjaciół” prezydenta właśnie na Zachodzie, niż związane z integracją państwa i zbliżeniem jej do Unii. W konsekwencji rządy Janukowycza charakteryzowały się autorytarnością i wyższym niż dotąd poziomem korupcji urzędniczej. Takie zachowanie raczej podobne było do standardów rosyjskich niż oczekiwań stawianych państwu, które w bliżej nieokreślonej perspektywie czasowej zamierza zintegrować się ze strukturami wspólnej Europy. Ostatecznie czarę goryczy u Janukowycza przelały wydarzenia na Euromajdanie, które były odpowiedzią Ukraińców na prezydenckie „nie” wypowiedziane w Wilnie w listopadzie 2013 r. i zamrożenie aktywności Ukrainy w sprawie eurointegracji³¹. Postawa Janukowycza w Wilnie była niezrozumiała dla uczestników szczytu unijnego i społeczeństwa ukraińskiego, gdyż wcześniej prezydent Ukrainy, wymieniając priorytety w polityce zagranicznej, wskazywał właśnie na konieczność podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Mocniej akcentował jednak potrzebę uczestnictwa Ukrainy w „bliskim partnerstwie” z Rosją, Białorusią i Kazachstanem, która traktowana była jako oferta opozycyjna dla Unii Europejskiej („Unia Wschodu”). Chodziło

^[31] Zob. J. Nikołajew, *Trudności w zakresie integracji Ukrainy z Unią Europejską. Rozważania o charakterze prawnym i politycznym*, [w:] *Kulturowy wymiar integracji europejskiej. Kазus Ukrainy*, red. E. Szczot, Lublin 2018, s. 198.

mu o uczestnictwo Ukrainy w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, przekształconej później we Wspólną Przestrzeń Gospodarczą, a finalnie w Euroazjatycką Komisję Gospodarczą, czyli o aktywność w obszarze postsowieckim w zakresie swobody przemieszczania towarów i usług, kapitału i siły roboczej na terytorium jej państw członkowskich³².

Trzeba uwzględnić i to, że to za rządów Janukowycza zostało wszczęte postępowanie karne zakończone skazaniem na siedem lat pozbawienia wolności byłej premier Tymoszenko. W październiku 2011 r. uznano ją za winną wyrządzenia strat w mieniu państwowego przedsiębiorstwa Naftogaz, zarzuty defraudacji postawiono też członkom jej rządu. Tymoszenko w styczniu 2009 r. podpisała z ówczesnym premierem rządu Federacji Rosyjskiej Putinem niekorzystną dla Ukrainy umowę gazową, działając pod presją odcięcia dostaw z rurociągu należącego do rosyjskiego Gazpromu przechodzącego przez terytorium Ukrainy. Zanim podpisana została ta umowa, strona ukraińska przez kilkanaście dni usiłowała uzyskać jak najlepszy dla siebie kontrakt gazowy, ale Rosja twardo domagała się spłaty dotychczasowego zadłużenia spowodowanego kryzysem politycznym na Ukrainie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kontekst związany z tym, że to ugrupowanie polityczne Tymoszenko najpierw rywalizowało z Partią Regionów, a później znalazło u niej i u ukraińskich komunistów poparcie, w wyniku którego to Tymoszenko objęła urząd ukraińskiego premiera. W tym samym czasie Rosja prowadziła działania wojenne na terytorium Gruzji, co nie mogło pozostać niezauważone i nieodczuwalne na Ukrainie. Pobyt Tymoszenko w charkowskiej kolonii karnej, a zwłaszcza wcześniejszy proces karny, w którym uczestniczyła, stał się przedmiotem rezolucji Parlamentu Europejskiego z ostrą krytyką ukraińskiego systemu sądowego (brak zapewnienia niezależności i bezstronności sądu w postępowaniu karnym) i w konsekwencji powiązania funkcji orzeczniczej państwa z aktualną polityką rządu. Krytyczna ocena sprawy dotyczącej

^[32] Zob. B. Piskorska, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Ukraina po wyborach...*, s. 150–151.

Tymoszenko uznawana była za główną przeszkodę w budowaniu w tym czasie dalszych więzów Ukrainy i Unii. Nie pomogła też misja specjalna z udziałem Aleksandra Kwaśniewskiego i Pata Coxa jako wysłanników Parlamentu Europejskiego i ich prośba do ukraińskiego prezydenta, ażeby ten uwolnił (ułaskawił) Tymoszenko ze względu na stan jej zdrowia. Nieugięta postawa Janukowycza w tej materii, a zwłaszcza jego weto w Wilnie 29 listopada 2013 r., symbolizują okres tak naprawdę antyunijnej prezydentury zakończonej prounijnym Majdanem w Kijowie i innych miastach Ukrainy³³.

Odejście Janukowycza od władzy zbiegło się w czasie z szybkim i niekorzystnym dla Ukrainy rozwojem wydarzeń na Krymie i w Donbasie. Utrata Krymu i chaos wojny hybrydowej na wschodniej Ukrainie to były najpoważniejsze zadania do przezwyciężenia dla nowego prezydenta Petra Poroszenki i premiera Arsenija Jaceniuka. W trakcie kryzysu krymskiego, 21 marca 2014 r., Jaceniuk podpisał w Brukseli część polityczną umowy stowarzyszeniowej dotyczącą handlu, a 27 czerwca 2014 r. prezydent Poroszenko złożył podpis na drugiej części tej umowy. Już 16 września 2014 r. Poroszenko podpisał ustawę ratyfikacyjną umowę po wcześniejszym zatwierdzeniu jej projektu przez parlament ukraiński³⁴.

Zaraz po wybuchu wojny z Rosją prezydent Wołodymyr Zełenski złożył list z wnioskiem o członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej (28 lutego 2022 r.), natomiast już 1 marca 2022 r. ukraiński prezydent wystąpił *online* w debacie Parlamentu Europejskiego i został przyjęty niemal owacyjnie (pokazały to telewizje na całym świecie poza rosyjską) przez eurodeputowanych, tak jak jego wniosek o przyjęcie do Unii w przyspieszonej procedurze (bo wojennej). W konsekwencji nieustępliwości Zełenskiego szybka ścieżka europejska dla Ukrainy zmaterializowała się w ten sposób, że 7 marca 2022 r. zapowiedziano

[33] Zob. Cox i Kwaśniewski *spotkali się z Tymoszenko*, „Gazeta Prawna Codziennie” z 3 października 2013 r., s. 2.

[34] Zob. V. Zheletovsky, *Impact of Eastern Partnership Initiatives on Europeanization Processes in Ukraine*, „On-line Journal Modeling the New Europe” 2021, nr 36, s. 94.

dokonanie formalnej oceny ukraińskiego wniosku, następnie 8 kwietnia 2022 r. wręczono prezydentowi kwestionariusz członkostwa, który Ukraina wypełniła 18 kwietnia tego samego roku. Już 24 maja 2022 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie umożliwiające czasową liberalizację handlu z Ukrainą, zniesienie wszystkich ceł z tytułu czwartej umowy stowarzyszeniowej, cła antydumpingowe, a także egzekwowanie wspólnych zasad importowych. Finalnie Komisja Europejska 17 czerwca 2022 r. ogłosiła oficjalnie swoje zalecenia przyznania temu państwu statusu kandydata do Unii Europejskiej³⁵.

Dlatego też można śmiało skonstatować, że Ukraina jest już blisko Unii, gdyż wiele wymagań formalnych zostało przez to państwo zrealizowanych. Czteroetapowa procedura akcesyjna przyjęta co do zasady (ale niewymagana bezwzględnie), składająca się przecież z konsultacji, negocjacji, rozpatrzenia sprawy i wniosków oraz okresu przejściowego, w przypadku Ukrainy była realizowana z różnym zaangażowaniem organu prezydenckiego. Dopiero ostatnie „wojenne” miesiące i aktywność prezydenta „czasu wojny” umożliwiły temu państwu zrealizowanie w pełni lub tylko częściowo wymogów tzw. kryterium kopenhaskiego. Spełnienie wymagań politycznych i gospodarczych to jednocześnie wypełnienie standardów stabilności instytucji państwowych, zasad praworządności, przestrzegania praw człowieka zawartych w dokumentach [Organizacji – przyp. red. nauk.] Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, a także sprawna gospodarka rynkowa. Rzeczywistość ukraińska (i ta polityczna, i ta ekonomiczna) nie jest do końca zgodna z wymogami akcesyjnymi. Nie zawsze winna jest wojna, gdyż jeszcze przed 2022 r. nie udało się Ukraińcom zapewnić stabilności politycznej w ich państwie, skutecznie zwalczyć lub chociaż ograniczyć przestępczości zorganizowanej, w tym prania brudnych pieniędzy, korupcji urzędniczej, czy zagwarantować niezawisłości sędziowskiej. Także w gospodarce jest wiele do zrobienia, w tym wymagane (konieczne) są: stabilność

^[35] Zob. A. Słojewska, *Ukraina wraca do Europy. Zeleni nie podróżuje, by odbierać hołdy czy prawić innym miłe słowa*, „Rzeczpospolita” z 10 lutego 2023 r., s. 2.

makroekonomiczna, reformy administracyjne, stworzenie przyjaznego klimatu do inwestowania także zagranicznego, poprawa warunków konkurencji, stworzenie klimatu przyjaznego dla przedsiębiorców, polepszenie struktury i dywersyfikacja eksportu, odpowiednie zabezpieczenie zmian rynkowych. Co prawda udało się poprawić jakość tworzonych przepisów, w tym przyjąć w 1996 r. nową ustawę zasadniczą, znieść karę śmierci, zmieniono przepisy prawa karnego materialnego i procesowego, ale to nie może być traktowane jako gwarancja pełnej ochrony praw jednostki i uczynienia już dziś z Ukrainy demokratycznego państwa prawa, bo tak w rzeczywistości nie jest. Dlatego też Komisja Europejska już od 1993 r. stale i z uwagą monitoruje ukraińskie postępy w zakresie reform wewnętrznych, gdyż członkiem Unii Europejskiej może zostać tylko państwo niepodległe, suwerenne, demokratyczne, przestrzegające prawa międzynarodowego, a o to niezwykle trudno w czasie prowadzenia działań wojennych na własnym terytorium³⁶.

Dodatkowo Unia Europejska (dokładnie Rada Europy) jako organ kolegialny składający się z przedstawicieli państw członkowskich (o zmieniającej się przecież liczbie) od początku obserwuje z uwagą aktywność Ukrainy w zakresie eurointegracji i sama podejmuje działania odpowiednie do zaangażowania tego państwa. Co do zasady należy podkreślić, że w latach 1991–2023 Rada Europy była zdecydowanym orędownikiem tzw. sprawy ukraińskiej. Były co prawda okresy застою, ale prowokowane stagnacją bądź rezygnacją po stronie organów państwowych Ukrainy. Pogorszenie relacji Unia Europejska–Ukraina to okres prezydentury Janukowycza działającego *de facto* bardziej w interesie Putina (żeby nie zbliżyć się do Unii) niż narodu, który wybrał go na najwyższy urząd w państwie. Także casus Tymoszenko (ten kryminalny) negatywnie wpłynął na poprawność wzajemnych relacji. Nie bez znaczenia było także to, że przywódcy polityczni Ukrainy, szczególnie z okresu rządów dwóch pierwszych prezydentów, nie byli zdecydowani

^[36] Zob. W. Hryszczuk, *Zasady organizacyjno-prawne integracji europejskiej Ukrainy*, [w:] *Relacje polityczne między Polską a Ukrainą. Doświadczenia i perspektywy*, red. E. Szczot, J. Szczot, Lublin 2015, s. 154–156.

co do obrania nowego kursu polityki zewnętrznej. Dopiero kolejni prezydenci, poza deklaratywną chęcią przystąpienia do Unii Europejskiej (a nie np. do unii tworzonych z udziałem Federacji Rosyjskiej) sprawniej zaangażowali się w proces unijnej integracji³⁷.

Zasadniczo stosunki Ukrainy z Unią Europejską zostały nawiązane w 1994 r., czyli dość wcześnie, biorąc pod uwagę to, że niezależność Ukrainy od Związku Radzieckiego uzyskano w 1991 r. Po rozpadzie ZSRR Europejska Wspólnota Gospodarcza miała pretensje do Ukrainy, że ta nie zamierza pozbyć się potencjału nuklearnego, który „odziedziczyła” po Związku Radzieckim, i przystąpić do układu o nieprolifracji broni. Dopiero jasne stanowisko Ukrainy dotyczące zgody na pozbycie się przez nią broni atomowej i zgody na nieprolifrację umożliwiło podpisanie umowy o partnerstwie i współpracy realizowanej potem w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz Partnerstwa Wschodniego. W ten sposób niejako Ukraina uwiarygodniła się co do swoich dobrych zamiarów wobec Unii Europejskiej. Pierwszy szczyt z udziałem prezydenta Kuczmy miał miejsce w Kijowie we wrześniu 1997 r., a sam prezydent zadeklarował wówczas, że Ukraina przystąpi do Unii Europejskiej do 2011 r. Jak bardzo się wtedy mylił, pokażała rzeczywistość już po zakończeniu jego prezydentury. Niemniej po tym pierwszym spotkaniu Ukraina uzyskała konkretne korzyści, gdyż zdecydowano, że umożliwiony zostanie handel wyrobami stalowymi. Miało to o tyle ważne znaczenie, że Ukraina wtedy należała i dziś należy przecież do potentatów europejskich w zakresie przemysłu metalurgicznego i wyrobów hutniczych, zlokalizowanego głównie w przedsiębiorstwach Zagłębia Donieckiego (huty, kopalnie). Wtedy w Kijowie Ukraina uzyskała też możliwość łatwiejszych kontaktów zagranicznych, gdyż zniesiono obowiązek wizowy dla posiadaczy paszportów dyplomatycznych. Szczególnie ten przywilej mógł być traktowany jako symboliczne umożliwienie kontaktów z Brukselą dla osób

^{37]} Zob. T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Lublin 2008, s. 221.

zajmujących strategiczne dla państwa ukraińskiego stanowiska, w tym uczestniczących w negocjacjach unijnych³⁸.

Natomiast sama etiologia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS, instytucja ważna dla unijnych interesów Ukrainy) związana jest niewątpliwie z rozszerzeniem się geograficznej przestrzeni Unii Europejskiej na wschód. Zwłaszcza lata 2004–2007 to znaczący przyrost długości granic Unii Europejskiej z państwami nienależącymi do Wspólnoty i jednoczesna konieczność wzmocnienia własnego, tj. unijnego, bezpieczeństwa, kontroli na zewnętrznych granicach, rozwiązania potencjalnych problemów migracyjnych napływu obywateli państw trzecich do Unii Europejskiej i ogólnie wymóg prowadzenia szerokiego dialogu politycznego i społecznego. Z tym że nowe warunki geopolityczne to nie tylko korzyści dla Unii, ale także dylematy związane z utrzymaniem unijnej stabilności w każdym z wymienionych obszarów współdziałania. Poza tym realnymi zagrożeniami były i są: przestępczość zorganizowana, w tym przygraniczna, terroryzm międzynarodowy i przede wszystkim nielegalna migracja, czyli te zjawiska, które występowały dotąd w skali mniejszej aniżeli po rozszerzeniu na wschód unijnego obszaru. Sama już nazwa związana z sąsiedztwem mogła wskazywać na to, że chodzi tu o takie uregulowanie wzajemnych relacji, żeby te były dobre, bez krzywdzenia kogokolwiek. Należy jednak właściwie zrozumieć intencje obu stron, gdyż te były niejasne już od początku. Zachowanie unijnego *status quo* było niemal niemożliwe. Trzeba skonfrontować przyjętą i respektowaną w praktyce zasadę otwartości Unii dla wszystkich państw europejskich, także tych ze wschodu kontynentu, z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa państwom należącym już do Wspólnoty od zagrożeń „idących ze Wschodu”. W świadomości wielu Europejczyków istniało przekonanie (niekoniecznie słuszne), że to z kierunku wschodniego cywilizowanej Europie zawsze groziło niebezpieczeństwo (wschodnie hordy). Dlatego unijni dyplomaci ukierunkowali

[38] Zob. W. Stankiewicz, *Proces integracji Ukrainy z Unią Europejską*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2013, nr 2(5), s. 29–30.

swoje działania na zbliżenie sąsiednich państw do siebie na tyle, żeby pomóc im przekształcić się w swoich partnerów. Ci zaś zasadniczo winni cechować się w miarę względną wiarygodnością, stabilnością i zamożnością, co wcale nie było zadaniem łatwym, stąd użyto w tym miejscu określenia warunkującego. Tak też, jak się wydaje, myśleli twórcy idei strategii sąsiedztwa unijnego, gdyż sąsiadów się nie wybiera, ale można przecież na nich wpływać, wykorzystując odpowiednie bodźce. Brytyjska i skandynawska inicjatywa po raz pierwszy omawiana była wiosną 2002 r. podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Stosunków Ogólnych i Zewnętrznych, a potem w marcu 2003 r. i w maju 2004 r. wydano dwa kolejne dokumenty unijne, w których zawarto ideę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Zwrócono uwagę na to, że „nowa polityka unijna ma na celu stworzenie na południowych i wschodnich granicach rozszerzonej Unii Europejskiej strefy stabilności, pokoju i dobrobytu przez ustanowienie długoterminowych bliskich stosunków z państwami sąsiadującymi”³⁹. Poza tym nacisk położono na zapobieżenie powstawaniu nowych linii podziału między rozszerzoną już na wschód Unią a jej sąsiadami przy zachowaniu jednoczesnej możliwości udziału tychże sąsiadów w działaniach na rzecz wzmocnienia politycznej, gospodarczej i kulturalnej współpracy także w zakresie bezpieczeństwa. Przyjęcie zasad EPS miało także dokonać transformacji państw sąsiadujących z Unią na tyle, żeby wzmocnić w nich zasady demokracji, poprawić stabilność rynkową i gospodarczą oraz obniżyć asymetrię pomiędzy Unią a jej nieunijnymi sąsiadami. Tego typu działania angażujące obydwie strony miały finalnie doprowadzić do zapewnienia unijnego bezpieczeństwa i dobrobytu obywatelom Unii, a przy tym pomóc w reformach państw sąsiednich. Nie da się również pominąć intencji wyrażonych w dokumentach EPS, w których wyraźnie widać motyw walki ze zorganizowaną przestępczością (mafijną, poradziecką) i potrzebę ochrony unijnych granic. Świadomość tego

^[39] Zob. B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 121.

typu unijnych zamiarów mieli wszyscy potencjalni uczestnicy planów działania w ramach EPS, także Ukraińcy⁴⁰.

Sam zaś plan działania Unii Europejskiej w ramach EPS – Ukraina podpisano 21 lutego 2005 r. w Brukseli. Wówczas zdefiniowano podstawową strategię wraz z priorytetami dla obydwu stron. Ustalono, że zadania w tym zakresie winny być atrakcyjne dla wszystkich, stąd trudno było o wypracowanie kompromisu. Ukrainie nakazano wówczas doprowadzić własny system polityczny i gospodarczy do standardów unijnych, i to w ciągu tylko trzech lat. Zadanie to było zdecydowanie niemożliwe do wykonania nie tylko ze względu na ograniczenia temporalne, ale także z uwagi na zakres przedmiotowy ukraińskich (i to niezbędnych do przeprowadzenia) reform. Ukraina miała „poprawić się” w obszarach zdefiniowanych jako: „dialog polityczny, reformy gospodarcze i społeczne, handel, reformy rynkowe i regulacyjne, współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, transport, energia, środowisko i społeczeństwo informacyjne, kontakty międzyludzkie”. Stąd Tatiana Sydoruk słusznie określiła ten pakiet zadaniowy mianem pracy domowej dla Ukrainy, gdyż w planie działania dla Ukrainy ujęto:

wzmocnieni[e] stabilności i efektywności instytucji demokratycznych, zapewnienie demokratycznego przebiegu wyborów parlamentarnych (2006), poszanowanie wolności mediów i wolności słowa, wzmocnienie współpracy w dziedzinie brojenia i nierozprzestrzeniania broni jądrowej, zwiększenie współpracy w dziedzinie sąsiedztwa i bezpieczeństwa regionalnego, przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu, stopniowe zniesienie ograniczeń i barier pozataryfowych, które utrudniają dwustronną wymianę handlową, poprawę klimatu inwestycyjnego, reformy podatkowe, rozpoczęcie

^[40] Zob. A. Kalicka, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny*, Wrocław 2021, s. 248–249.

dialogu na temat ułatwień wizowych, harmonizacja ustawodawstwa Ukrainy z prawem, przepisami i normami Unii Europejskiej etc.⁴¹

Należy przy tym zauważyć, że Unia Europejska wyraziła tym samym gotowość współpracy na zasadzie uprzywilejowanego partnerstwa Ukrainy w ramach EPS, ale w planie działania ani słowem nie wspomniano o akcesji Ukrainy do Unii, a to było przecież kluczowe z punktu widzenia interesów tego państwa. Przyjęto co prawda stopniowy model integracyjny przewidujący kolejno: realizację planów działania EPS, zawarcie umów dotyczących strefy wolnego handlu, zwiększenie wzajemnej wymiany i w konsekwencji utworzenie bloku wschodniego o charakterze gospodarczym. Wszystkie te etapy działania prowadzić mogły jedynie do częściowej integracji europejskiej, a poza tym wymagały przecież czasu (i to długiego), a taki stan rzeczy nie mógł Ukraińców w pełni satysfakcjonować. Także atrakcyjność unijnej oferty była wątpliwa, gdyż wymagała od władz i obywateli państwa ukraińskiego sporych wyrzeczeń mierzonych potężną skalą koniecznych do przeprowadzenia i przede wszystkim kosztownych reform. Jednak mimo tych zastrzeżeń Ukrainie udało się osiągnąć prounijny sukces na tyle, że w 2005 r. uznano, że wypełniła ona podstawowe kryteria statusu gospodarki rynkowej, a trzy lata później Światowa Organizacja Handlu przyjęła Ukrainę do grona swoich członków. W tym samym 2008 r. udało się Ukrainie także zawrzeć porozumienie dotyczące uproszczenia systemu wizowego dla swoich obywateli. Można więc z jednej strony uznać, że 2005–2008 to „tłuste lata” dla procesu ukraińskiej eurointegracji, ale z drugiej strony, mimo wszystko, zabrakło przeprowadzenia bazowych reform, których Unia oczekiwała od strony ukraińskiej najbardziej. Nie wykonano ich w obszarze np. wymiaru sprawiedliwości

^[41] T. Sydoruk, *Rola Europejskiej Polityki Sąsiedztwa we wspieraniu procesów transformacji ustrojowej i reform gospodarczych na Ukrainie*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012, s. 100.

i spraw wewnętrznych, dostosowania prawa wewnętrznego do standardów prawa europejskiego i w szeroko rozumianej dziedzinie gospodarki (mimo formalnej akceptacji Unii wyrażonej w 2005 r.). Wspólnota europejska wciąż przecież oczekiwała zmian systemowych na Ukrainie, a także w zasadzie przyjęła strategię jedynie biernego „przyjmowania do wiadomości” faktu, że Ukraina ma europejskie aspiracje. Kraj ten był traktowany przez Unię tak samo jak inne państwa, z którymi zawarto podobne porozumienia, a Ukraińcy oczekiwali szczególnego (uprzywilejowanego) trybu załatwiania ich spraw. Pomoc finansowa Unii (na tej Ukrainie zależało najbardziej) nie była też w ocenie Ukraińców wystarczająca, tak samo jak zabrakło innych bodźców, które doprowadziłyby do efektywnego zbliżenia z sąsiednią dla Ukrainy Unią Europejską⁴².

W 2009 r. Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Białoruś, Armenia i Azerbejdżan jako państwa postradzieckie rozpoczęły współpracę unijną, będąc wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej. Polsko-szwedzki projekt z 2008 r. zakładał współpracę multilateralną z państwami położonymi blisko Unii i z państwami Kaukazu, dla których bliskość geograficzna oznaczać mogła jedynie odniesienie do Moskwy, a mniej do Brukseli. Zresztą w istocie chodziło o taki nowatorski kurs Unii Europejskiej, który miał być przeciwwagą dla kierunku południowego polityki unijnej i jednocześnie miał być nastawiony na „wyrwanie” postsowieckich państw spod hegemonii Federacji Rosyjskiej. Jednak trzeba w tym miejscu wyeksponować także wątek białoruski, będący przykładem zerwania przez Unię Europejską stosunków z państwem, które przecież geograficznie, historycznie, religijnie i kulturowo wyrosło na europejskim pniu, ale za rządów Aleksandra Łukaszenki dopuszczało się notorycznego łamania standardów szacunku dla praw człowieka⁴³. Mimo „porażki” w sprawie białoruskiej w rzeczywistości Unia dość sprawnie realizowała swoją politykę wschodnią rozumianą w kategoriach relacji

[42] Zob. D. Butyter, *Konsekwencje przystąpienia Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 41, t. 1, s. 407.

[43] Zob. B. Piskorska, *Perspektywy integracji...*, s. 142.

Unia Europejska–Rosja mniej niż w odniesieniu do formalnych adresatów Partnerstwa Wschodniego. Partnerstwo Wschodnie stało się jednak programem, którego ograniczona efektywność, przynajmniej w przypadku Ukrainy, związana była m.in. z tym, że Ukraińcy byli mniej zainteresowani propozycją unijną niż np. władze czeskie czy polskie w trakcie swoich unijnych prezydentur. Ponadto na kryzys związany z pełnym urzeczywistnieniem się idei Partnerstwa Wschodniego wpłynął inny kryzys – finansowy, związany z koniecznością ratowania gospodarek państw unijnych po jeszcze innym kryzysie, dotyczącym migracji arabskiej z Afryki Północnej, i z wewnętrzną sytuacją na Ukrainie (pomarańczowa rewolucja). Dlatego Łukasz Potocki trafnie scharakteryzował sytuację geopolityczną Ukrainy w kontekście realizacji przez to państwo zasad Partnerstwa Wschodniego, skoro uznał, że w systemie politycznym Ukrainy „panuje formalna demokracja, w której jednak nie funkcjonują zasady państwa prawa, prawo jest traktowane instrumentalnie jako mechanizm osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych i ekonomicznych, w państwie występuje wysoki poziom korupcji”. Natomiast osąd tego samego autora co do oceny funkcjonowania opozycji sprowadzał się do tego, że „legalnie funkcjonują partie opozycyjne, które są stałym elementem sceny politycznej. Opozycja polityczna jest podzielona, podziały polityczne mają charakter biznesowo-personalny”⁴⁴. Tak samo trzeba się zgodzić z opinią dotyczącą funkcjonowania zmian władzy i dynamiki zmian społecznych na Ukrainie i za Potockim przyznać, że „dochodziło do zmiany władzy w wyniku wyborów, dostrzegalne były również naruszenia standardów demokratycznych i na Ukrainie mamy do czynienia z różnym poziomem przestrzegania demokratycznych standardów. W ostatnich latach powiększyły się tendencje autokratyczne pod rządami W. Janukowicza”⁴⁵.

Trzeba stwierdzić, że wschodni kierunek Unii (EPS, a zwłaszcza udział Ukrainy w Partnerstwie Wschodnim) tylko rozszerzył (określenie

[44] Ibidem.

[45] Ł. Potocki, *Od „szerszej Europy” do Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Europejska Polityka...*, s. 62, 65.

typowe dla kultury i języka Wschodu) Putina, który jeszcze jako premier Rosji uznał, że Unia Europejska w sposób nieuprawniony ingeruje w strefę odwiecznych (imperialnych przecieży) wpływów Moskwy, i jako lider bloku postsowieckiego zaproponował opcję alternatywną dla Ukrainy, czyli jej współpracę z Rosją, Białorusią i Kazachstanem, mając też świadomość tego, że Ukrainie może być bliżej do Moskwy niż do Brukseli i wszystko zależeć będzie głównie od atrakcyjności przedstawionej oferty politycznej, a szczególnie jej części gospodarczej⁴⁶. Z punktu widzenia bezpieczeństwa Europy traktowanej jako całość ważne z były natomiast wyraźne odniesienia do zachowania bezpieczeństwa w sektorze energetycznym, w którym dominująca pozycja Federacji Rosyjskiej mogła być naruszona⁴⁷.

Jednocześnie wypada zauważyć, że spośród samych państw członkowskich Rady Europy największym sprzymierzeńcem sprawy ukraińskiej pozostają najbliżsi sąsiedzi tego państwa. Szczególną rolę od samego początku europejskiej drogi Ukrainy odgrywa Polska. To polski rząd jako jeden z pierwszych uznał niezależność Ukrainy i nasz kraj znalazł się wśród tych 13 państw, które utworzyły swoje ambasady w Kijowie. Zresztą przez cały czas z większym lub mniejszym natężeniem władze RP monitorowały sytuację za wschodnią granicą z pełnym przekonaniem, że sytuacja na Ukrainie ma bezpośredni wpływ na pozycję Polski w regionie, jej relacje w ramach całej Unii Europejskiej, w kontaktach z Federacją Rosyjską i w zakresie bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowej. Inicjatywy prounijne, typu Partnerstwo Wschodnie czy Europejska Polityka Sąsiedztwa, to topowe przykłady własnej aktywności Polski na rzecz ukraińskiej integracji, także z Polską i szerzej – innymi członkami Rady Europy. Polski rząd, dobrze zdając sobie sprawę z położenia geograficznego własnego państwa i wyprowadzając słuszne wnioski z trudnej historii relacji Polski z Rosją i Ukrainą, zdecydował

^[46] Zob. A. Włodkowska, *Polityka Federacji Rosyjskiej na obszarze WNP*, Toruń 2006, s. 105.

^[47] Zob. K. Prońska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE – Rosja*, Warszawa 2012, s. 273.

się na wsparcie Ukraińców w ich europejskich dążeniach. Szczególnie okres polskiej prezydencji w Radzie Europy (druga połowa 2011 r.) to czas wyjątkowej aktywności Polski nie tylko wymuszonej „z urzędu” (prezydencja), ale także podejmowanej w interesie ochrony własnych obywateli. Dlatego podczas szczytu warszawskiego (29–30 września 2011 r.) przyjęto wspólną deklarację państw członkowskich UE, w której wyrażono gotowość do zakończenia negocjacji dotyczących umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i na temat technicznych aspektów umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) oraz objęcia Ukrainy unijną obietnicą bezwizowego ruchu do UE. W tym samym czasie z polskiej inicjatywy w ramach Partnerstwa Wschodniego rozpoczęły działalność Konferencja Władz Regionalnych i Lokalnych Partnerstwa Wschodniego oraz Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego. Poza tym uaktywniły się działania dotyczące Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji i pozarządowego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego. Ponadto gdy w wyniku pomarańczowej rewolucji Ukraina weszła w orbitę szczególnego zainteresowania państw członkowskich Rady Europy jej problemami, rząd RP na szczycie tej organizacji wezwał do zwrócenia się do władz ukraińskich o stworzenie takich warunków wyborów prezydenckich, aby te były wolne i uczciwe, i o zapewnienie wszystkim kandydatom równego dostępu do środków masowego przekazu w ramach kampanii wyborczej. Podczas tego samego spotkania (4–5 listopada 2004 r.) przedstawiciele Polski wnioskowali o to, żeby nie uznawać wyników wyborów z pierwszej tury głosowania, gdyż nie zachowano w nich standardów demokracji. W tym samym czasie, pomiędzy październikiem 2004 r. a styczniem 2005 r., polscy parlamentarzyści Bronisław Geremek, Janusz Onyszkiewicz i Michał Kamiński uczestniczyli jako obserwatorzy w oglądzie wydarzeń politycznych, w tym procesu wyborczego na Ukrainie⁴⁸.

[48] Zob. A. Kalinovsky, *Ukraina w latach 1991–2004. Geneza Rewolucji Pomarańczowej na Ukrainie*, Białystok 2022, s. 101.

Poza tym trzeba zaznaczyć aktywność Polski na rzecz integracji Ukrainy z Unią Europejską w zakresie treści mandatu negocjacyjnego i na wyraźny sprzeciw wobec zbyt szerokiego i ogólnikowego sformułowania organów unijnych, typu: „Unia wita europejski wybór i aspiracje Ukrainy”. Stanowisko rządu polskiego nie było zgodne z prezentowaną treścią unijnego porozumienia z listopada 2009 r., gdyż faktycznie nie mogło ono w żaden sposób przesądzać o członkostwie Ukrainy w Unii, ale raczej o pogłębianiu współpracy i stopniowej integracji, ale głównie gospodarczej⁴⁹.

Z punktu widzenia interesów RP należy zwrócić uwagę na wcześniej już awizowane kwestie wymiany gospodarczej z Ukrainą, polityki migracyjnej i wizowej oraz zagrożeń związanych z przestępczością o charakterze mafijnym. Zwłaszcza chodzi tu o działania związane z tzw. małym ruchem granicznym z państwami sąsiednimi Ukrainy i będącymi jednocześnie członkami Rady Europy (Polska, Słowacja, Węgry). Ma to szczególne znaczenie dla zapobieżenia procesom samizolacji obywateli Ukrainy podróżujących i migrujących w obszarze zwanym umownie strefą Schengen. Należy też uwzględnić w tym miejscu konieczną współpracę służb policyjnych i granicznych w zakresie ochrony granic zewnętrznych Unii i ograniczenie niekontrolowanego napływu migrantów przez Ukrainę w głąb sfrefty Schengen. Dlatego uzasadniona jest polityka uszczelniania granicy polsko-ukraińskiej tłumaczona nie tylko zagrożeniem migracyjnym, wcześniej sanitarnym, ale także exodusem wywołanym wojną z Federacją Rosyjską. Liberalizacja zasad ochrony granic zewnętrznych Unii nie służy bezpieczeństwu Polski, a także nie uwiarygadnia przyszłej pozycji Ukrainy wśród państw członkowskich⁵⁰.

[49] Zob. D. Hubner, *Akcesja Ukrainy do UE to wyzwanie nie tylko dla Kijowa, ale i dla nas*, „Gazeta Wyborcza” z 27 czerwca 2023 r., s. 2.

[50] Zob. B. Olszewska-Łabędź, *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura-Społeczeństwo-Edukacja” 2022, nr 1(21), s. 90.

Inne państwa unijne sąsiadujące z Ukrainą można śmiało traktować w kategoriach pełnomocników ukraińskich interesów unijnych, mimo braku wystawienia formalnego upoważnienia do występowania w tej sprawie. Faktyczne zaangażowanie Słowacji, Czech, Węgier, Litwy, Łotwy i Estonii, czyli państw niekoniecznie bezpośrednio graniczących z Ukrainą, tłumaczyć trzeba koniecznością zachowania bezpieczeństwa w regionie. Kryzys migracyjny i szlaki przemytnicze prowadzące z Ukrainy na zachód Europy, przestępczość przygraniczna i nieszczelna kontrola granic z Unią tak samo dotyczą problemów społecznych w tych państwach jak w Polsce i wpływa to bezpośrednio na zintegrowane działania tych państw na forum unijnym. Także państwa skandynawskie, np. Szwecja i Finlandia, dołączyły do koalicji na rzecz eurointegracji Ukrainy, co ma bezpośredni związek przede wszystkim z wyjątkowo intensywną imperialną polityką Kremla wobec Kijowa po 2014 r.⁵¹

Nowe państwa unijne, w odróżnieniu od tzw. starych państw członkowskich, jednoznacznie wspierały dążenia Ukrainy do bycia jednym z nich. Polityka wewnętrzna i zagraniczna Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Litwy, Łotwy, Estonii, Bułgarii czy Rumunii realizowana jest tak, żeby chociaż nie zaszkodzić Ukrainie w jej eurointegracji. Nowa sytuacja geopolityczna po 2022 r. stawia Ukrainę, a także Mołdawię i Gruzję (sąsiadów Federacji Rosyjskiej i potencjalnych członków Rady Europy) w zupełnie innej sytuacji, niekoniecznie kojarzonej tylko z potrzebą dostosowania prawa wewnętrznego tych państw do standardów panujących w Unii Europejskiej. Dlatego z uwagą należy dalej obserwować i analizować zmieniającą się przecież opcję niemiecką, a także francuską (przed brexitem również brytyjską) skłoną raczej do stosowania sankcji wobec Ukrainy za jej polityczne wewnętrzne represje niż oferującą jej konkretną pomoc logistyczną, konieczną przecież w warunkach prowadzonych działań wojennych⁵².

^[51] Zob. J. Gotkowska, J. Tarociński, *Finlandia trzydziestym pierwszym państwem członkowskim NATO*, Warszawa 2023, s. 3.

^[52] Zob. B. Węgliński, *Niemcy tworzą wschodnią politykę UE*, „Gazeta Wyborcza” z 18 października 2006 r., s. 2.

Wpływ wojny na Ukrainie na politykę bezpieczeństwa państw Europy Środkowej

Agresja rosyjska z 24 lutego 2022 r. umownie traktowana jest jako początek wojny pomiędzy Federacją Rosyjską a Ukrainą. Nietypowa jest ta wojna przynajmniej z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze: nigdy formalnie nie została wypowiedziana jednemu państwu przez inne państwo, a działania militarne faktycznie rozpoczęły naloty samolotowe i ostrzał artyleryjski. Po drugie: działania hybrydowe rozpoczęły się tak naprawdę już w 2014 r. wojskową aneksją Krymu, później kontynuowano je na wschodniej Ukrainie (jako walki separatystów o odłączenie się od państwa ukraińskiego) i w ten sposób wojna rozumiana klasycznie („książkowo”) zmieniła się w tzw. wojnę hybrydową. Dlatego w doktrynie nauk o bezpieczeństwie zaczęto coraz częściej używać określenia dotyczącego hybrydowego charakteru działań wojennych i pojęcie to zadomowiło się w przekazie medialnym po 2014 r. Właśnie wtedy holenderski generał Frank van Kappen tak określił wydarzenia wojskowe dotyczące wzajemnych relacji Rosji i Ukrainy. Autorstwo tego terminu przypisuje się jednak rosyjskiemu oficerowi Jewgienijowi Messnerowi, który opisał to zjawisko dużo wcześniej niż Holender – zawodowo zajmował się teorią wojskowości i służył w wojsku na długo przed Putinem. Współcześnie przyjmuje się, że wojna hybrydowa to połączenie (pomieszenie) działań konwencjonalnych, nieregularnych, cybernetycznych, terroryzmu, z wykorzystaniem przestępców oraz migrantów. Wojna hybrydowa to wojna bez wypowiedzenia, jednoczesna dezinformacja, wroga propaganda, działania partyzanckie i konflikt asymetryczny. Z powyższego zestawienia wynika konkluzja, że konglomerat tak zróżnicowanych działań militarnych i niemilitarnych, jakkolwiek dość dobrze opisany w międzynarodowym prawie konfliktów zbrojnych, jest trudny do całościowego opanowania ze względu właśnie na wielosektorowość tychże oraz ich długofalowość. Poza tym zgodnie z tradycyjnym rozumieniem wojny jej forma hybrydowa jest pojęciem

mało uchwytym, gdyż trudno je przełożyć na konkretne realia. Trzeba się w tym miejscu zgodzić się z twierdzeniem Krzysztofa Sudryka:

najważniejszą zasadą strategii wojny hybrydowej jest zabezpieczenie maksymalnej koncentracji zasobów w newralgicznych miejscach w celu efektywnej destabilizacji kierownictwa politycznego i wojskowego państwa, jego struktur ekonomicznych i społecznych, sfery kulturalnej, aby następnie dokonać demontażu państwa jako suwerennego podmiotu prawa międzynarodowego i przekazanie go pod kontrolę zewnętrzną⁵³.

Już na etapie przygotowywania się do aneksji Krymu rosyjscy analitycy wojskowi przyjęli takie dokładne założenia dotyczące tzw. operacji pozainformacyjnych koordynowanych i realizowanych jako zadania propagandowe, polityczne, ekonomiczne, paramilitarne, a także z użyciem przemocy, łącznie z zabójstwem wybranych osób. Cele propagandy antyukraińskiej jeszcze przed 2022 r. Federacja Rosyjska realizowała najpierw poprzez tworzenie warunków do pełnej i prawdziwej wojny informacyjnej, wyszukiwanie pretekstu do wojny, tworzenie sylwetki wroga i wezwanie do stosowania przemocy. Finalnie chodziło o legitymizację Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej⁵⁴. Na określenie wydarzeń krymskich na Zachodzie używa się także pojęcia „tajna operacja pozainformacyjna” (*cover action*), dla zaznaczenia faktu, że jest to trzecia opcja, pomiędzy dyplomacją a działaniami wojennymi⁵⁵.

Jednak bez względu na różnice pojęciowe dotyczące teoretycznego klasyfikowania wydarzeń krymskich i donieckich (czyli tych poprzedzających napaść zbrojną z 24 lutego 2022 r.) trzeba wyraźnie zaznaczyć,

[53] K. Sudryk, *Konflikt ukraiński w rozgrywkach geopolitycznych*, Warszawa 2017, s. 92.

[54] Zob. O. Wasiuta, S. Wasiuta, *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie*, Kraków 2017, s. 229–230.

[55] Zob. M. Minkina, M. Kaszuba, *Imperialna gra Rosji*, Warszawa 2016, s. 103.

że powyższe działania Federacji Rosyjskiej były prostą konsekwencją zaakceptowania przez Putina tzw. teorii Gierasimowa dotyczącej nowej strategii prowadzenia wojen. Szef Sztabu Generalnego Armii Federacji Rosyjskiej w ramach wykładu wygłoszonego w Akademii Obrony Narodowej 25 stycznia 2013 r. przedstawił swoją koncepcję, z której wynikało, że nie jest możliwe precyzyjne wskazanie granicy pomiędzy wojną a pokojem. Stąd jego założenie, że należy zmienić taki paradygmat wojny, z którego wynikał cel pokonania przeciwnika, opanowania jego terytorium i złamania jego oporu. Nowy pomysł Walerija Gierasimowa to „strategia działań pośrednich”, czyli jednoczesnego stosowania środków niemilitarnych, prowadzenia operacji specjalnych, wykorzystania prywatnych firm wojskowych (najemników) i prowadzenia działań militarnych poprzez ataki na elementy infrastruktury krytycznej⁵⁶. Cała ta koncepcja nie mogła być przedstawiona publicznie przez Gierasimowa bez wcześniejszej wyraźnej aprobaty prezydenta Federacji Rosyjskiej, gdyż skutki jej zastosowania zmieniły dotychczasowy model polityki obronnej tego państwa. W rzeczywistości były „podgotówką” do zajęcia Krymu, a w dalszej perspektywie opanowania kolejno całego terytorium Ukrainy z Donbasem i Kijowem łącznie. Zresztą sam Putin jeszcze przed lutową agresją opublikował swój manifest historiozoficzny (na wzór Karola Marksa?!) i nadał mu tytuł *O historycznej jedności Rosjan i Ukraińców*. Ten dokument mógł być odbierany jednoznacznie jako zapowiedź (groźba) przyszłych kroków politycznych wobec Ukrainy, skoro nawiązywał do utworzenia jednego państwa Wielkiej Rusi, Małej Rusi i Białej Rusi, czyli *de facto* do rozbiorów Ukrainy, oraz wprost zagroził wszystkim tym siłom ukraińskim i zewnętrznym, które kwestionują jedność Rosji i Ukrainy. Władze moskiewskie wyraźnie zdefiniowały swoją politykę frontalnej nieakceptacji faktu zbliżenia Ukrainy i innych dawnych republik radzieckich w ramach Unii Europejskiej i NATO, a obydwie

^[56] Zob. M. Marek, *Operacja „Ukraina”. Kampanie dezinformacyjne, narracje, sposoby działania rosyjskich ośrodków propagandowych przeciwko państwu ukraińskiemu w okresie 2013–2019*, Warszawa 2020, s. 30.

te instytucje międzynarodowe zaczęły być traktowane przez Rosję jako przeciwnicy, a nie jej partnerzy polityczni⁵⁷.

Tuż przed krymską agresją wykorzystano jeszcze pozorną argumentację dotyczącą ochrony praw mniejszości rosyjskiej mieszkającej na półwyspie i manifestującej w Kerczu, Sewastopolu i Odessie oraz oczekiwania Krymczaków dotyczące przyłączenia ich do Rosji, co później musiało zostać potwierdzone w ramach referendum, uzyskanej zgody Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej i kończącego już procedurę dekretu prezydenta⁵⁸. W tym kontekście trzeba jednakże uwzględnić dane statystyczne spisu powszechnego z 2001 r., w którym narodowość rosyjską zadeklarowało aż ok. 60% mieszkańców Autonomicznej Republiki Krymu (Ukraińców było tylko ok. 25% z całej struktury demograficznej ówczesnego Krymu). Takie niekorzystne dla Ukrainy wskaźniki to efekt wieloletniej kontroli Rosji nad tym terytorium, egzemplifikowanej choćby obecnością Floty Czarnomorskiej Federacji Rosyjskiej, a także wynik krótkowzroczności politycznej Ukrainy w jej relacjach z Rosją. Tak o „winie” Ukrainy z 2014 r. pisał ukraiński analityk wojskowy Taras Berezowiec:

główną przyczyną agresji była potężna machina propagandowa rozbudowana na półwyspie znacznie wcześniej niż w latach 2014–2015. Krym zawsze pozostawał częścią pola informacyjnego Rosji, a Kreml nigdy nie wypuszczał

[57] www.osw.waw.pl/pl/publikacje-analazy/2021-07-13/putin-ukraincy-to-rozsjanie-ukraina-to-antyrosja [dostęp: 31.10.2023].

[58] 16 marca 2014 r. przeprowadzono referendum, w którym pierwsze pytanie sformułowano następująco: „Czy jesteś za ponownym zjednoczeniem Krymu z Rosją na prawach podmiotu Federacji Rosyjskiej?”, drugie: „Czy jesteś za przywróceniem obowiązywania konstytucji Republiki Krym z 1992 r. i za statusem Krymu jako części Ukrainy?”. Już następnego dnia Putin podpisał dekret prezydencki, na mocy którego uznano republikę Krym za suwerenne państwo, a 11 kwietnia 2014 r. uchwalona została nowa konstytucja, z której postanowień wynikało, że „Republika Krym jest prawnym i demokratycznym państwem Federacji Rosyjskiej”. Zob. I. Jarulin, K. Jarulin, D. Baszarynowa, *Trójkąt „Krym–Rosja–Ukraina”: Analiza polityczno-prawna rozwoju wydarzeń*, „Politeja” 2015, nr 34/2, *Studia rosyjskie*, s. 226.

go ze swoich szponów, nawet za czasów Borysa Jelcyna. W latach 1990–2000 tylko samorząd Moskwy wydawał co roku około 20 mln dolarów rocznie. Za Leonida Kuczmy, Wiktora Juszczenki, zwłaszcza Wiktora Janukowicza ponad 120 tys. mieszkańców Krymu otrzymało rosyjskie obywatelstwo⁵⁹.

Choć aneksja Krymu nie została uznana przez żadne demokratyczne państwo, to była precedensem na skalę międzynarodową w XXI w. Brak odpowiedniej reakcji ze strony społeczności międzynarodowej pozwolił Rosji na dalsze destrukcyjne dla Ukrainy działania i utworzenie pod egidą Federacji Rosyjskiej dwóch samozwańczych separatystycznych wobec Kijowa republik z Donbasu. Tak zwana Noworosja to twór powstały w wyniku sztucznego połączenia dwóch republik: jednej w Doniecku i drugiej w Ługańsku, a jego powstanie podpisane zostało w donieckim hotelu Szachtar Plaza należącym do Achmetowa. Dlatego też władze ukraińskie niezwłocznie wysłały do Donbasu siły ATO, czyli żołnierzy do przeprowadzenia specjalnej akcji antyterrorystycznej, w celu przywrócenia porządku konstytucyjnego państwa ukraińskiego na terenach nowo utworzonych Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej. Działania *stricto* wojenne były przerywane czasowym rozejmem, a próby dyplomatyczne ze strony przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, Niemiec i Francji nie przyniosły oczekiwanych przez Poroszkę rezultatów. Dopiero spotkania z udziałem strony białoruskiej pozwoliły na podpisanie tzw. porozumień mińskich (dwukrotnie). Jednak nawet po zawarciu porozumienia Mińsk II prowadzono dalsze działania zbrojne (w tzw. kotle debalcewskim). Jednocześnie w marcu 2014 r. Rada Stała OBWE wyznaczyła swoich obserwatorów do Donbasu z misją aż do 2017 r. Obecność przedstawicieli OBWE i formalne porozumienia mińskie nie zaspokoili mocarstwowych żądań Rosji wobec Ukrainy, gdyż Putin dalej dążył do eskalacji konfliktu

^[59] T. Berezowiec, *Aneksja. Wyspa Krym*, Kijów 2015, s. 35.

i w 2021 r. z udziałem Białorusi zorganizował ćwiczenia wojskowe blisko granicy białorusko-ukraińskiej i niedaleko granicy Polski z Białorusią. W tym czasie eskalował też sztuczny kryzys migracyjny na wschodniej granicy NATO wykreowany przez Putina i Łukaszenkę w celu odwrócenia uwagi od przygotowań do pełnoskalowej wojny. Była to forma testu dla państw zachodnich dotyczącego ich wytrzymałości na politykę zewnętrzną Rosji po zaborze Krymu i „przywłaszczeniu” Donbasu. Pod koniec 2021 r. rosyjska dyplomacja (Ławrow) próbowała jeszcze wymusić na USA i NATO uległość wobec agresywnej postawy Rosji w stosunku do Ukrainy. W tym czasie wywiad USA ustalił, że w planach Moskwy było zabicie prezydenta Ukrainy, a przede wszystkim pełnoskalowa wojna prowadzona w okresie zimowym. Z Waszyngtonu wysłano do Moskwy dyrektora CIA w celu odwiedzenia Putina od jego zamiarów i uprzedzenia go o ewentualnych sankcjach Zachodu wobec Federacji Rosyjskiej. O planach rosyjskich powiadomiono też władze w Kijowie, a tym samym sytuacja zaczęła nabierać dynamizmu. Warto w tym miejscu odnieść się do ustaleń amerykańskiego i niemieckiego wywiadu jeszcze sprzed 24 lutego 2022 r., żeby zrozumieć, jakie cele wojskowe i polityczne założono w Moskwie wobec Kijowa. Według CIA moskiewski plan działania obejmował osiągnięcie panowania w powietrzu w ciągu pierwszych 12 godzin, paraliż łączności, okrążenie Kijowa, zmuszenie rządu ukraińskiego do ucieczki w ciągu 48 godzin, a następnie wprowadzenie własnego marionetkowego rządu już po 72 godzinach. Opanowanie Kijowa miało mieć charakter symboliczny, gdyż historycznie traktowano to miejsce jako kolebkę państwowości Rusi Kijowskiej, a poza tym była to siedziba władz centralnych Ukrainy. Spodziewana (niemal pewna) ucieczka Zełenskigo i członków rządu miała być okazją do obsadzenia na stanowisku prezydenta np. Janukowycza i powrotu do ukraińskiej polityki prorosyjskiej⁶⁰. Ideowo (propagandowo) chodziło o zjednoczenie Ukrainy z Rosją i takiej treści

^[60] Ustalenia CIA potwierdził wywiad brytyjski, według którego „nowym” prezydentem mógł być albo Janukowycz, albo były ukraiński deputowany Jewhenij Murajew. Zob. P. Andrusieczko, *Dyweryse, a nawet zabójstwa*.

informacje opublikowane zostały po 24 lutego 2022 r. przez rządowe agencje informacyjne Rosji. Służby CIA ostrzegały Ukraińców i kraje natowskie o przygotowanych przez Rosję listach osób uznawanych za wrogie i o planach utworzenia postradzieckiego państwa związkowego na wzór ZSRR, tyle że składającego się z Rosji, Białorusi i właśnie Ukrainy. Alternatywnym rozwiązaniem (w razie niepowodzenia planu „związkowego” lub częściowego tylko powodzenia planu inwazji) miał być rozbiór Ukrainy z udziałem kolaborantów ze wschodniej Ukrainy. Niemieckie służby wywiadowcze jeszcze przed wojną ustaliły, że zamiarem Moskwy było utworzenie nie tylko własnego rządu w Kijowie, ale także parlamentu w postaci Rady Ludowej, którego pierwszym zadaniem miał być wybór rządu. W rzeczywistości chodziło o stworzenie pozorów legalności działań nowej władzy, chociaż przewidywano bezwzględne uwięzienie opozycji⁶¹.

Według oceny Kremla osiągnięcie tych celów geopolitycznych miało wzmocnić pozycję Putina nie tylko w byłym obszarze ZSRR, ale także w samej Rosji. Służby wywiadowcze różnych państw zachodnich jeszcze przed wybuchem wojny ustaliły, że Rosja spodziewała się szybkiego osiągnięcia swojego celu militarnego, poparcia ze strony Ukraińców rosyjskojęzycznych, a przede wszystkim takiej bierności Zachodu, jaka miała miejsce po Krymie i Donbasie. Nie spodziewano się także efektywnej (konkretnej) reakcji ze strony państw układu waszyngtońskiego, założono, że wydarzenia na wschód od granic państw członkowskich pozostawione zostaną bez właściwej reakcji. Wojska rosyjskie (a przede wszystkim ich dowódcy) nie spodziewały się też oporu ze strony Ukrainy, co zostało potwierdzone w relacjach jeńców rosyjskich wziętych do niewoli po wybuchu wojny⁶².

Wywiad Ukrainy ściśle współpracuje z CIA, „Gazeta Wyborcza” z 24 października 2023 r., s. 2.

^[61] Zob. P. Jendroszczyk, *Niemiecki wywiad walczy sam ze sobą. Na razie przegrywa*, „Rzeczpospolita” z 7 września 2023 r., s. 6.

^[62] Zob. W. Konończuk, *Imperialny maksymalizm Rosji kontra upór Ukrainy*, „Komentarze OSW” z 28 lutego 2023 r., s. 3.

W styczniu 2022 r. w Genewie nie udało się osiągnąć konsensusu w rozmowach USA–Rosja, a równolegle w Rosji przygotowano projekt rosyjsko-amerykańskiej umowy o gwarancjach bezpieczeństwa w takiej redakcyjnej formie, która miała dyskredytować Joe Bidena i NATO, rzekomo zgadzających się na nierozszerzanie się NATO na wschód. W styczniu tego samego roku rosyjska propozycja została odrzucona, a reakcja ministra spraw zagranicznych Rosji była formą szantażu wojennego. Nie pomogły mediacje niemieckie i francuskie i 21 lutego 2022 r. Putin zarzucił Ukrainie niewywiązywanie się z tego, co ustalono w Mińsku. Z kolei 23 lutego 2022 r. władze separatystycznych republik z Donbasu poprosiły Rosję o pomoc w „odparci[u] ukraińskiej agresji na terytoriach Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej”. W efekcie 24 lutego Putin ogłosił w mediach rosyjskich rozpoczęcie „specjalnej operacji wojskowej” w celu „przerwania światowej dominacji USA, demilitaryzacji i denazyfikacji Ukrainy, wyzwolenia Donbasu oraz poszerzenia Donieckiej i Ługańskiej Republiki Ludowej”⁶³.

Przebieg działań wojennych na Ukrainie ma duże znaczenie i został w tym miejscu szeroko przedstawiony, gdyż poza działaniami czysto wojennymi należy uwzględnić zaangażowanie pomocowe innych państw europejskich i USA na rzecz walczącej z Rosją Ukrainy. Po stronie ukraińskiej zaangażowane były głównie siły regularne, czyli Siły Zbrojne Ukrainy, a także Gwardia Narodowa Ukrainy. Walki oparto głównie na siłach wojsk lądowych, a skuteczne wsparcie Gwardii niszczącej zaplecze logistyczne Rosjan nagłaśniano często w mediach społecznościowych, co podnosiło morale nie tylko walczących, ale wszystkich Ukraińców. W kategoriach „nowości” należy traktować udział w wojnie po stronie ukraińskiej tzw. Międzynarodowego Legionu Obrony Terytorialnej. Także tuż przed lutym 2022 r. ukraińska armia otrzymała duże partie zachodniego nowoczesnego uzbrojenia, w tym broń przeciwpancerną oraz ręczne zestawy przeciwlotnicze krótkiego

^[63] D. Kasprzycki, *Konflikt zbrojny na Ukrainie w kontekście rosyjskiej koncepcji wojny nowej generacji*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2022, vol. 16, nr 1, s. 90.

zasięgu, co poważnie wzmocniło potencjał obronny Ukrainy, wspierany potem sukcesywnie poprzez pomoc z USA i krajów europejskich⁶⁴.

Biorąc pod uwagę następstwa wybuchu wojny, trzeba zwrócić uwagę na konsekwencje prawne. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że większość państw uznała oficjalnie działania Federacji Rosyjskiej podczas inwazji ukraińskiej za akt ludobójstwa, gdyż napad rosyjski to nic innego jak przykład naruszenia Karty Narodów Zjednoczonych i konieczność ścigania sprawców na mocy jurysdykcji uniwersalnej. Także organizacja Human Rights Watch skrytykowała Rosjan za ataki na ludność cywilną, szpitale, bloki mieszkalne i infrastrukturę niewojсковą z użyciem zakazanej broni kasetonowej i pocisków balistycznych. Ataki na szkoły i przedszkola (np. w Ochtyrce) uznano za wystarczający materiał dowodowy do wykorzystania w postępowaniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym w procesie prowadzonym w związku z aktami ludobójstwa i zbrodniami wojennymi popełnianymi na Ukrainie. W marcu 2023 r. Trybunał wydał nakazy aresztowania Putina i Marii Lwowej-Bielowej, zarzucając im odpowiedzialność za bezprawne deportacje ukraińskich dzieci do Rosji i zbrodnie wojenne popełnione z tego tytułu⁶⁵. Rzecznik Kremla oświadczył wówczas w mediach, że Rosja nie uznaje jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, a sam Putin w październiku 2023 r. udał się w pierwsze podróże zagraniczne do Kirgistanu i Chin, czyli do państw, które nie ratyfikowały statutu rzymskiego⁶⁶.

^[64] Zob. P. Mickiewicz, *NATO w koncepcji politycznej Joe Bidena i jej ewolucja w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainie*, „Przegląd Geopolityczny” 2022, nr 41, s. 23.

^[65] Według Darii Gierasymowej, ukraińskiej rzecznik praw dziecka, od 24 lutego 2022 r. do 30 września 2023 r. Rosjanie siłą wywieźli z terenów Ukrainy 19 546 dzieci. Miały być one poddawane rusyfikacji i przyuczeniu do walk przeciwko Ukrainie. Najczęściej byli to wychowankowie domów dziecka albo sieroty wojenne. Jednocześnie ukraiński portal internetowy Dzieci Wojny podał też, że od początku wojny liczba zaginionych dzieci ukraińskich to 1815. Zob. *Dzieci poddawane są rusyfikacji*, „Nasz Dziennik” z 26 października 2023 r., s. 4.

^[66] Zob. D. Świdorski, *Putin wyjechał w pierwszą podróż po wydaniu nakazu aresztowania*, „Nowiny Rzeszowskie” 2023, nr 199, s. 12.

Równocześnie Human Rights Watch jako organizacja humanitarna rozpoczęła proces dokumentowania przypadków łamania zasad międzynarodowego prawa i zajęła się analizowaniem sytuacji prawnej i faktycznej jeńców ukraińskich. Także międzynarodowy Czerwony Krzyż opublikował informacje, z których miało wynikać, że Rosja uniemożliwia przedstawicielom tej organizacji wizytację obozów jenieckich. Prezydent Ukrainy poinformował o tym Radę Europy oraz szerzej światową opinię publiczną w liście protestacyjnym, który popierała także Wszechukraińska Rada Kościołów i Organizacji Religijnych⁶⁷.

Także już w lutym 2022 r. Ukraina skierowała do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości pozew przeciwko Rosji, a postępowanie w tej sprawie zostało podjęte niemal natychmiast. Już 16 marca 2022 r. Trybunał postanowił o środkach tymczasowych w sporze rosyjsko-ukraińskim i nakazał oddziałom podległym Rosji wstrzymanie operacji wojskowych. Także w Polsce powołano Centrum Dokumentowania Zbrodni Rosyjskich w Ukrainie im. Rafała Lemkina, a dane dotyczące tych zbrodni oraz uchodźców gromadzone są odtąd na bieżąco, np. przez ABW czy Instytut na rzecz Kultury Prawnej „Ordo Iuris”. Aktywność strony polskiej w tym zakresie wydaje się z natury rzeczy zrozumiała. Również państwo estońskie od początku wojny wspierało Ukrainę militarnie w formie przekazania jej pocisków przeciwpancernych Javelin

^[67] Wszechukraińska Rada Kościołów i Organizacji Religijnych to organ doradczy prezydenta Ukrainy w zakresie realizacji polityki wyznaniowej tego państwa. Po wybuchu wojny członkowie Rady (przedstawiciele głównych denominacji religijnych legalnie działających w porządku prawnym Ukrainy) w formie oświadczeń i apeli aktywnie stanęli po stronie prezydenta Ukrainy i całego społeczeństwa ukraińskiego i np. 15 maja 2023 r. poparli wniosek prezydenta o przyznanie rekompensat wojennych od Federacji Rosyjskiej za straty poniesione w wyniku agresji z 24 lutego 2022 r. Wcześniej Rada domagała się od społeczności międzynarodowej wsparcia dla walczącej Ukrainy w formie konkretnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz wprowadzenia zakazu lotów nad Ukrainą, niekorzystania z broni zakazanej prawem międzynarodowym, a także utworzenia tzw. korytarzy humanitarnych w celu umożliwienia sprawnej ewakuacji ludności cywilnej z Mariupola czy innych miejsc, w których zagrożone było bezpieczeństwo kobiet i dzieci. Zob. www.vrciro.org.ua/ua [dostęp: 30.10.2023].

oraz pojazdów opancerzonych, z tym że decyzję w tej sprawie Estonia podjęła dopiero po uzyskaniu akceptacji ze strony Niemiec. Już po dwóch miesiącach od wybuchu wojny Estonia wyasygnowała na Ukrainę pomoc wojskową wartą 230 mln euro, a ponadto pomoc medyczną o wartości 3,5 mln euro. Tak Estonia stała się liderem wśród państw bałtyckich w kwestii pomocy Ukrainie, tym bardziej że prawie 0,8% własnego PKB przeznaczyła na wsparcie tego państwa. Po wybuchu wojny Estonia optowała za zwiększeniem zdolności obronnych w Europie, a sama zwiększyła też finansowanie obronności do poziomu 2,44% PKB. Także Mołdawia potępiła rosyjską agresję z 2022 r., mając świadomość konsekwencji niebezpiecznej polityki Rosji i zagrożenia z jej strony, szczególnie separatystów z Naddniestrza. Władze tej separatystycznej republiki uspokajały opinię światową, mówiąc o swoim pokojowym nastawieniu, ale na tych terenach przez cały czas stacjonowały przeciw wojska Federacji Rosyjskiej. Dlatego władze w Kiszyniowie wprowadziły stan wyjątkowy w całym kraju, począwszy od 24 lutego 2022 r. Potem musiały poradzić sobie jeszcze z pomocą humanitarną dla Ukrainy, a jednocześnie zadbać o własne bezpieczeństwo w sytuacji deklarowanej od 30 lat swojej neutralności wojskowej. Rosyjska ewentualna agresja na Mołdawię musiałaby implikować uruchomienie „wariantu rumuńskiego” w zakresie pomocy militarnej, gdyż wydatki obronne Mołdawii to zaledwie 47 mln USD. Mimo wyraźnej biedy państwo to stara się maksymalnie wspierać Ukraińców, choć ma świadomość potencjalnego wybuchu u siebie kryzysu gazowego, gdyż to Federacja Rosyjska jest głównym dostawcą gazu dla Mołdawii⁶⁸.

Także w lutym i marcu 2022 r. Narody Zjednoczone (Rada Bezpieczeństwa) potępiły rosyjską agresję na Ukrainę, a Zgromadzenie Ogólne ONZ w formie rezolucji wezwało Federację Rosyjską do wycofania się z terytorium Ukrainy. W kwietniu 2022 r. zawieszono Rosję w Radzie Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych. Poza tym Rada Europy

^[68] Zob. Z. Ciekankowski, D. Brązkiewicz, J. Nowicka, *Bezpieczeństwo państw Europy Wschodniej w sytuacji wojny na Ukrainie*, „Przegląd Geopolityczny” 2022, nr 42, s. 17–20.

w lutym 2022 r. zawiesiła Rosję w prawach członka Rady Europy, a potem Federacja Rosyjska sama z niej wystąpiła. Ponadto już od początku agresji widoczna jest aktywność Rady Północnoatlantycznej (inicjatywa Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Rumunii) i plany zwiększenia obecności wojsk natowskich na wschodnich granicach Sojuszu Północnoatlantycznego. Jednocześnie Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria ograniczyły do minimum obecność swoich przedstawicieli dyplomatycznych w Rosji, a inne państwa zamknęły tam swoje placówki⁶⁹.

Po 24 lutego 2022 r. diametralnie zmieniła się również sytuacja ekonomiczna gospodarek obu walczących stron. Najszybciej, niemal natychmiast, zareagowała giełda i nastąpiły wahania i zawieszenie notowań oraz spadek indeksu RTS w Moskwie i Petersburgu. Spadło notowanie rubla rosyjskiego wobec amerykańskiej waluty, a rosyjski bank centralny „ratował” sytuację finansową poprzez interwencję rynkową, gdyż spadło także notowanie rubla względem euro. Sytuacja przypominała rok 2014, czyli stan finansów państwowych z okresu krymskiej aneksji. Jednocześnie spadły notowania ratingowe Rosji po wprowadzeniu zachodnich sankcji gospodarczych, a nawet pojawiło się widmo bankructwa państwa rosyjskiego. Obywatele Federacji Rosyjskiej masowo zaczęli wypłacać gotówkę z rachunków bankowych i bankomatów, a pieniądze umieszczać na bezpiecznych dla nich lokatach poza bankiem. Wzrosły też ceny większości towarów i usług i tym samym wzrosło społeczne niezadowolenie, którego jednak nie było widać w rosyjskich środkach masowego przekazu. W tym czasie Bank Narodowy Ukrainy ustalił sztywny kurs hrywny i zawiesił rynki walutowe. Ograniczył wysokość wypłat z bankomatów, a ukraińska Giełda Papierów Wartościowych zawiesiła obrót. Jednocześnie zmniejszyły się obroty handlowe pomiędzy Rosją a krajami unijnymi, zanotowano spadki o około połowę w eksporcie i imporcie towarów pomiędzy krajami Unii Europejskiej a Federacją Rosyjską. Wojna na

^[69] Do 31 sierpnia 2023 r. pracowała jeszcze Agencja Konsularna RP w Smoleńsku. Zob. www.gov.pl/we/rosja/placowki [dostęp: 30.10.2023].

Ukrainie wpłynęła niekorzystnie na globalną gospodarkę w ten sposób, że wzrosły ceny ropy naftowej o 100 USD za baryłkę – był to największy skok cenowy tego surowca od 2014 r. Podobnie rzecz miała się z pszenicą i zamrożeniem dostaw tego zboża z uwagi na blokadę morską Ukrainy i uzależnienie, np. Egiptu, od ukraińskich dostaw zbożowych. Ale mimo wszystko główne rynkowe skutki inwazji na Ukrainę związane są i były z cenami energii i z bezpieczeństwem dostaw energii. Już w marcu 2022 r. w tzw. deklaracji wersalskiej przywódcy 27 państw członkowskich zdecydowali, że należy jak najszybciej uniezależnić Unię Europejską od importu rosyjskich paliw kopalnych, a w maju tego samego roku Rada Europejska uznała konieczność zaprzestania sprowadzania 90% ropy z Rosji, zaś w listopadzie 2022 r. uzgodniła nowe środki mające zapewnić podaż gazu i dzielenie się nim w Unii Europejskiej, m.in. poprzez solidarność gazową i koordynację zakupów tego paliwa. Nowa unijna polityka gazowa to także zmniejszenie zapotrzebowania na gaz, magazynowanie gazu oraz zmniejszanie opłat za energię. W grudniu 2022 r. uzgodniono nowe przepisy dotyczące mechanizmów korekty rynku gazowego i w tym samym czasie ustalono pułap cenowy dla ropy naftowej na poziomie 60 USD za baryłkę dla paliw pochodzących lub eksportowanych z Rosji. W lutym 2023 r. ustalono dwa pułapy cenowe dla produktów ropopochodnych objętych kodem CN 2710 pochodzących z Rosji lub z niej wywożonych.

Równocześnie po agresji odcięto Rosję od możliwości uczestnictwa w globalnym systemie płatności międzybankowych SWIFT, ale wprowadzone sankcje nie objęły Gazprombanku i Sberbanku, czyli tych banków, które odpowiedzialne były za płatności z tytułu zakupu energii. Z kolei Stany Zjednoczone już 8 marca 2022 r. ogłosiły całkowite embargo na import rosyjskiej ropy, gazu i węgla, a postawa większości państw europejskich w sprawie konieczności wprowadzenia sankcji gospodarczych na Rosję była zgodna co do zasady (optowały za tym także takie państwa jak Szwajcaria czy Monako). Władze moskiewskie przyjęły za to pakiet sankcji odwetowych, w tym np. konieczność zapłaty za rosyjski gaz bezwzględnie w rublach. Polska, a także Czechy, Bułgaria i przede wszystkim

Wielka Brytania już w lutym 2022 r. zakazały rosyjskim liniom lotniczym i prywatnym samolotom lotów w swojej przestrzeni powietrznej. Potem zakazy takie wprowadziły także: Rumunia, Mołdawia, Słowenia, Finlandia, Szwecja, Dania, Niemcy, Włochy, Belgia, Austria, Irlandia, Cypr, Grecja i w ten sposób prawie cała awiacyjna Europa zamknęła się na Rosję. Decyzje takie podjęły też USA i Kanada. Federacja Rosyjska w ramach odwetu zamknęła się na Europę Zachodnią. Sam państwowy przecież Aeroflot został zaś „wycięty” z rynku usług lotniczych. Podobnie miała się rzecz z blokadą statków rosyjskich w portach brytyjskich czy kanadyjskich. Z kolei władze Białorusi, które najpierw umożliwiły stacjonowanie wojskom rosyjskim na swoim terytorium i potem użyczyły bazy i usług logistycznych armii rosyjskiej, dość długo stwarzały pozory nieuczestniczenia w wojnie prowadzonej u swoich sąsiadów. Dopiero 4 października 2022 r. Łukaszenka oficjalnie zakomunikował zaangażowanie po stronie Rosji ze względu na „potrzebę zapobieżenia konfliktu na terytorium Białorusi”⁷⁰.

Należy przy tym zauważyć, że wsparcie militarne państw Europy Środkowej dla walczącej Ukrainy to pomoc również ze strony rządu RP. Według komunikatów polskiego MON Ukraina otrzymała pociski raketowe powietrze–powietrze R-73, a także czołgi PT-91 Twardy oraz bojowe wozy piechoty. Także Łotwa wobec wydarzeń wojennych zdecydowała o zmianie przepisów dotyczących karalności służby wojskowej w obcej armii w ten sposób, że wyjątek przewidziano dla ochotników broniących niezależności Ukrainy. Największa skala pomocy wojskowej dla Ukrainy to wsparcie ze strony USA. W styczniu 2023 r. władze z Waszyngtonu przekazały armii ukraińskiej czołgi M1 Abrams, a od początku wojny do listopada 2022 r. także pomoc w wysokości ok. 48 mld euro (w tym samym czasie państwa członkowskie Rady Europy przekazały ok. 52 mld euro). Globalnie więc pomoc pochodząca ze strony 46 państw to wsparcie rządu ok. 100 mld euro, a pakiet

^[70] K. Kłyśiński, P. Żochowski, *Dlaczego Łukaszenka nie chce bezpośredniego udziału Białorusi w wojnie z Ukrainą?*, „Więź” 2023, nr 3, s. 394.

finansowy pomocowy Unii Europejskiej dla Ukrainy planowany na cały 2023 r. to kolejne 18 mld euro⁷¹. Do tego jeszcze w październiku 2023 r. zapowiedziano kolejne amerykańskie wsparcie obronne dla walczącej Ukrainy, mimo perspektywicznej konieczności pomocy militarnej na Bliskim Wschodzie. Wydatki rządu 150 mln USD dla Ukrainy w ramach już 49. amerykańskiego pakietu pomocowego miałyby dotyczyć pocisków do systemów obrony przeciwpowietrznej NASAMS, pocisków przeciwlotniczych Stinger, amunicji do systemów HIMARS, haubic 155 i 105 mm, pocisków przeciwpancernych TOW i Javelin oraz sprzętu noktowizyjnego i zimowego⁷².

Poza intensywną pomocą Ukrainie zastosowano też sankcje nakładane na Rosję przez prywatne przedsiębiorstwa, w Polsce to np. sieci Netto, Rossmann, InPost, koncern BP. W obrocie międzynarodowym liderzy transportu kontenerowego, także fundusze emerytalne, firmy kurierskie, firmy nowych technologii zawiesiły współpracę z rynkiem rosyjskim⁷³. Osobne miejsce zajął rynek samochodowy, a takie firmy jak: Mercedes, Jaguar, Ford, GM, BMW, Chevrolet, Audi, Porsche, Toyota, Volvo, Peugeot, Cadillac zawiesiły sprzedaż swoich aut na rynek rosyjski, mimo że był on poważnym odbiorcą ich samochodów. Rosja była drugim co do wielkości rynkiem Grupy Renault, a jej udziały w rosyjskim

[71] Zob. P. Sikora, *Amykańskie Abramsy w Ukrainie? W Niemczech zostaną poddane ostatecznej renowacji*, „Gazeta Prawna Codziennie” z 28 lipca 2023 r., s. 5.

[72] Zob. *Uzbrojenie dla Kijowa*, „Nasz Dziennik” z 27 października 2023 r., s. 3.

[73] Od tej zasady wyłamały się np. takie marki jak Coca-Cola czy Huawei. W przypadku Huawei Robert Lewandowski zerwał umowę sponsorską mimo konsekwencji finansowych z tego tytułu. Także w sporcie przyjęto izolację zawodników Federacji Rosyjskiej, którzy występować musieli do zawodów pod inną flagą niż rosyjska. Reprezentacje piłkarskie Polski i Czech odmówiły rozgrywania meczów z Rosją. Podobne sankcje sportowe dotknęły reprezentantów Białorusi. Niektóre federacje sportowe złamały jednak zasadę solidarności z Ukrainą. Reprezentacje Ukrainy zaczęły rozgrywać zawody np. w Polsce, a Polska Federacja Piłki Siatkowej włączyła do polskich rozgrywek siatkarki PlusLigi zawodników ze Lwowa. Zob. też M. Okoński, *Atak Rosji na Ukrainę: sankcje muszą dotyczyć także sportu*, „Tygodnik Powszechny” z 28 lutego 2022 r., s. 7–8.

Awtozgasie to ponad 51%. Dlatego też francuski koncern produkujący wciąż popularne w Rosji Łady musiał liczyć się ze spadkiem popytu na auta produkowane w Togliatti. Poza tym rynek samochodowy załamał się na tyle, że np. fabryka Volkswagena w Zwickau musiała zawiesić produkcję z powodu braku wiązek elektrycznych produkowanych dotąd na Ukrainie. Podobnie brakowało komponentów do produkcji samochodów w Skodzie w Czechach czy BMW w Wielkiej Brytanii. Także w Polsce wyraźnie zaznaczył się kryzys wojenny i zatrzymano produkcję Fiata w Tychach czy Volkswagena we Wrześni i Poznaniu⁷⁴. Łańcuchy dostaw w przemyśle motoryzacyjnym załamały się wraz z „wojennymi” skokami cen energii i surowców i można już mówić o wojnie gospodarczej w światowej motoryzacji. Jednak Rosja to przecież główny eksporter aluminium, stali, palladu czy niklu, czyli tego wszystkiego, co jest potrzebne do wytworzenia katalizatorów samochodowych albo akumulatorów. W związku z raczej patową sytuacją zamienniki tego, co produkowano dotąd dla przemysłu samochodowego na Ukrainie lub w Rosji, mogą być szansą dla producentów tanich zamienników chińskich⁷⁵.

Wojna na Ukrainie niesie ponadto poważne konsekwencje dla rynku żywnościowego nie tylko w Europie. W czasie wojny trudno przecież ocenić nawet w dużym przybliżeniu, czy plony będą zbierane, a produkty rolne potem eksportowane. W przypadku Ukrainy chodzi głównie o eksport zbóż i olejów roślinnych. Straty wyrządzone sektorowi rolnemu w wyniku wojny Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa określiła na poziomie od 4 do 6 mld USD, w tym uwzględniono też szkody w infrastrukturze (zniszczone magazyny,

^[74] Bezpośrednie skutki ukraińskiej wojny to nie tylko perturbacje w określonych gałęziach polskiej motoryzacji, ale także wpływ na liczbę pracowników z Ukrainy zatrudnionych w Polsce. Według danych tylko z jednego województwa sąsiadującego z Ukrainą (lubelskiego), i to oficjalnych (ZUS), czyli nieobejmujących zatrudnionych bez umów, nastąpił spadek liczby ubezpieczonych w Polsce Ukraińców z 18,6 tys. w 2021 r. do 17,8 tys. w 2022 r. Zob. *Kto przyjeżdża do pracy?*, „Tygodnik Zamojski” 2023, nr 42, s. 3.

^[75] Zob. M. Śliwa, *Jak wojna w Ukrainie wpłynęła na przemysł motoryzacyjny*, „Rzeczpospolita” z 21 maja 2022 r., s.3.

transport, przetwórstwo, szklarnie, uprawy, zwierzęta gospodarskie). Trzeba także pamiętać o wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej w zakresie dostępności żywności, paszy i nawozów. W tym kontekście podkreślić należy, że ogólnie Unia Europejska jest w miarę samowystarczalna, jednak spadek importu kukurydzy, pszenicy, oleju i śruty rzepakowej i słonecznikowej z Ukrainy ma bezpośredni wpływ na ceny pasz i cały unijny przemysł spożywczy i rolny⁷⁶. Dlatego na szczycie Rady Europejskiej przywódcy unijni w czerwcu 2022 r. uznali, że ponieważ Rosja używa żywności jako broni w swojej wojnie przeciwko Ukrainie, ponosi wyłączną odpowiedzialność za światowy kryzys bezpieczeństwa żywnościowego, który spowodowała. Do tego doszły także problemy związane z transportem płodów rolnych do portów czarnomorskich (główne porty zbożowe Ukrainy to blokowana Odessa i Mikołajów). Poza tym brakuje alternatywy np. kolejowej ze względu na brak dostatecznej ilości taboru i techniczne bariery związane z rozstawem osi wagonowych po przekroczeniu granic Ukrainy (a przed wojną ok. 90% eksportu odbywało się drogą morską)⁷⁷.

Także w Polsce za sprawą Agrounii nagłośniono problem związany z napływem dużej ilości taniego i słabej jakości zboża tzw. technicznego (głównie pszenicy) z Ukrainy i konkurencją cenową dla producentów polskiego zboża. Protesty rolnicze organizowane na terenie głównie województw lubelskiego i podkarpackiego w okolicach przejść granicznych Polski z Ukrainą poważnie ochłodziły relacje polsko-ukraińskie i wywołały też kryzys w rządzie skutkujący zmianą na stanowisku polskiego ministra rolnictwa⁷⁸.

[76] Zob. W. Pięciak, *Koniec unijnego embarga na ukraińskie zboże. Narasta konflikt Kijowa z Warszawą*, „Tygodnik Powszechny” 2023, nr 39, s. 6.

[77] Zob. P. Krzykowski, *Konsekwencje wojny na Ukrainie w wymiarze żywnościowym, ekonomicznym i energetycznym*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2022, nr 4, s. 101–103.

[78] Zob. J. Brzuszkiewicz, *Rolnicy blokują przejście graniczne w Dorohusku. „Podajcie nam nazwy firm, które sprzedawały zboże z Ukrainy”*, „Gazeta Wyborcza” (dodatek lubelski) z 9 czerwca 2023 r., s. 1. Dodatkowo należy zauważyć, że w związku z załamaniem się cen zboża w krajowych skupach Prokuratura Regionalna w Rzeszowie (powołano specjalny zespół

Poza zagrożeniem dla bezpieczeństwa żywnościowego państw Europy Środkowej wojna rosyjsko-ukraińska odsłoniła także wymiar tzw. bezpieczeństwa religijnego, nie tylko na Ukrainie, ale i w kontekście stosunków wyznaniowych np. w Polsce. Ma to związek z pracami polskiego Zespołu Bilateralnego Katolicko-Prawosławnego, którego działania zostały zawieszane przez stronę prawosławną. Taka decyzja została podjęta 24 października 2023 r. przez Sobór Biskupów PAKP. Kanclerz Soboru ks. Jerzy Doroszkiewicz lakonicznie skomentował to w ten sposób, że „w związku z brakiem zadawalających efektów prac zespołu postanowiono zawiesić jego prace”⁷⁹. Takie stanowisko PAKP niewątpliwie należy zestawić z październikowym głosowaniem (w pierwszym czytaniu) w Radzie Najwyższej Ukrainy nad rządowym projektem ustawy zakazującej działalności na Ukrainie organizacjom religijnym formalnie powiązanym z Rosją. Prace legislacyjne zmierzające *de facto* do delegalizacji Ukraińskiego Kościoła Prawosławnego Patriarchatu Moskiewskiego (kanonicznie powiązanego także z PAKP) w ukraińskim porządku prawnym mogą zrewolucjonizować strukturę prawosławia na Ukrainie, gdyż przed wybuchem wojny ok. 1/3 Ukraińców deklarowała swoją przynależność do Cerkwi właśnie moskiewskiej, a projekt tej ustawy poparło 267 deputowanych⁸⁰.

Konflikt rosyjsko-ukraiński (począwszy do 2014 r.) to także „sprawdzian” Europy, w tym państw Europy Środkowej, z realizacji zasad

prokuratorów) prowadzi postępowania karne w związku z zarzutami popełnienia przestępstw oszustwa na szkodę spółki, oszustwa celnego oraz podrobienia dokumentów zakupowych pszenicy. Zob. A. Rudy, *Kłopotliwe zboże*, „Tygodnik Zamojski” 2023, nr 44, s. 6.

[79] www.archidiecezjalubelska.pl/blog/bilateralny-zespol-katolicko-prawoslawnego-obradowal-w-kurii-archidiecezji-lubelskiej [dostęp: 29.10.2023].

[80] Zespołem Bilateralnym kieruje dwóch współprzewodniczących i obaj to biskupi z Lublina: arcybiskup lubelsko-chełmski Abel (PAKP) i biskup pomocniczy rzymskokatolickiej archidiecezji lubelskiej Adam Bab. Biskup Bab o stanowisku synodu polskich biskupów prawosławnych dowiedział się z mediów, natomiast to, że duchowni mieszkają w tym samym mieście, jest szansą na sprawne wyjaśnienie wątpliwości i spekulacji medialnych, także pozamerytorycznych. Zob. www.tvp.info/7314680/polscy-prawoslawni-zawiesili-wspolprace-z-kosciolem-rzymskokatolickim [dostęp: 3.1.10.2023].

Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Początkowa reakcja związana była wyłącznie ze stosowaniem środków typu *soft* i ograniczała się do presji dyplomatycznej oraz sankcji wizowych, finansowych czy ekonomicznych. To tylko ośmieliło Rosję do stosowania dalszych prób destabilizacji bezpieczeństwa w Europie, skoro łatwe były aneksja Krymu i okupacja Donbasu. Złamanie europejskiego ładu w zakresie bezpieczeństwa to zdecydowanie naruszenie przepisów prawa międzynarodowego powszechnie obowiązującego, a także porozumień zawartych z Rosją i jeszcze wcześniej ze Związkiem Radzieckim. W katalogu naruszeń Rosji po zajęciu przez nią Krymu i po działaniach separatystycznych w Donbasie według zestawienia Patrycji Grzebyk znalazł się zestaw całkiem spory, bo obejmujący np. Kartę Narodów Zjednoczonych (art. 2 ust. 4 zakazujący stosowania siły i groźby użycia siły). Poza tym Federacja Rosyjska dopuściła się naruszenia innych zasad wynikających z Karty, bo zasady I (suwerenna równość w relacjach pomiędzy państwami), zasady II (czyli wyrzeczenia się siły), zasady III (nienaruszalności granic) i związanej z tym zasady IV (poszanowania integralności granic) oraz zasady V (dotyczącej pokojowego rozstrzygnięcia sporów), zasady VI (nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw) i zasady X (wykonywania w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego). Do tego Rosja nie zastosowała się do pkt 1 memorandum budapesztańskiego zakazującego ingerencji w suwerenność i nienaruszalność granic Ukrainy oraz nie wykonała zobowiązań wynikających z umów rosyjsko-ukraińskich (dwustronnych) z 1997 r., a także rezolucji nr 3314 i 2625 Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych⁸¹.

Wobec realizacji tak agresywnego scenariusza wydarzeń na Ukrainie należy postawić chyba zasadne w tym miejscu pytanie, czy rzeczywistym celem Putina i jego ekipy politycznej było opanowanie Krymu, Donbasu (najatrakcyjniejszych pod wieloma względami terenów Ukrainy),

^[81] Zob. P. Grzebyk, *Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 20–22.

czy dalej opanowanie całego terytorium państwa łącznie z Kijowem, czy raczej chodziło o zatrzymanie ekspansji Zachodu (Unii Europejskiej) na Wschód i pokazanie Ukraińcom i ich władzom i ich miejsca w Europie Wschodniej, a nie Zachodniej. Odpowiedź dziś wydaje się prosta. Poza tym demonstracja siły militarnej i potęgi gospodarczej Federacji Rosyjskiej to także punktowanie słabości systemu obrony Unii Europejskiej i konieczność podjęcia przez NATO twardych militarnie argumentów opartych na siłach wojskowych państw stron porozumienia waszyngtońskiego. Nowa wytyczne (Gierasimowa) zmusiły niejako kraje Unii Europejskiej i członkowskie NATO do zweryfikowania swojego spolegliwego dotąd nastawienia do rosyjskiej ekspansji na europejski zachód⁸².

Jeszcze przed 24 lutego 2022 r. w dyskursie naukowo-politycznym pojawiły się spekulacje na temat relacji unijno-natowskiej i ukraińskiej w perspektywie długofalowej. W 2016 r. Anna Antczak-Barzan dość krytycznie, a przy tym chyba słusznie, zauważyła:

wydaje się, że UE i NATO zależy najbardziej na zachowaniu *status quo*, aby nie trzeba było podejmować żadnych ważnych decyzji, które wymuszałyby podejmowanie konkretnych działań prowadzących w efekcie do daleko idących zmian w ładzie europejskim. Pytanie, jakie się rodzi, jest następujące: jak wysoki będzie koszt tego pozornego „niezmienionego stanu rzeczy”, bo już i tak przestrzeń polityczna i bezpieczeństwa zostały poważnie zmienione poprzez dokonania rosyjskiego przywódcy na Kaukazie, w Czeczenii, a teraz na Ukrainie⁸³.

[82] Zob. K. Sobczyk, *Konflikt na Ukrainie – porażka czy szansa dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 1, s. 54.

[83] A. Antczak-Barzan, *Unia Europejska i NATO wobec wojny hybrydowej na Ukrainie*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2016, vol. 50, s. 44.

Wydaje się, że zapomniano o koncepcji Dmytra Pawłyuczki dotyczącej neutralnego militarnie charakteru państwa wykluczającej *de facto* rezygnację z posiadania arsenału nuklearnego⁸⁴. Wtedy (na początku lat 90. XX w.) neutralność Ukrainy miała być gwarantem bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej, czyli czyniącego zadość oczekiwaniom Zachodu i USA, a także Rosji. Nie zagwarantowano natomiast Ukrainie nic w zamian poza pustymi (jak się potem okazało) gwarancjami „opieki” i obrony przed potencjalnymi agresorami. Co prawda Siły Zbrojne Ukrainy zaangażowano do współpracy natowskiej w ramach kontyngentów z Polakami, np. w Kosowie, ale widoczny opór ze strony Janukowycza i niechętnie w tym przedmiocie stanowisko Kremla utrudniało nawiązanie trwałej współpracy z NATO. Jeszcze w 2007 r. na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa Putin skrytykował ówczesne trendy światowej polityki bezpieczeństwa, zarzucając (i to w ostrym niedyplomatycznym tonie) Stanom Zjednoczonym rozbudowę „tarczy antyrakietowej”, a dopiero w 2014 r. NATO odpowiedziało Rosji na jej oskarżenia dotyczące „bezprawności” rozszerzenia Paktu Północnoatlantyckiego na terytorium byłego ZSRR⁸⁵. Jednocześnie niemieckie i francuskie firmy z branży przemysłu zbrojeniowego prowadziły intensywną kooperację z Federacją Rosyjską nawet po 2014 r. Spowodowało to zmianę opcji w zakresie bezpieczeństwa Ukrainy w ten sposób, że 23 grudnia 2014 r. ukraińska Rada Najwyższa przegłosowała zmiany ustawowe i w efekcie zrezygnowała z statusu państwa pozablokowego⁸⁶.

Ponadto wojna na Ukrainie uświadomiła Ukraincom, a także mieszkańcom innych państw Europy Środkowej, występowanie jeszcze

[84] Pawłyuczko w latach 1990–1994 był przewodniczącym komisji spraw zagranicznych ukraińskiego parlamentu. Zob. K. Fedorowicz, *Białoruś, Mołdawia i Ukraina w poszukiwaniu nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009, s. 76.

[85] Zob. R. Kupiecki, *Konflikt zbrojny na Ukrainie a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 3(100), s. 11.

[86] Zob. Ł. Muszyński, *Integracja z Ukrainą wyzwaniem dla NATO w Europie Wschodniej*, „Ante Portas. Studia nad bezpieczeństwem” 2014, nr 1(3), s. 83–84.

innego problemu, bezpośrednio związanego z prowadzonymi od 2014 r. działaniami, a dotyczącego konieczności zachowania bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu. Walki w Donbasie, określane także jako akcje partyzanckie separatystów prorosyjskich, prowadzone z użyciem wojsk najemnych, ekstremistów, gangów przemytniczych, to poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa całego regionu, tym bardziej że w 2019 r. liczebność członków zbrojnych ugrupowań na wschodzie Ukrainy oszacowano na ok. 30 tys. bojowników. Także zachowania prowokacyjne ze strony białoruskiej (incydenty na granicy z Polską) trwające nieprzerwanie od kilku lat stanowią realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski i państw Europy Środkowej, tak samo jak brak należytej kontroli granicy polsko-ukraińskiej, także w czasie wojny na Ukrainie⁸⁷.

Podsumowanie

Na wstępie do niniejszych rozważań postawiono trzy tezy badawcze, które w całości lub w części zostały pozytywnie zweryfikowane. W zupełności potwierdzona została teza o trwałej obecności Ukrainy w Europie (dawniej i współcześnie), także w jej części środkowej, gdyż ta wyrażona była aktywnym udziałem tego państwa w życiu tego regionu i silną pozycją gospodarczą oraz kulturalną w kręgu tych państw. Natomiast poważnym problemem Ukrainy wciąż pozostaje brak przeprowadzenia koniecznych reform społecznych i gospodarczych umożliwiających finalne przystąpienie do struktur unijnych i dalej pełzająca (dziś wojenna) korupcja urzędnicza w tym państwie. Tego rodzaju przeszkoda trudna będzie do usunięcia w trakcie działań zbrojnych, jakkolwiek paradoksalnie dążenia Ukrainy do jej europejskiej

^[87] Zob. A. Olech, *Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa*, „Politologia” 2022, nr 4, s. 25–26; idem, *Terroryzm na Ukrainie a stanowisko, wizja i rozwiązania Republiki Francuskiej*, [w:] *Cyberbezpieczeństwo w polskich realiach*, red. G. Skrobotowicz, Lublin 2019, s. 116–134.

akcesji zdynamizowały się właśnie po wybuchu wojny z Rosją. Wcześniej władze tego państwa nie były do końca zdecydowane co do „kierunku Bruksela” i mamione były obietnicami ze strony dawnego i bliskiego strategicznego partnera Ukrainy, czyli Federacji Rosyjskiej. Zaangażowanie prounijne Ukrainy po 24 lutego 2022 r. było niewspółmiernie większe niż to przedwojenne. Także państwa unijne przychylniej potraktowały Ukrainę jako państwo wojujące, wspierając je także humanitarnie i militarnie. Umożliwiło to prowadzenie przez Ukrainę działań nie tylko obronnych, ale i zaczepnych, a jednocześnie pozwoliło zachować w miarę stabilne warunki kontroli Kijowa nad większością terenów walczącej Ukrainy.

Potwierdzona została także teza dotycząca tego, że wojna na Ukrainie nie tylko zaangażowała pośrednio państwa Europy Środkowej w ten konflikt (który wcale nie jest lokalny), ale też zmieniła koncepcje polityki bezpieczeństwa w regionie, podniosła znaczenie armii zawodowej w bezpiecznej dotąd Europie i przekonała wątpiących o konieczności zwiększenia wydatków budżetowych na cele obronne. Wzmocniono (przynajmniej formalnie) znaczenie sił NATO i reakcji tej organizacji w sytuacji kryzysu bezpieczeństwa wojennego, a także sterowanego przez Moskwę kryzysu migracyjnego w relacjach polsko-białoruskich^[88]. Zdefiniowano na nowo pojęcie bezpieczeństwa państw sąsiadujących z Federacją Rosyjską po zmianach w filozofii prowadzenia wojny (tej według koncepcji Gierasimowa) i z wykorzystaniem tzw. metod hybrydowych. Aktywność proukraińska Narodów Zjednoczonych i Rady Europy oraz zaangażowanie przywódców większości

[88] Skala zjawiska dotyczącego prób nielegalnego przekroczenia granicy Polski i Białorusi to poważne i realne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i innych państw śródoeuropejskich ze strefy Schengen. Świadczą o tym dane gromadzone przez polską straż graniczną, według których tylko we wrześniu 2023 r. udaremniono ok. 1100 takich prób, a w październiku 2023 r. ok. 1700. Od początku 2023 r. osoby nielegalnie usiłujące przekroczyć tę granicę to obywatele ponad 50 krajów świata. Zob. *72 osoby próbowały minionej doby przekroczyć granicę z Białorusią wbrew przepisom*, „Nasz Dziennik” z 30 października 2023 r., s. 2.

państw świata w zakończenie konfliktu między Rosją a Ukrainą to także wyraz solidarności międzynarodowej nieakceptującej „nowych” metod prowadzenia działań wojennych przez Federację Rosyjską. W układzie środkowoeuropejskim (miejsce to było wcześniej stabilne politycznie i wojskowo) uaktywniła się też potrzeba efektywniejszej współpracy i konstruktywnego współdziałania przeciwko agresji militarnej, mimo opozycyjnego stanowiska np. rządów Chin, Iranu, Indii, a także niezdecydowanej reakcji w początkowej fazie wojny np. Francji czy Niemiec, powiązanych przecież silnie układami biznesowymi z Federacją Rosyjską. Widoczna jest także wymierna pomoc Stanów Zjednoczonych – to ważny element wsparcia ze strony międzynarodowego potentata gospodarczego, aktywnego również jako strona układu waszyngtońskiego, czyli formalnego gwaranta bezpieczeństwa w Europie Środkowej. W tym kontekście należy też odnieść się do wydarzeń na Bliskim Wschodzie i konfliktu izraelsko-palestyńskiego oraz wpływu tych wydarzeń na wojnę ukraińsko-rosyjską. Rosja perspektywicznie liczy bowiem na osłabienie wpływów i pomocy amerykańskiej dla Ukraińców i na to, że destabilizacja bliskowschodnia odciągnie uwagę światowej opinii publicznej od Ukrainy, a środek ciężkości swojego zaangażowania USA przerwczą na wsparcie Izraela, a nie Ukrainy⁸⁹.

Wojna rosyjsko-ukraińska potwierdziła również tezy, które nie zostały postawione na początku opracowania. Państwa Europy Środkowej poradziły sobie (na razie) bez surowców z Rosji. Plan dotyczący zmiany struktury dostaw i charakteru rynku gazowego na świecie formalnie umożliwi firmom (także państwowym) z Europy Środkowej sprowadzanie tego paliwa z alternatywnych źródeł, niekoniecznie rosyjskich. Rozwiązaniem przyszłościowym w tym kontekście mogą

[⁸⁹] Atak Hamasu na Izrael rozpoczął się 7 października 2023 r., czyli dokładnie w dniu obchodów urodzin Putina. Data ta wcale nie musi być przypadkowa, tak samo jak 7 października 2006 r., czyli dzień zabójstwa opozycyjnej wobec Kremla dziennikarki Anny Politkowskiej. Zob. A. Legucka, *Rosja wobec wojny Izraela z Hamasem*, www.pism.pl/publikacje/rosja-wobec-wojny-izraela-z-hamasem [dostęp: 3 1.10.2023].

być inwestycje w zakresie budowy nowych terminali amerykańskich czy katarskich, w ten sposób poprawić się może tzw. bezpieczeństwo energetyczne regionu środkowoeuropejskiego⁹⁰.

Poza tym wydaje się, że Rosja „przelicytowała” swoje karty przetargowe, licząc na bierność Zachodu wobec kremlowskiej polityki parcia na zachód. Po rosyjskiej inwazji w 2022 r. Unia Europejska otworzyła się szerzej nie tylko na Ukrainę, ale także na Gruzję i Mołdawię, czyli państwa geograficznie i gospodarczo blisko związane z Federacją Rosyjską. Ponadto Szwecja i Finlandia uzyskały nie tylko wsparcie deklaratywne, ale realną pomoc ze strony NATO, a polityka Białego Domu wobec Kremla zaczęła znów przypominać surowe czasy zimnowojenne, a nie okres uległości Zachodu wobec napastliwości Rosjan. Także polityka Rosji po inwazji na Ukrainę musi zdecydowanie osłabić jej wpływy w nierozwiązane dotąd sprawy statusu Naddniestrza, Górskiego Karabachu, Abchazji czy Osetii Południowej, gdyż cały wysiłek militarny i dyplomatyczny Federacji Rosyjskiej skupiony jest głównie wokół Ukrainy. Władze rosyjskie jakby zapomniały, że Ukraina była i jest postrzegana jako bufor oddzielający ją od Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego, a mimo to Putin zdecydował się w 2014 r. i potem w 2022 r. na ruchy polityczne, które siłowo próbowały (i to za wszelką cenę) zablokować Ukrainie perspektywy integracyjne z Unią Europejską i NATO, wcale nie zważając na reperkusje w układzie państw Europy Środkowej i pozycji Kijowa w tej europejskiej konfiguracji⁹¹.

Agresja Rosji na Ukrainę wpłynęła również na osłabienie pozycji gospodarczej agresora w jego relacjach gospodarczych z innymi państwami, nie tylko Europy Środkowej. Na przykład gospodarcza izolacja Federacji Rosyjskiej ze strony Zachodu może zmienić strukturę

^[90] *Rok po inwazji: wpływ wojny rosyjsko-ukraińskiej na bezpieczeństwo energetyczne państw Europy Środkowej*, www.ies.lublin.pl/komentarze/rok-po-inwazji-wplyw-wojny-rosyjsko-ukraińskiej-na-bezpieczenstwo-energetyczne-państw-europy-srodkowej [dostęp: 31.10.2023].

^[91] Zob. A. Rogozińska, *Rola NATO w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa Europy Wschodniej*, „Przegląd Geopolityczny” 2020, nr 3, s. 120.

współpracy rosyjsko-chińskiej i niekoniecznie poprawić te relacje. Istnieje bowiem ryzyko (po stronie ChRL) ograniczenia wymiany handlowej z Rosją, skoro ta oparta jest na SWIFT i rozliczeniach w euro. Zresztą raczej ambiwalentne stanowisko Chin wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego będzie zapewne ewoluować według kryterium korzyści ekonomicznych, a nie sympatii politycznych obydwu autorytarnych przywódców państwowych⁹². Zresztą już w maju 2022 r. rosyjski minister finansów publicznie oświadczył, że koszty „operacji specjalnej” to wydatki rządu ok. 120 mld USD, a sankcje Zachodu dotkliwie osłabiły np. rosyjski sektor IT, gdyż ten poważnie zależny jest od zagranicznych technologii i części. Poza tym (tego nie było już w oficjalnym oświadczeniu) z Rosji wyjechało (raczej uciekło) od początku wojny ok. 4 mln młodych mężczyzn, potencjalnych poborowych i potencjalnych pracowników tej gałęzi gospodarki⁹³.

Jednocześnie trzeba nie tylko zaznaczyć exodus Rosjan (największy od czasów rewolucji bolszewickiej), ale także wskazać na kryzys migracyjny spowodowany wojną i na naruszone bezpieczeństwo granic państw środka Europy. Migracja Ukraińców na Zachód ma także niewielkie przełożenie na kwoty przelewów bankowych dokonywanych przez nich na rachunki bankowe bliskich na Ukrainie, jeśli porównuje się 2021 i 2022 r., kwoty te są w miarę zbliżone (odpowiednio 14 mld USD i 13 mld USD). Natomiast to, co może okazać się poważnym problemem w zakresie odbudowy państwa ukraińskiego po wojnie, to słowa ok. 8 mln Ukraińców, którzy deklarują, że nie zamierzają wrócić do kraju. Na ich decyzje nie ma wpływu bieżąca polityka rządu obniżającego stopy procentowe kredytów konsumpcyjnych dla małych i średnich firm do poziomu 5,7 i 9 ani spadek inflacji z 22,6% (24 lutego 2022 r.) do

^[92] www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-03-25/chinski-dy-lemat-rosyjska-inwazja-na-ukraine-a-sytuacja-strategiczna-chin [dostęp: 31.10.2023].

^[93] www.nato.int/docu/review/pl/article/2022/07/07/konsekwencje-inwazji-rocji-na-ukraine-dla-bezpieczenstwa-miedzynarodowego-w-odniesieniu-do-nato-i-w-szerszej-perspektywie [dostęp: 31.10.2023].

7,3% (30 września 2023 r). Nie zmienia to faktu „przebranżowienia wojennego” całej struktury wydatków budżetowych Ukrainy (51% to wydatki obronne) ani konieczności sięgania do rezerw finansowych na poziomie 41,7 mld USD w 2023 r. w sytuacji uzyskanej w okresie od 1 stycznia do 30 września 2023 r. pomocy zagranicznej dla Ukrainy w wysokości ok. 6,3 bln USD⁹⁴.

W reasumpcji tych rozważań i w nawiązaniu do tytułu opracowania należy wyraźnie zaznaczyć, że rzeczywiście Ukraina jest specyficznym państwem kandydującym do Unii Europejskiej. Specyficzność owa związana jest z tym, że od ponad 30 lat prowadzony jest proces zbliżenia tego państwa do struktur europejskich, ale ze zróżnicowaną prędkością w różnych okresach władzy politycznej na Ukrainie. Mimo wyraźnej poprawy jakości stanowionego i stosowanego prawa nie udało się jak dotąd wypełnić Ukrainie wszystkich zobowiązań akcesyjnych. Trudno będzie o ich realizację w sytuacji prowadzenia działań wojennych, a także po ich zakończeniu, gdyż w perspektywie powojennej trzeba będzie w pierwszym rządzie przeprowadzić zadania związane przede wszystkim z odbudową całej infrastruktury poważnie zniszczonego kraju. Przyznanie Ukrainie statusu państwa stowarzyszonego nie może być jednak traktowane jako pełna akceptacja zmian wprowadzonych w tym państwie przez państwa członkowskie i Radę Europy, ale należy to łączyć bardziej z solidarnością unijną z państwem walczącym z agresywnym najeźdźcą bezwzględnie przeciwnym rozszerzeniu się Unii Europejskiej na poradziecki wschód Europy. Stąd też perspektywa unijna dla Ukrainy wydaje się dosyć mglista. Z jednej strony rosyjska agresja na Ukrainę przyspieszyła rozstrzygnięcie wniosku członkowskiego, z drugiej wojna i jej skutki siłą rzeczy nie mogą być sprzymierzeńcem Ukrainy

[94] www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-responce-ukraine-invasion/impact-of-russian-s-invasion-on-the-markets-eu-responce [dostęp: 31.10.2023].

w zakresie szybkiego sprostania wymogom dotyczącym członkostwa tego państwa w strukturach Unii Europejskiej⁹⁵.

Bibliografia

Literatura

- 72 osoby próbowały minionej doby przekroczyć granicę z Białorusią wbrew przepisom, „Nasz Dziennik” z 30 października 2023 r.
- Andrusieczko P., *Dywersje, a nawet zabójstwa. Wywiad Ukrainy ściśle współpracuje z CIA*, „Gazeta Wyborcza” z 24 października 2023 r.
- Antczak-Barzan A., *Unia Europejska i NATO wobec wojny hybrydowej na Ukrainie*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, vol. 50.
- Baluk W., *Ukraińcy wobec integracji europejskiej*, Lublin 2013.
- Banasik M., *The domination of the Russian Federation Below the Threshold of Open Armed Conflict*, [w:] *The War in Ukraine and International Security*, ed. M. Banasik, A. Rogozińska, P. Gawliczek, Kielce 2022.
- Bazyłow L., *Historia Rosji*, t. 1, Warszawa 1985.
- Berezowiec T., *Aneksja. Wyspa Krym*, Kijów 2015.
- Brzuszkiewicz J., *Rolnicy blokują przejście graniczne w Dorohusku. „Podajcie nam nazwy firm, które sprzedawały zboże z Ukrainy”*, „Gazeta Wyborcza” (dodatek lubelski) z 9 czerwca 2023 r.

^[95] Umowa stowarzyszeniowa wcale nie oznacza zakończenia (ani szybkiego zakończenia) procesu unijnej integracji. Świadczy o tym chociażby casus Turcji, która dalej ma status państwa stowarzyszonego, a podpisała umowę stowarzyszeniową w tym samym mniej więcej czasie co Grecja (ta jest we Wspólnocie od 1982 r.). Inny przykład to Islandia, która złożyła wnioszek akcesyjny w 2009 r., a potem zawiesiła procedurę przystąpienia do Unii Europejskiej. Zob. też L. Hurska-Kowalczyk, *Umowa stowarzyszeniowa między Unią Europejską a Ukrainą jako wyzwanie dla Polski*, „TeKa of Political Science and International Relations” 2016, vol. 11, nr 2, s. 127–139.

- Butyter D., *Konsekwencje przystąpienia Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 41, t. 1.
- Ciekanowski Z., Brażkiewicz D., Nowicka J., *Bezpieczeństwo państw Europy Wschodniej w sytuacji wojny na Ukrainie*, „Przegląd Geopolityczny” 2022, nr 42.
- Cox i Kwaśniewski spotkali się z Tymoszenko, „Gazeta Prawna Codziennie” z 3 października 2013 r.
- Davies N., *Europa*, Kraków 2004.
- Domagała A., *Prawa jednostek wynikające z obywatelstwa Unii*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. A. Florczak, Warszawa 2009.
- Dzieci poddawane są rusyfikacji*, „Nasz Dziennik” z 26 października 2023 r.
- Fedorowicz K., *Białoruś, Mołdawia i Ukraina w poszukiwaniu nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009.
- Gotkowska J., Tarociński J., *Finlandia trzydziestym pierwszym państwem członkowskim NATO*, Warszawa 2023.
- Grochalski S., *Ukraina – suwerenne państwo stowarzyszone z Unią. Uwarunkowania i nadzieje*, [w:] *Pojednanie w Europie zadaniem polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, red. S. Rabiej, Opole 2012.
- Grzebyk P., *Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1.
- Hasselbach C., *Ukraina obawia się zmęczenia wojną na Zachodzie*, „Rzeczpospolita” z 21 października 2023 r.
- Hryszczuk W., *Zasady organizacyjno-prawne integracji europejskiej Ukrainy*, [w:] *Relacje polityczne między Polską a Ukrainą. Doświadczenia i perspektywy*, red. E. Szczot, J. Szczot, Lublin 2015.
- Hubner D., *Akcesja Ukrainy do UE to wyzwanie nie tylko dla Kijowa, ale i dla nas*, „Gazeta Wyborcza” z 27 czerwca 2023 r.
- Hurska-Kowalczyk L., *Umowa stowarzyszeniowa między Unią Europejską a Ukrainą jako wyzwanie dla Polski*, „Teki of Political Science and International Relations” 2016, vol. 11, nr 2.

- Jakowenko N., *Historia Ukrainy od czasów najdawniejszych do końca XVIII wieku*, Lublin 2000.
- Jarulin I., Jarulin K., Baszarynowa D., *Trójkąt „Krym–Rosja–Ukraina”: Analiza polityczno-prawna rozwoju wydarzeń*, „Politeja” 2015, nr 34/2, *Studia rosyjskie*.
- Jendroszczyk P., *Niemiecki wywiad walczy sam ze sobą. Na razie przegrywa*, „Rzeczpospolita” z 7 września 2023 r.
- Kalicka A., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny*, Wrocław 2021.
- Kalinovsky A., *Ukraina w latach 1991–2004. Geneza Rewolucji Pomarańczowej na Ukrainie*, Białystok 2022.
- Kapuśniak T., *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Lublin 2008.
- Kasprzycki D., *Konflikt zbrojny na Ukrainie w kontekście rosyjskiej koncepcji wojny nowej generacji*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2022, vol. 16, nr 1.
- Kłysiński K., Żochowski P., *Dlaczego Łukaszenka nie chce bezpośredniego udziału Białorusi w wojnie z Ukrainą?*, „Więź” 2023, nr 3.
- Konończuk W., *Imperialny maksymalizm Rosji kontra upór Ukrainy*, „Komentarze OSW” z 28 lutego 2023 r.
- Konończuk W., *Problemy Ukrainy z historią*, „Tygodnik Powszechny” 2018, nr 29.
- Krzykowski P., *Konsekwencje wojny na Ukrainie w wymiarze żywnościowym, ekonomicznym i energetycznym*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2022, nr 4. *Kto przyjeżdża do pracy?*, „Tygodnik Zamojski” 2023, nr 42.
- Kupiecki R., *Konflikt zbrojny na Ukrainie a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 3(100).
- Liber G., *Wojny totalne i kształtowanie się współczesnej Ukrainy 1914–1954*, Kraków 2019.
- Łabuszewska A., *Pomarańczowa rewolucja, próba zrozumienia przyczyn*, Warszawa 2005.
- Łomanowski A., *Wojna o cerkwie w tle. W Ukrainie przestają się modlić za patriarchę Cyryla*, „Rzeczpospolita” z 30 marca 2022 r.

- Łyżwa E., *Inwestycje jako determinanta rozwoju sektora rolnego na Ukrainie*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy rolnictwa światowego” 2019, nr 19(3).
- Marcinkowska P., *Wpływ sytuacji politycznej na Ukrainie na współpracę z Unią Europejską*, [w:] *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?*, red. B. Piskorska, Lublin 2013.
- Marek M., *Operacja „Ukraina”. Kampanie dezinformacyjne, narracje, sposoby działania rosyjskich ośrodków propagandowych przeciwko państwu ukraińskiemu w okresie 2013–2019*, Warszawa 2020.
- Mickiewicz P., *NATO w koncepcji politycznej Joe Bidena i jej ewolucja w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainie*, „Przegląd Geopolityczny” 2022, nr 41.
- Minkina M., Kaszuba M., *Imperialna gra Rosji*, Warszawa 2016.
- Muszyński Ł., *Integracja z Ukrainą wyzwaniem dla NATO w Europie Wschodniej*, „Ante Portas. Studia nad bezpieczeństwem” 2014, nr 1(3).
- Nikołajew J., *Trudności w zakresie integracji Ukrainy z Unią Europejską. Rozważania o charakterze prawnym i politycznym*, [w:] *Kulturowy wymiar integracji europejskiej. Kазus Ukrainy*, red. E. Szczot, Lublin 2018.
- Okoński M., *Atak Rosji na Ukrainę: sankcje muszą dotyczyć także sportu*, „Tygodnik Powszechny” z 28 lutego 2022 r.
- Olech A., *Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa*, „Politologia” 2022, nr 4.
- Olech A., *Terroryzm na Ukrainie a stanowisko, wizja i rozwiązania Republiki Francuskiej*, [w:] *Cyberbezpieczeństwo w polskich realiach*, red. G. Skrobotowicz, Lublin 2019, s. 116–134.
- Olszewska-Łabędź B., *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura-Społeczeństwo-Edukacja” 2022, nr 1(21).
- Paszkiwicz E., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej w sektorze gazu ziemnego*, „Przegląd Geopolityczny” 2018, nr 23.
- Pietraś M., *Podziały przestrzeni Europy Środkowo-Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, nr 17, z. 1.
- Pięciak W., *Koniec unijnego embarga na ukraińskie zboże. Narasta konflikt Kijowa z Warszawą*, „Tygodnik Powszechny” 2023, nr 39.

- Piskorska B., *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?*, red. B. Piskorska, Lublin 2013.
- Podhorecki L., *Dzieje Ukrainy*, Warszawa 2014.
- Potocki Ł., *Od „szerszej Europy” do Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012.
- Prońska K., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE – Rosja*, Warszawa 2012.
- Rogozińska A., *Rola NATO w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa Europy Wschodniej*, „Przegląd Geopolityczny” 2020, nr 31.
- Rudy A., *Kłopotliwe zboże*, „Tygodnik Zamojski” 2023, nr 44.
- Sarna. A., *Sektor naftowy i gazowy w „krajach tranzytowych” b. ZSRR. Polityka energetyczna państw regionu*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” 2003, nr 12.
- Serczyk W., *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001.
- Sikora P., *Amerykańskie Abramsy w Ukrainie? W Niemczech zostaną poddane ostatecznej renowacji*, „Gazeta Prawna Codziennie” z 28 lipca 2023 r.
- Słojewska A., *Ukraina wraca do Europy. Zeleński nie podróżuje, by odbierać holdy czy prawić innym miłe słowa*, „Rzeczpospolita” z 10 lutego 2023 r.
- Sobczyk K., *Konflikt na Ukrainie – porażka czy szansa dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 1.
- Sokół W., *Polityka reform wyborczych na Ukrainie w latach 1990–2014*, „Wschód Europy” 2015, nr 1(2).
- Stankiewicz W., *Proces integracji Ukrainy z Unią Europejską*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2013, nr 2(5).
- Sudryk K., *Konflikt ukraiński w rozgrywkach geopolitycznych*, Warszawa 2017.
- Sydoruk T., *Rola Europejskiej Polityki Sąsiedztwa we wspieraniu procesów transformacji ustrojowej i reform gospodarczych na Ukrainie*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012.

- Szeptycki A., *Grupy oligarchiczne a polityka zagraniczna Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 2.
- Szeptycki A., *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012.
- Śliwa M., *Jak wojna w Ukrainie wpłynęła na przemysł motoryzacyjny*, „Rzeczpospolita” z 21 maja 2022 r.
- Świdorski D., *Putin wyjechał w pierwszą podróż po wydaniu nakazu aresztowania*, „Nowiny Rzeszowskie” 2023, nr 199.
- Uzbrojenie dla Kijowa, „Nasz Dziennik” z 27 października 2023 r.
- Wasiuta O., Wasiuta S., *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie*, Kraków 2017.
- Weiler L., *Chrześcijańska Europa. Konstytucjonalny imperializm czy wielokulturowość?*, Poznań 2003.
- Węgliński B., *Niemcy tworzą wschodnią politykę UE*, „Gazeta Wyborcza” z 18 października 2006 r.
- Włodkowska A., *Polityka Federacji Rosyjskiej na obszarze WNP*, Toruń 2006.
- Zheletovsky V., *Impact of Eastern Partnership Initiatives on Europeanization Processes in Ukraine*, „On-line Journal Modeling the New Europe” 2021, nr 36.

Źródła internetowe

- www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/02/04/eu-agrees-on-level-of-price-caps-for-russian-petroleum-products.
- www.gov.pl/we/rosja/placowki.
- www.ies.lublin.pl/komentarze/rok-po-inwazji-wplyw-wojny-rosyjsko-ukrainskiej-na-bezpieczenstwo-energetyczne-panstw-europy-srodkowej.
- www.nato.int/docu/review/pl/article/2022/07/07/konsekwencje-inwazji-rosji-na-ukraine-dla-bezpieczenstwa-miedzynarodowego-w-odniesieniu-do-nato-i-w-szerszej-perspektywie.

www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-responce-ukraine-invasion/impact-of-russian-s-invasion-on-the-markets-eu-responce.

www.nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/kursy/archiwum/kursow-srednich-tabela-a.

www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-03-25/chinski-dylemat-rosyjska-inwazja-na-ukraine-a-sytuacja-strategiczna-chin.

www.osw.waw.pl/pl/publikacje-analizy/2021-07-13/putin-ukraincy-to-rozsjanie-ukraina-to-antyrosja.

www.pap.pl/aktualnosci/minister-adamczyk-musimy-zadbac-o-droznosc-korytarzy-komunikacyjnych-w-naszej-czesci-europy.

www.pism.pl/publikacje/rosja-wobec-wojny-izraela-z-hamasem.

www.president.gov.ua.

www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2022-roku,7,19.html.

www.tvp.info/7314680/polscy-prawoslawni-zawiesili-wspolprace-z-kosciolem-rzymskokatolickim.

www.vrciro.org.ua/ua.

Edyta Krzysztofik

Konflikt między tradycyjnym a europejskim wzorcem małżeństwa w orzecznictwie TSUE i ETPC – casus Rumunii

Wprowadzenie

Zakończenie II wojny światowej oraz powstanie nowego układu politycznego w Europie rozpoczęło kolejny etap procesów zawiązywania silniejszej współpracy między państwami. Należy zauważyć, że państwa europejskie (choć w przypadku państw Europy Środkowej, ewentualnie Środkowo-Wschodniej proces ten możliwy był dopiero po upadku systemu komunistycznego) znaczenie otworzyły się na potrzebę współpracy międzynarodowej, która przybiera różne formy i koncentruje się na określonych celach. Analizując założenia powstałych w tamtym czasie organizacji, należy wskazać kilka podstawowych celów: gwarancję pokoju i bezpieczeństwa, ochronę praw podstawowych czy wzmocnienie rozwoju gospodarczego państw – członków organizacji. Ten złożony układ organizacji międzynarodowych spowodował powstanie sieci wzajemnych zależności między państwami, która jednak opiera się na chęci wspólnego realizowania określonych w traktatach celów przez suwerenne państwa. Z perspektywy przedmiotu niniejszego rozdziału należy wskazać dwa główne cele: zagwarantowanie praw i wolności oraz stały i równoczesny rozwój gospodarczy państw europejskich. Wydaje się, że ze względu na skuteczność oraz ewolucyjny charakter najważniejsze znaczenie w obszarze ochrony praw człowieka odgrywa system Rady Europy oparty na europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka

i podstawowych wolności (EKPC)¹, na straży której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). Drugą organizacją, o znacznie szerszym zakresie działania, jest Unia Europejska, która w początkowym okresie integracji koncentrowała się na współpracy gospodarczej, a następnie rozszerzyła ją o nowe obszary. Połączyła ją z wypracowaniem wspólnych wartości oraz ochroną praw jednostki. Każdy ze wskazanych podmiotów realizuje powierzone cele zgodnie z założeniami traktatów. Z perspektywy Rady Europy należy uwzględnić bogate orzecznictwo ETPC, który nie tylko dokonuje wykładni poszczególnych praw i wolności określonych w EKPC, ale niejednokrotnie tworzy nowe standardy, które wzmacniają pozycje jednostek. Unia Europejska natomiast wyposażona została w określone kompetencje, w ramach których stworzyła autonomiczny i niezależny system prawny, obowiązujący bezpośrednio w porządku prawnym państw członkowskich². Konsekwencją przyjęcia tak zwanego formy współpracy między państwami jest stworzenie unijnych standardów, które powinny obowiązywać w granicach kompetencji Unii.

Przedmiotem rozważań podjętych w niniejszej analizie jest zagadnienie wpływu współczesnych rozwiązań przyjętych w przestrzeni ponadnarodowej na tradycyjne wzorce społeczne i prawne dotyczące instytucji małżeństwa, a dokładnie definicji małżeństwa wypracowanej na przestrzeni lat przez państwa członkowskie UE. Rozważania oparte zostały na przykładzie jednego państwa Europy Środkowej, które ze względu na swoje usytuowanie geograficzne łączy elementy kultury środkowoeuropejskiej i bałkańskiej³. Po zakończeniu II wojny światowej Rumunia znalazła się w sowieckiej strefie wpływów, jednak w porównaniu z innymi państwami bloku wschodniego cieszyła się względną

[1] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.

[2] Szerzej zob. A. Parol, *Charakter prawa Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Wstęp do źródeł prawa Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Warszawa 2023, s. 98–110.

[3] G. Gavril-Antonesei, *Między „dziedzictwem imperialnym” i „bałkańską neurozą”. Projekty federalistyczne widziane z perspektywy rumuńskiej*, „Studia Środkowoeuropejskie i Bałkanistyczne” 2016, t. 24, s. 59–60.

autonomią. Po rozpadzie ZSRR w 1991 r., podobnie jak pozostałe państwa tego regionu, rozpoczęła transformację ustrojową, która była warunkiem przystąpienia do projektów integracyjnych, w tym Sojuszu Północnoatlantyckiego⁴ oraz Unii Europejskiej. Drogę do uzyskania statusu państwa członkowskiego UE zapoczątkowało podpisanie układu europejskiego⁵. Równoległe wychodząc naprzeciw wymogom akcesyjnym, Rumunia potwierdziła przywiązanie do podstawowych wartości Europy i w październiku 1993 r. stała się 32. członkiem Rady Europy, a rok później stroną EKPC⁶ (jako trzecie państwo, po Polsce i Węgrzech), zaś w 1995 r. złożyła oficjalny wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. Intensyfikacja działań podjętych w pierwszej połowie lat 90. znacznie spowolniła w wyniku problemów natury zarówno ekonomicznej, jak i społecznej, które utrudniały przyjęcie tego państwa w struktury unijne. W odróżnieniu od Polski, Węgier, Czech, Słowenii, Estonii i Cypru Rada Europejska podjęła rozmowy w sprawie przyjęcia Rumunii do UE dopiero 15 lutego 2000 r. Ostatecznie proces negocjacyjny po wielu trudnych momentach formalnie zakończony został w 2004 r., zaś traktat akcesyjny podpisano 25 kwietnia 2005 r.⁷

^[4] Mimo że jako pierwsze państwo postkomunistyczne przyłączona została do Partnerstwa dla Pokoju, członkiem NATO została znacznie później niż chociażby Polska, Czechy i Węgry, bo dopiero w 2004 r. Szerzej zob. K. Całus, *Boksując poniżej wagi. Dylematy polityki zagranicznej Rumunii*, Warszawa 2023, s. 18–20.

^[5] Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między wspólnotami europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Rumunią z drugiej strony, Dz. Urz. WE L 357 z 31.12.1994 r.

^[6] Rumunia przystąpiła do EKPC 20 czerwca 1994. *By member States of the Council of Europe*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-member-states-of-the-council-of-europe?module=treaties-full-list-signature&CodePays=ROM&CodeSignatureEnum=&DateStatus=&CodeMatiere=> [dostęp: 10.11.2023].

^[7] Traktat między: Królestwem Belgii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii,

i wszedł on w życie 1 stycznia 2007 r. W tym momencie Rumunia stała się jednym z 28 wówczas, a obecnie 27 państw członkowskich, które zobowiązane są do poszanowania wartości UE oraz zapewnienia efektywności jej systemu prawnego. Jest również członkiem Rady Europy i sygnatariuszem europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, tym samym związana jest dorobkiem orzecznictwem ETPC⁸.

W artykule omówione zostały trzy zagadnienia: tradycyjny wzorzec małżeństwa, który ukształtował się w ustawodawstwie Rumunii; koncepcja małżeństwa w orzecznictwie ETPC; rozwiązania UE oraz wpływ wyroku w sprawie Relu Adriana Comana na rumuński system prawny.

Pojęcie małżeństwa w prawie Rumunii

Rozważając prawne aspekty pojęcia małżeństwa, należy zauważyć, że w prawie rumuńskim jest ono analizowane w kontekście rodziny oraz jej funkcji w państwie. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy okresy w procesie kształtowania się definicji małżeństwa oraz rozwiązań prawa rodzinnego, które uzależnione były od uwarunkowań kulturowo-społecznych⁹.

Pierwszy z nich obejmuje okres od zjednoczenia Księstw Nadunajskich do 1945 r., w którym Rumunia była państwem opartym na rolnictwie, zaś kwestie małżeństwa w znacznej części miały wymiar religijny. Małżeństwo postrzegane było w sposób tradycyjny,

Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 157 z 21.06.2005 r.

^[8] Szerzej zob. K. Całus, *Boksując poniżej wagi...*, s. 20–22.

^[9] M. Serowaniec, *Definicja małżeństwa oraz jej wpływ na instytucję rodzicielstwa w prawie Rumunii*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/12/Pojecie-malzenstwa-w-pryzmacie-teorii-wymogow-imperatywnych.-Rozwiazania-rumunskie._E_M_Dr-hab.-Maciej-Serowaniec-prof.-UMK.pdf [dostęp: 10.11.2023].

jako związek kobiety i mężczyzny, zaś pojęcie rodziny miało szerszy zakres podmiotowy i obejmowało dodatkowo dużą liczbę dzieci. Drugi okres przypada na lata 1945–1989 r., kiedy to władzę w Rumunii, podobnie jak w państwach bloku wschodniego, sprawowali komuniści. Rodzinie i małżeństwu przypisano konkretne zadania społeczne, które wzmacniała bardzo surowa polityka pronatalistyczna¹⁰. W kontekście definicji małżeństwa analizowanej z perspektywy funkcji rodziny w państwie nie nastąpiła zmiana, czyli małżeństwo było związkiem kobiety i mężczyzny, jednakże pozycje małżonków, a zwłaszcza pozycja kobiety, dostosowane były do standardów państwa komunistycznego. Trzeci okres rozpoczął się w 1989 r. i przypada na czas transformacji ustrojowych oraz otwarcie społeczeństwa Rumunii na nowe wzorce społeczne i kulturowe Europy¹¹. Obecnie Rumunia, jak zaznaczono powyżej, jest jednym z państw NATO oraz państwem członkowskim Unii Europejskiej oraz stroną europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zawarła szereg zobowiązań prawnomiędzynarodowych, które w znacznym stopniu wpływają na rozwiązania prawne tego państwa w zakresie praw podstawowych.

Pojęcie małżeństw w pierwszym Kodeksie cywilnym z 1864 r.

W czasach starożytnych na terenach karpacko-naddunajskich główną zasadą pożycia małżeńskiego opartą na zwyczaju były pary „mężów i żon (mężczyzn i kobiet)”¹². W wyniku reformy Decenaeusa ludność tego obszaru stała się monogamiczna, zaś małżeństwo stało się nienaruszalne. Po 106 r. n.e., po podboju Dacji przez Cesarstwo Rzymskie,

^[10] M. Preda et al., *Defining the Concept of Family through the Lens of Fertile-Aged Women in Bucharest, Romania—between Traditionalism and Inclusion*, s. 2, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/7/2691> [dostęp: 10.11.2023].

^[11] Ibidem, s. 3.

^[12] O.A. Buzinku, *Conditions of marriage in Romanian Law*, [w:] *Wpływ definicji małżeństwa na rozwiązania prawne Polski i wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, M. Maksymiuk, Lublin 2023, s. 42

instytucja małżeństwa podporządkowana została rozwiązaniom prawa rzymskiego, które zależne były od kryterium podmiotowego (obywatele rzymscy, łacini i pielgrzymi). W czasach nowożytnych na uwagę zasługują dwa dokumenty: *Pracila cel Mare* (Wołoszczyzna 1652) oraz *Romanian Book of Learning* (Mołdawia 1646), które wprowadzają małżeństwo jako umowę, jednakże nadal obowiązywał ceremonial religijny. Kolejne rozwiązania zakładały formalizację małżeństwa oraz obowiązek ujęcia informacji o jego zawarciu w księgach ślubnych. Należy również podkreślić, że jeszcze przed zjednoczeniem księstw Rumunii, które miało miejsce w 1859 r., przyjęte zostały odrębne regulacje prawne dotyczące małżeństwa. Na terenie prowincji Mołdawii obowiązywał Kodeks Calimacha z 1833 r., który określał małżeństwo jako umowę dwóch osób, mężczyzny i kobiety¹³.

Nie ulega jednak wątpliwości, że najważniejszym dokumentem, który jako pierwszy w sposób pełny uregulował kwestię charakteru prawnego małżeństwa, był Kodeks cywilny z 1864 r.¹⁴ W literaturze podkreśla się, że na jego treść miały wpływ rozwiązania Kodeksu Napoleona z 1804 r., ustawodawstwo włoskie, belgijskie i francuskie oraz wcześniejsze prawo Rumunii¹⁵. W odniesieniu do przedmiotowego zagadnienia należy wskazać, że postanowienia kodeksu odnoszą się do trzech kwestii: aktu małżeństwa (rozdział III, art. 49–62), małżeństwa (rozdział V) oraz rozwodu (rozdział VI). Szersza analiza postanowień kodeksu wskazuje na trzy podstawowe warunki zawarcia małżeństwa: dojrzałość fizyczną, wolę zawarcia małżeństwa, różnicę płci¹⁶. Konsekwentnie małżeństwo definiowane było jako związek kobiety i mężczyzny przy jednoczesnym doprecyzowaniu wieku małżonków. Zgodnie z postanowieniami art. 127 kodeksu zakazane były małżeństwa między mężczyzną, który

[13] Ibidem, s. 41.

[14] G. Boda, *Family and Society in the Civil Code 1864 and in the Family Code of 1954 in Romania*, <https://www.zirm.mk/wp-content/uploads/2022/02/IST-2020.103-Boda.pdf>, s. 50 [dostęp: 20.10.2023].

[15] Ibidem, s. 50.

[16] O.A. Buzinku, *Conditions of marriage...*, s. 48-49.

nie ukończył 18. roku życia, i kobietą w wieku poniżej 15 lat. Zgoda rodziców była wymagana w przypadku małżeństw zawieranych przez mężczyznę, który nie ukończył 25. roku życia, i kobietę przed 21. rokiem życia (art. 131). Wymagane było też świadome wyrażenie woli zawarcia małżeństwa oraz świadomość konsekwencji takiego oświadczenia. Różnica płci jest wskazana w niemal każdym z postanowień kodeksu określających instytucję małżeństwa. Jak podkreśliła Oana Buzinku, różnica płci stanowiła warunek, który był wspólny dla wszystkich regulacji omawianego okresu, kiedy to przyjmowano, że brak organów płciowych u jednego z małżonków oznacza brak rozróżnienia płci i stanowi przesłankę do unieważnienia małżeństwa. Autorka podkreśliła, że wskazana zasada szerzej rozwinięta została w literaturze francuskiej¹⁷.

Pojęcia małżeństwa po 1954 r.

Postanowienia Kodeksu cywilnego z 1864 r. regulowały instytucję małżeństwa aż do czasu przyjęcia odrębnych przepisów poświęconych prawu rodzinnemu. Należy jednak zaznaczyć, że rozwiązania Kodeksu rodzinnego¹⁸ z 1954 r. poprzedzone zostały konstytucyjnym unormowaniem instytucji małżeństwa, które koncentrowało się na ochronie rodziny oraz pozycji kobiet w rodzinie¹⁹. Kolejne reformy prawa rodzinnego przeprowadzone zostały w latach 1966²⁰, 1970²¹ i 1974²². Konsekwentnie wprowadzono 161 postanowień normujących instytucję małżeństwa i rodziny oraz zagadnienia nierozzerwalnie

[17] Ibidem, s. 7.

[18] Law no. 4 of April 4, 1956, Official Gazette no. 13 of April 18, 1956.

[19] Art. 26 Constitution of the People's Republic of Romania of 1948, published in the Official Gazette no. 87bis/13 April 1948, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=1574 [dostęp: 20.10.2023].

[20] Decree no. 779/1966, Official Gazette no. 64 of October 8, 1966.

[21] Law no. 3/1970, Official Gazette no. 70 of June 25, 1970.

[22] Decree no. 174/1974, Official Gazette no.108 of 1 August 1974.

z nią związane²³. Już w art. 1 Kodeksu rodzinnego podkreślono wyjątkowe zainteresowanie państwa małżeństwem i rodziną, które podlegają szczególnej opiece (państwo szczególnie chroni matki i dzieci). Wskazane postanowienie nie definiuje wprost instytucji małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, jednakże pełna analiza rozwiązań Kodeksu rodzinnego wskazuje na tradycyjne podejście. Przemawia za tym np. art. 4, który precyzuje przesłankę dojrzałości do zawarcia małżeństwa (wiek wynosił co do zasady 18 lat dla mężczyzny i 16 dla kobiety) i art. 21 stanowiący o możliwości unieważnienia małżeństwa, kiedy zgoda dotknięta była błędem co do fizycznej tożsamości drugiego małżonka. Ponadto szczegółowe rozwiązania dotyczące rozwodu, wspólnoty majątkowej małżonków czy opieki nad dziećmi wskazują bezpośrednio na małżonków obojga płci. Jeżeli uwzględnimy dodatkowo ideologiczną potrzebę wzrostu stanu klasy robotniczej oraz podkreślanie znaczenia prokreacji, należy przyjąć, że przepisy rumuńskie nie uwzględniały innej struktury małżeństwa niż wspólnota kobiety i mężczyzny oparta na równi praw. Należy zatem przyjąć, że rozwiązania Kodeksu rodzinnego oparte zostały na fundamentach Kodeksu cywilnego z doprecyzowaniem i wzmocnieniem równości małżonków oraz ochrony pozycji kobiety w rodzinie.

Pojęcie małżeństwa w nowym Kodeksie cywilnym

Analizując definicję małżeństwa w świetle nowego Kodeksu cywilnego, należy odnieść się przede wszystkim do rozwiązań przyjętych w tym przedmiocie w konstytucji Rumunii z 1991 r.²⁴ Zgodnie z brzmieniem art. 48 ust. 1 „Rodzina oparta jest na związku małżeńskim, swobodnie zawieranym między małżonkami, na zasadzie ich równości, jak też na

[23] G. Boda, *Family and Society...*, s. 8.

[24] Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r., przeł. A. Cosma, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf [dostęp: 20.10.2023].

prawie i obowiązku rodziców zapewnienia wychowania, wykształcenia i nauczania dzieci”. Sama literalna wykładnia przywołanych postanowień nie wskazuje na wymóg różnicy płci małżonków, jednakże jeżeli przywołamy art. 48 ust. 2, który stanowi, że „warunki zawierania, rozwiązywania i unieważnienia związku małżeńskiego określa ustawa. Zawarcie małżeństwa wyznaniowego następuje tylko po zawarciu cywilnego związku małżeńskiego”, zauważamy bezpośrednie odwołanie do ustawy precyzyjnie definiującej interesujące zagadnienie. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma właśnie nowy Kodeks cywilny (a także częściowo ustawa o aktach stanu cywilnego)²⁵.

Warto w tym miejscu zauważyć, że Rumunia to państwo o dużej różnorodności kulturowej, a także głębokich korzeniach religijnych. Wcześniej opisane rozwiązania obowiązujące na terenach dzisiejszej Rumunii opierały się (zwłaszcza do 1864 r.) na małżeństwie religijnym, które stopniowo wymagało potwierdzenia na gruncie prawa cywilnego. Obecnie małżeństwo religijne może być zawarte dopiero po dopełnieniu formalności prawnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że źródłem rozumienia instytucji małżeństwa jest ugruntowana tradycja oparta na pojęciach wspólnych dla religii: prawosławnej, greckokatolickiej, katolickiej, protestanckiej, świadków Jehowy, baptystów i innych²⁶. W badaniach społeczeństwa Rumunii dominuje tradycyjne podejście. Dane z 2011 r. wskazywały, że ok. 80% społeczeństwa uważało homoseksualizm za zachowanie niezgodne z prawem, tym samym trudno przyjąć, że akceptowałyby małżeństwa jedнопłciowe lub zarejestrowane związki partnerskie osób tej samej płci²⁷. Jednakże kolejne badania, przeprowadzone już w 2015 r., wykazały, że 21% osób biorących udział

[25] Lege nr. 119 din 16 octombrie 1996, Cu privire la actele de stare civilă no. 119/1996, MONITORUL OFICIAL nr. 339 din 18 mai 2012.

[26] D.M. Bogdan, *The traditional family in Romania between the traditional norm derived from the right to life and family law as a constitutional legal norm*, [w:] *Wpływ definicji małżeństwa...*

[27] A. Mihai, O. Butiu, *The family in Romania: Cultural and economic context and implications for treatment*, „International Review of Psychiatry” 2012, 24 (2), s. 141.

w badaniu opinii społecznej zgodziło się, że małżeństwa osób tej samej płci powinny być dozwolone w Europie, co stanowi wzrost o 10% w porównaniu z podobnym badaniem przeprowadzonym w 2006 r. Natomiast w maju 2017 r. badanie przeprowadzone przez Pew Research Center wykazało, że homoseksualizm jest powszechnie odrzucany w krajach ortodoksyjnych. Wśród obywateli Rumunii 26% zgadza się na małżeństwa osób tej samej płci, a wśród ludzi w wieku od 18 do 34 lat odsetek ten wzrasta do 33%. Nawet wśród nich dominuje jednak pogląd, że homoseksualizm jest moralnie zły²⁸. Należy również podkreślić, że problem definicji małżeństwa stał się przedmiotem referendum. Propozycja wystosowana została w 2015 r. przez Koalicję dla Rodziny wspieranej przez Kościół prawosławny i rzymskokatolicki oraz 3,1 mln obywateli. Przedmiotem referendum była zmiana brzmienia art. 48 konstytucji, a dokładnie doprecyzowanie pojęcia „małżonkowie”, rozumianego jako parę złożoną z kobiety i mężczyzny. Proces zmiany konstytucji rozpoczął się 23 maja 2016 r., kiedy to wniosek do rozpatrzenia przedstawiono senatowi Rumunii. Propozycja ta poddana została również kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 20 lipca 2016 r. uznał, iż przedstawione rozwiązania nie stanowią naruszenia praw podstawowych²⁹. Następnie Izba Deputowanych Rumunii 9 maja 2017 r. uchwaliła projekt zmiany konstytucji, przyjmując proponowane rozwiązanie, iż małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny³⁰. Rok później, 11 września 2018 r., zmianę uchwalił senat Rumunii³¹. Kolejnym krokiem była ocena Trybunału Konstytucyjnego, który potwierdził dopuszczalność proponowanych

[28] L. Cetean-Voiculescu, *Legal solutions of Romania, recognizing marriages as a union between a man and a woman*, [w:] *Wpływ definicji małżeństwa...*, s. 34.

[29] Decizia Nr. 580 din 20 iulie 2016 asupra inițiativei legislative a cetățenilor intitulată „Lege de revizuire a Constituției României”, Publicată în Monitorul Oficial nr. 857 din 27.10.2016, https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/10/Decizie_580_2016.pdf [dostęp: 10.11.2023].

[30] Za projektem oddano 232 głosy, przeciw 22, było też 13 wstrzymujących się.

[31] Większością 107 senatorów przy 13 głosach przeciwnych i 7 wstrzymujących się.

zmian. Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego Rumunii, który podkreślił, że proponowane poprawki do postanowień art. 48 konstytucji zmierzają do doprecyzowania pojęcia małżeństwa w zakresie realizacji podstawowego prawa do zawarcia małżeństwa, a dokładnie podkreślenia, że zawierane jest przez osoby różnej płci. Takie rozumienie stanowi „pierwotne znaczenie tekstu konstytucji”. Ponadto zaznaczono, że od dnia wejścia w życie konstytucji z 1991 r. instytucja małżeństwa interpretowana była w tradycyjnym znaczeniu, a więc jako związek kobiety i mężczyzny³². Ostatnim etapem procedury było referendum zatwierdzające nowelizację konstytucji. Odbyło się on w dniach 6–7 października 2018 r.³³ Ostatecznie nie osiągnęło wymaganego kworum 30%. Frekwencja wyniosła jedynie 21,5%. Referendum wywołało szerokie komentarze medialne i reakcję na poziomie UE. Jeden z ekspertów think tanku podkreślił, że proponowane rozwiązanie „wzmacnia przekonanie, że kraje w Europie Środkowo-Wschodniej mają częściowo inne wartości niż te zachodnie”³⁴. Na poziomie samej Rumunii ścierały się z jednej strony obawy środowisk LGBT+, a z drugiej, i to w przeważającej większości, negatywne oceny ugrupowań sprawujących władzę, które tak ważny i doniosły społecznie problem podniosły w okresie napiętej sytuacji wewnętrznej. Podkreśla się również, że:

przyczyną mogła być m.in. krótka i mało intensywna kampania przedreferendalna, bowiem od uchwalenia ustawy zmieniającej konstytucję do dnia referendum nie może upłynąć więcej niż 30 dni. Dochodzi do tego trwający lata proces legislacyjny, który mógł być dużo szybszy. Wymienia się tu

[32] M. Serwaniec, *Definicja małżeństwa...*, s. 7.

[33] Ibidem, s. 5.

[34] *W PE niepokój w związku z referendum w Rumunii w sprawie definicji rodziny*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1289210,w-pe-niepokoj-w-zwiazku-z-referendum-w-rumunii-w-sprawie-definicji-rodziny.html> [dostęp: 10.11.2023].

również wzywanie do bojkotu przez niektóre partie opozycyjne czy niedoinformowanie społeczeństwa³⁵.

Jednakże w literaturze podkreśla się, że ten wynik nie oznaczał uznania przez społeczeństwo Rumunii małżeństw jedнопłciowych. Brak poparcia podyktowany był raczej kwestiami politycznymi i brakiem poparcia dla władz w tamtym okresie³⁶.

Analiza postanowień konstytucji przywołanych powyżej wskazuje, że w obecnym stanie prawnym, poszukując definicji małżeństwa, należy odnieść się do przepisów szczegółowych. Największe znaczenie ma nowy Kodeks cywilny³⁷ przyjęty w 2009 r. (zaczął obowiązywać w 2011 r.), który włączył rozwiązania Kodeksu rodzinnego oraz wprowadził nowoczesne rozwiązania dostosowane do oczekiwań społecznych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że utrzymana została idea rodziny reprezentowana przez społeczeństwo przy jednoczesnej redefinicji możliwości interwencji władzy w życie rodzinne przy wykorzystaniu środków administracyjnych³⁸. Konsekwentnie należy przywołać kilka postanowień, które bezpośrednio dookreślają pojęcie małżonków, wskazując na kobietę i mężczyznę:

- art. 258 ust. 4 – małżonkowie to kobieta i mężczyzna zjednoczeni węzłem małżeńskim;
- art. 259 ust. 1 – małżeństwo to dobrowolny związek kobiety i mężczyzny;
- art. 259 ust. 2 – mężczyźni i kobiety mają prawo do zawarcia małżeństwa w celu założenia rodziny;

[35] M. Podolak, S. Grabowska, *Głosowania referendalne w Rumunii – sukces czy porażka demokracji bezpośredniej?*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, 4(68), s. 147.

[36] L. Cetean-Voiculescu, *Legal solutions...*, s. 35.

[37] Law no. 71/2011 for the enforcement of Law no. 287/2009 on the Civil Code, published in the Official Journal of Romania, no. 409 of June 10, 2011.

[38] D. Buda, *The administrative reform in Romania: The New Civil Code and the Institution of Marriage*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2012, No. 36 E, s. 28.

- art. 271 – małżeństwo między kobietą i mężczyzną zawarte jest na podstawie ich osobistej i dobrowolnej zgody;
- art. 277 ust. 1 – małżeństwa między osobami tej samej płci są zakazane;
- art. 277 ust. 2 – małżeństwa pomiędzy osobami tej samej płci zawarte lub zarejestrowane za granicą przez obywateli Rumunii lub osoby innego pochodzenia nie mogą zostać uznane w Rumunii;
- art. 277 ust. 3 – zarejestrowane związki partnerskie między osobami tej samej płci lub przeciwnej zarejestrowane za granicą przez obywateli Rumunii lub osoby innego pochodzenia nie mogą zostać uznane w Rumunii;
- art. 277 ust. 4 – zakazane jest uznanie małżeństw jednopłciowych oraz związków partnerskich zawartych za granicą zarówno w kontekście UE, jak i EOG.

Należy jednak podkreślić, że postanowienia art. 277 ust. 2 i 4 podane zostały kontroli Trybunału Konstytucyjnego po precedensowym wyroku Trybunału Sprawiedliwości (TS) w sprawie Comana³⁹.

Analiza wskazanych postanowień nowego Kodeksu cywilnego Rumunii pozwala przyjąć, że ustawodawca uznaje, że małżeństwo to związek kobiety i mężczyzny zawarty przy zachowaniu określonych przesłanek, tj.: ma charakter świecki, zawarte zostaje przed właściwymi organami państwa, jest monogamiczne, występują swoboda zawarcia małżeństwa i chęć założenia rodziny wyrażona osobiście przez małżonków⁴⁰. Brak różnicy płci oraz niejednoznaczne określenie płci stanowi bezwzględną przesłankę nieważności małżeństwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „jedynie poważne wady rozwojowe uniemożliwiające współżycie małżeńskie między małżonkami powodują nieważność małżeństwa”⁴¹. W odniesieniu do braku zróżnicowania

[39] Szersza analiza wyroku znajduje się w dalszej części pracy.

[40] L. Nucleescu, *Case of Absolute and Relative Nulity Regarding the Institution of Marriage*, „Acta Universitatis Danubius” 2022, Vol. 18, No. 3, s. 92–94.

[41] Ibidem, s. 95. Wszystkie tłum. własne, jeśli nie wskazano inaczej.

ściowego stwierdzono, że „sytuacja wrodzonego braku macicy i jajowodów nie prowadzi do wniosku, że pozwana nie różnicuje ze względu na płć męża, o ile w chwili zawarcia małżeństwa miała normalne zewnętrzne narządy płciowe i jajniki normalnej wielkości, z możliwością prokreacji, ale w technice zapłodnienia in vitro z udziałem matki zastępczej”⁴². Należy w tym miejscu podkreślić, że rozwiązania przyjęte w rumuńskim systemie prawnym są zbliżone do rozwiązań obowiązujących w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej, np. w Polsce⁴³, na Węgrzech⁴⁴, Litwie⁴⁵ czy Słowacji⁴⁶. Można nawet przyjąć, że pojęcia rodziny i małżeństwa w tym tradycyjnym znaczeniu w państwach tego regionu są szczególnie chronionymi wartościami, których nie można swobodnie modyfikować na poziomie unijnym⁴⁷.

[42] Ibidem.

[43] Szerzej zob. np. J. Potrzebszcz, *Konstytucyjne pojęcie małżeństwa w kontekście prac przygotowawczych art. 18 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, <https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2022/12/konstytucyjne-pojecie-malzenstwa-w-kontekscie-prac-przygotowawczych-art-18-konstytucji-rp-z-2-kwietnia-1997-r-ekspertyza-specjalistyczna.pdf> [dostęp: 30.10.2023].

[44] Szerzej zob. D. Héjji, *Definicja małżeństwa oraz jej wpływ na instytucję rodzicielstwa w prawie Węgier*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/12/Definicja-malzenstwa-oraz-jej-wplyw-na-instytucje-rodzicielstwa-w-prawie-Wegier_O_E_Dr-Dominik-Hejj.pdf [dostęp: 10.11.2023].

[45] Szerzej zob. A. Kuczyńska-Zonik, *Definicja małżeństwa oraz jej wpływ na instytucję rodzicielstwa w prawie Litwy*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/12/Definicja-malzenstwa-oraz-jej-wplyw-na-instytucje-rodzicielstwa-na-Litwie_E_dr-Aleksandra-Kuczynska-Zonik.pdf [dostęp: 20.10.2023].

[46] I. Grądzka, *Definicja małżeństwa oraz jego wpływ na instytucję rodzicielstwa w prawie Czech i Słowacji*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/12/Definicja-malzenstwa-oraz-jego-wplyw-na-instytucje-rodzicielstwa-w-prawie-Czech-i-Slowacji_E_dr-Ilona-Gradzka.pdf [dostęp: 10.11.2023].

[47] Por. Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/358 z 7.06.2016 r. Szerzej w odniesieniu do Polski zob. I. Grądzka, *Małżeństwo jako wartość chroniona konstytucyjnie*, [w:] *Małżeństwo jako instytucja prawno-społeczna w Polsce*, red. E. Krzysztofik, M. Maksymiuk, Lublin 2022, s. 43–60.

Prawo do zawarcia małżeństwa w prawie międzynarodowym na przykładzie dorobku Rady Europy

Prawo do zawarcia małżeństwa uregulowane zostało w szeregu aktów prawa międzynarodowego, które przyjęte zostały zarówno na poziomie uniwersalnym, jak i regionalnym, w tym europejskim⁴⁸. Zgodnie z założeniami niniejszej pracy rozważania ograniczone zostały jednak do rozwiązań Rady Europy, a dokładnie EKPC, która w art. 12 stanowi, że: „Mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa”. Jednakże warto również odnieść się do postanowień art. 8 EKPC, które dotyczą praw do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Należy jednak zaznaczyć, że art. 12 EKPC chroni jedynie prawo do samego aktu zawarcia małżeństwa, natomiast art. 8 EKPC odnosi się do prawa do współżycia jako części życia rodzinnego⁴⁹. Literalna wykładnia przywołanych postanowień wskazuje, że małżeństwo jest rozumiane jako związek kobiety i mężczyzny, a więc w tym tradycyjnym znaczeniu. W wyroku *Cossey vs Wielka Brytania*⁵⁰ ETPC podkreślił, że „małżeństwo jest związkiem dwóch osób, z których jedna jest biologicznie kobietą, będącym wyrazem tego, co jako małżeństwo jest powszechnie akceptowane w historii ludzkości”⁵¹. Jednakże państwa strony mają pełną zdolność do definiowania instytucji małżeństwa, zarówno zgodnie z brzmieniem przywołanych postanowień, jak i szerzej, dlatego zakaz zawierania małżeństw tej samej płci nie mieści się w zakresie art. 12 EKPC⁵². Wykładnia art.12 EKPC

[48] Szerzej zob. E. Tuora-Schwierskott, *Prawo do zawarcia małżeństwa w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Małżeństwo jako instytucja...*, s. 89–103.

[49] M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej, Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2002, s. 356.

[50] Wyrok *Cossey v. Wielka Brytania* z dnia 13 grudnia 1979 r., skarga nr 7114/75, DR 24, s. 5, § 46.

[51] *Ibidem*, s. 356.

[52] E. Tuora-Schwierskott, *Prawo do zawarcia małżeństwa...*, s. 98.

koncentruje się wokół podkreślenia swobody jednostki do zawarcia małżeństwa. Państwo nie może pod żadnym względem stosować nacisku wobec jednostki, zarówno pod względem rodzinnym, społecznym, politycznym, jak i religijnym. Zawarcie małżeństwa jest indywidualną decyzją jednostki.

Odrębnym zagadnieniem jest jednak problem związków partnerskich oraz małżeństw jednopłciowych w sytuacji, gdy państwo nie uznaje takich rozwiązań. Analiza wyroków ETPC wyraźnie pokazuje, że stoi on na straży prawa do zawarcia małżeństwa w tradycyjnym znaczeniu, jako związku kobiety i mężczyzny. Wskazuje również na potrzebę ochrony związków jednopłciowych, jednakże w tym przypadku ochrona nie wynika z prawa do zawarcia małżeństwa, ale z prawa do poszanowania życia rodzinnego (choć w początkowym okresie ETPC wywodził ją z prawa do ochrony życia prywatnego)⁵³. Pierwszym wyrokiem, w którym nastąpiła zmiana do pozycji małżeństw jednopłciowych, była sprawa znana jako *Schalk i Kopf przeciw Austrii*. Trybunał podkreślił w swojej argumentacji, że:

skoro dostrzegalna jest tendencja do akceptowania przez społeczeństwo europejskie faktycznego pożycia par osób tej samej płci, to sztuczne byłoby podtrzymywanie poglądu, że pary takie nie korzystają z prawa do poszanowania życia rodzinnego. Są one tak samo zdolne do utworzenia stabilnego związku opartego na wzajemnym oddaniu jak pary heteroseksualne, a w konsekwencji, są w podobnej sytuacji, gdy chodzi o potrzebę uznawania i ochrony ich związku przez prawo⁵⁴.

[53] Ł. Mirocha, *Prywatna dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w relacjach cywilnoprawnych. Perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2017, 2(70), s. 89.

[54] Wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie *Schalk i Kopf przeciw Austrii*. Szersza analiza wyroku W. Brzozowski, *Małżeństwo, życie rodzinne, związki osób tej samej płci – glosa do wyroku ETPC z 24.06.2010 r. w sprawie Schalk i Kopf v. Austra*, „*EPS*” 2011, nr 4, s. 42–45.

Przesłanką decydującą o uznaniu prawa do poszanowania życia rodzinnego były zmiany zachodzące w systemach prawnych państw stron, których skutkiem jest legalizacja małżeństw jedнопłciowych lub możliwość rejestracji związków partnerskich osób o tej samej płci. Tym samym podkreślono, że prawo do poszanowania życia rodzinnego w kontekście małżeństw/ rejestracji związków jedнопłciowych na charakter ewoluujący. W kolejnym wyroku, w sprawie pn. Vallianatos i inni przeciwko Grecji⁵⁵, ETPC uznał, że brak możliwości zawarcia przez osoby tej samej płci związku partnerskiego stanowi naruszenie art. 14 w zw. z art. 8 EKPC⁵⁶. W wyroku w sprawie Oliari⁵⁷ ETPC wywiódł daleko idący wniosek w kwestii pozytywnego obowiązku państwa do stworzenia warunków prawnego uznania i ochrony związków par tej samej płci⁵⁸. Kolejny wyrok odnosił się do problemu odmowy uznania związków jedнопłciowych zawartych w innych państwach⁵⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że po pierwsze: państwo ma prawo do odmowy uznania małżeństwa jedнопłciowego zawartego za granicą; po drugie: jeżeli ustawodawstwo państwa przewiduje instytucje równoważną, to małżeństwo należy zarejestrować zgodnie z tymi przepisami⁶⁰. W wyroku w sprawie Fedotova⁶¹ wskazał, że art. 8 EKPC nie nakłada bezpośrednio na państwa obowiązku przyznania parom

[55] Wyrok ETPCz z 7.11.2013 r. w sprawie Vallianatos i inni przeciwko Grecji, skargi nr 29381/09 i nr 32684/09.

[56] A. Paprocka, *Pozytywny obowiązek uregulowania statusu prawnego związków osób tej samej płci – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21.07.2015 r. w sprawie Oliari i inni przeciwko Włochom (skargi nr 18766/11 i nr 36030/11)*, „EPS” 2016, nr 4, s. 39.

[57] Wyrok ETPC z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie Oliari i inni v. Włochy, nr skargi nr 18766/11 i 36030/11.

[58] Wyrok ETPC z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie, nr skargi nr 18766/11 i 36030/11, oprac. M.A. Nowicki, www.hfhr.pl [dostęp; 20.10.2023].

[59] Wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie Orlandi i inni v. Włochy, skarga nr 26431/12, 26742/12; 44057/12 and 60088/12.

[60] O.M. Piskowska, P.F. Piesiewicz, *Prawo do zawarcia związku jedнопłciowego jako wyraz poszanowania prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego*, „EPS” 2018, nr 5, s. 15.

[61] Wyrok ETPC z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie Fedotova i inni v. Rosja. Sprawa Fedotova i inni v. Rosja, nr skargi 40792/10, 30538/14, 43439/14.

jednopłciowym prawa do zawarcia małżeństwa, ale zobowiązuje je do stworzenia sprawiedliwej równowagi pomiędzy konkurencyjnymi interesami par jednopłciowych a interesami całego społeczeństwa.

Przyznanie skarżącym dostępu do formalnego uznania statusu ich związku w formie innej niż małżeństwo nie będzie sprzeczne z „tradycyjnym rozumieniem małżeństwa” dominującym w Rosji, ani z poglądami większości, na które powołał się rząd, jako że poglądy te są przeciwne jedynie małżeństwom jednopłciowym, a nie są przeciwne innym mogącym zaistnieć formom uznania prawnego⁶².

Pogłębiona analiza wskazanego wyroku pozwala na przyjęcie dwóch podstawowych wniosków. Po pierwsze: Trybunał wywiódł obowiązek państw do legalizacji związków jednopłciowych z art. 8 EKPC, czyli z prawa do poszanowania życia rodzinnego, a nie z art. 12 EKPC, który odnosi się do małżeństwa w tradycyjnym znaczeniu. Po drugie, co ma bardzo duże znaczenie: nie nakazuje uznania małżeństw jednopłciowych, ale pozostawia państwom swobodę uznania alternatywnych form legalizacji takich par⁶³. W literaturze podkreśla się jednak, że ten wybór *de facto* ETPC ograniczył do trzech instytucji: związków partnerskich, związków cywilnych, aktu zawarcia wspólności cywilnej⁶⁴. Istotne jest, aby zabezpieczyć w sposób praktyczny i rzeczywisty interesy stron przy zachowaniu specyfiki społeczno-kulturowej państwa. Wykładnia ta następnie zastosowana została w wyroku w sprawie Rumunii⁶⁵.

[62] Ibidem, s. 54.

[63] L. Garlicki, *Fedotova i inni przeciwko Rosji, czyli sformowanie europejskiego standardu nakazującego prawne uznanie związków monoseksualnych*, „EPS” 2023, nr 2, s. 30.

[64] M. Wąsik, *Wyrok Wielkiej Izby w sprawie Fedotova i inni przeciwko Rosji podwyższony standard ochrony dla związków osób tej samej płci*, „EPS” 2023, nr 2, s. 42.

[65] Wyrok ETPC z 23 maja 2023 r. w sprawie Buhuceanu i inni v. Rumunia, nr skargi 20081/19.

Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że „negatywna postawa heteroseksualnej większości nie może być przeciwstawiona interesowi skarżących, jaki im przysługuje w odniesieniu do uznania i uregulowania ich związków”⁶⁶. Nie ulega wątpliwości, że w przedstawionym orzecznictwie widoczny jest wzrost ochrony związków jedнопłciowych. Nie oznacza ona jednakże obowiązku uznania małżeństw jedнопłciowych, ale instytucjonalizacji związku par jedнопłciowych w wybranej przez państwa formie pod warunkiem faktycznej równoważnej ochrony w stosunku do małżeństw. Wybór ten powinien uwzględniać specyfikę społeczno-kulturową państw. Ponadto nawet zdanie większości społeczeństwa nie może prowadzić do odmowy ochrony praw mniejszości w państwie. Tym samym nawet brak akceptacji związków jedнопłciowych przez część społeczeństwa w państwie nie może ograniczyć prawa par jedнопłciowych do legalizacji ich związków.

Kompetencja Unii Europejskiej w zakresie polityki rodzinnej

Unia Europejska to organizacja międzynarodowa, która kształtowała się od lat 50. XX w. Początkowo opierała się na współpracy gospodarczej, rozszerzonej na mocy traktatów reformujących o nowe obszary: wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oraz wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Powołała instytucję obywatelstwa Unii Europejskiej, stanowiącą szczególną więź prawną między obywatelem a Unią Europejską, oraz własny system ochrony praw podstawowych. Specyfika Unii Europejskiej to nie tylko szerokie spektrum współpracy, ale przede wszystkim charakter prawa, które przyjmowane jest na poziomie ponadpaństwowym przez instytucje oraz zgodnie z procedurami określonymi w traktatach. Jednakże najważniejsze jest to, że zdolność prawotwórcza UE bezpośrednio uzależniona jest od zakresu

^[66] Ibidem, s. 80.

kompetencji, jakie przekazały jej państwa członkowie⁶⁷. Ze względu na zakres zasygnalizowanego zagadnienia rozważania podjęte w artykule ograniczone zostały jedynie do zdolności prawotwórczej UE w zakresie prawa rodzinnego, a dokładnie definiowania instytucji małżeństwa, którą należy postrzegać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze: jako jeden z elementów prawa rodzinnego, fundament rodziny, z którego wynika szereg dalszych zagadnień, tj. np. instytucja rodzicielstwa. Po drugie: jest to prawo podstawowe, które przysługuje każdemu człowiekowi chronionemu zarówno na poziomie krajowym, jak i ponadnarodowym.

W odniesieniu do pierwszego znaczenia należy zaznaczyć, że co do zasady prawo rodzinne należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Rzecznik generalna Juliane Kokott w swojej opinii w sprawie Panczarewo⁶⁸ podkreśliła, że:

Prawo rodzinne – niezależnie od tego, czy opiera się na tradycyjnych, czy też bardziej „nowoczesnych” wartościach – jest odzwierciedleniem sposobu postrzegania samych siebie przez państwa zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i społecznej. Może ono opierać się na ideach religijnych lub być wyrazem odrzucenia tych idei przez dane państwo. Z tej perspektywy jest jednak w każdym razie wyrazem tożsamości narodowej nierozzerwalnie związanej z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi⁶⁹.

Również sam Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, że „kwestie stanu cywilnego i wiążące się z nim normy dotyczące małżeństwa, są materią należącą do kompetencji państw członkowskich

[67] Szerzej zob. T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2009, s. 83–91.

[68] Wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie C 490/20 V.M.A. przeciwko Stoliczna obshtina, rayon „Pancharevo”, LI:EU:C:2021:1008.

[69] Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott w sprawie C 490/20 V.M. A. przeciwko Stoliczna obshtina, rajon „Panczarewo” (gmina Sofia, rejon Panczarewo, Bułgaria), ECLI:EU:C:2021:296.

i prawo Unii tej kompetencji nie narusza”⁷⁰. Konsekwentnie „Państwa członkowskie mają swobodę w zakresie wprowadzenia małżeństwa dla osób tej samej płci lub alternatywnej formy prawnego uznania ich relacji, a także w razie potrzeby określenia, od jakiej chwili takie małżeństwo lub taka alternatywna forma będą wywoływać skutek”⁷¹. Sumując powyższe uwagi, należy przyjąć, że jedynie państwa członkowskie są zdolne do przyjmowanie regulacji prawnych definiujących instytucję małżeństwa.

Odmienne należy natomiast postrzegać pojęcie małżeństwa w odniesieniu do „prawa do zawarcia małżeństwa” jako prawa podstawowego obywateli UE, które jest chronione w ramach unijnego systemu ochrony praw podstawowych. Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony system ochrony praw człowieka oparty jest na trzech poziomach⁷². Pierwszy to ochrona praw i wolności wskazanych w Karcie praw podstawowych UE⁷³ (KPP), drugi (*in statu nascendi*) zakłada przystąpienie UE do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷⁴, trzeci oparty jest na zasadzie ogólnej wypracowanej przez TS w orzecznictwie jeszcze pod koniec lat 60.⁷⁵

Przechodząc już bezpośrednio do postanowień KPP, należy zauważyć, że obecnie ma ona szczególny charakter w systemie źródeł prawa

[70] Zob. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie C 673/16 Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt. 37; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, EU:C:2003:539, pkt. 25; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C 267/06, Maruko, C-267/06, EU:C:2008:179, pkt. 59; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 października 2008 r., w sprawie C 353/06 Grunkin i Paul, EU:C:2008:559, pkt. 16.

[71] Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie C443/15 Parris EU:C:2016:897, pkt. 59.

[72] E. Krzysztofik, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, R. 14, t. 2, s. 63–78.

[73] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 391–407.

[74] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.

[75] Szerzej zob. np. E. Krzysztofik, *Ewolucja wspólnotowego systemu ochrony praw człowieka*, „Studia Prawnicze KUL” 2008, 2(34), s. 33–49.

unijnego. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 TUE⁷⁶ ma moc normatywną równą prawu pierwotnemu, jednak obowiązuje w ściśle określonych sytuacjach. Wskazane postanowienia wyraźnie uzależniają stosowanie postanowień KPP od zakresu kompetencji UE. Zgodnie z brzmieniem przywołanych powyżej postanowień: „Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktacie”. Kolejne doprecyzowanie zasad stosowania KPP zawarte zostały w samej karcie w art. 51, który wyraźnie stanowi, że wiąże ona państwa członkowskie „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawa Unii”. Ponadto postanowienia karty nie rozszerzają zakresu zastosowania prawa Unii poza jej kompetencje, nie ustanawiają nowych kompetencji ani zadań, nie zmieniają kompetencji i zadań określonych w traktatach⁷⁷.

Prawo do zawarcia małżeństwa w postanowieniach Karty praw podstawowych

Analizując postanowienia KPP w przedmiocie niniejszego artykułu, należy wskazać dwa postanowienia: art. 7 KPP, który odnosi się do poszanowania życia rodzinnego, oraz art. 9 stanowiący prawo do zawarcia małżeństwa.

Zgodnie z brzmieniem art. 9 KPP: „Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Wykładnia literalna wskazanych postanowień bezpośrednio odwołuje się do rozwiązań prawnych państw członkowskich. Ponadto wskazuje na dwie odrębne czynności: zawarcie małżeństwa i założenie rodziny. Należy

^[76] Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

^[77] Szerzej zob. M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2015, 2, s. 18 i nast.; A. Wróbel, *Komentarz do art. 51 Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1312 i nast.

zatem przyjąć, że w obydwu przypadkach to ustawodawstwo państw członkowskich definiuje samą instytucję małżeństwa oraz wymogi niezbędne do jego zawarcia. Jednakże pełna analiza przywołanych postanowień wymaga odwołania się do wytycznych interpretacyjnych zawartych w Wyjaśnieniach dotyczących KPP⁷⁸. Jest to dokument, który umożliwia właściwą interpretację poszczególnych postanowień od źródła pochodzenia danego prawa lub wolności. Zgodnie z brzmieniem art. 52 KPP wywodzą się one z EKPC, traktatów unijnych oraz tradycji konstytucyjnych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich. Konsekwentnie ich wykładnia powinna być zgodna z utrwalonym orzecznictwem orzeczniczym ETPC lub TSUE bądź zgodna z dorobkiem konstytucyjnym państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień art. 9 KPP należy wskazać, że:

Podstawą tego artykułu jest artykuł 12 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w brzmieniu: „Mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa”. Brzmienie artykułu zostało zaktualizowane, aby objąć przypadki, w których ustawodawstwo krajowe uznaje inne możliwości utworzenia rodziny niż zawarcie małżeństwa. Artykuł ten nie stanowi o nadaniu statusu związku małżeńskiego związkom osób tej samej płci ani tego nie zakazuje. Prawo to jest więc podobne do prawa przewidzianego przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jednak jego zakres może być rozszerzony, jeżeli ustawodawstwo krajowe tak przewiduje⁷⁹.

[78] Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych UE, Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r.

[79] Wyjaśnienia do art. 9 KPP.

Warto podkreślić, że wskazane powyżej wyjaśnienia odzwierciedlają różnorodność UE. Po pierwsze: przytaczają postanowienia art. 12 EKPC, które zawierają tradycyjną definicję małżeństwa opartą na związku kobiety i mężczyzny. Po drugie: podkreślają potrzebę poszanowania dorobku wszystkich państw członkowskich, w tym tych, które rozszerzyły to pojęcie na związki jedнопłciowe. Taka interpretacja zgodna jest z obowiązkiem poszanowania dorobku prawnego każdego indywidualnego państwa w dziedzinie prawa rodzinnego. Nie narzuca jednej unijnej definicji, ale szanuje wzorce wypracowane na poziomach krajowych.

Wpływ wyroku w sprawie Comana na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Rumunii

Jak zaznaczono powyżej, prawo rodzinne oraz regulacje w zakresie pojęcia małżeństwa należą co do zasady do katalogu wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Jednakże w odniesieniu już bezpośrednio do prawa do zawarcia małżeństwa może ono podlegać ochronie TS, jeżeli jeżeli małżonkowie (lub jeden z nich) korzystają z jednej ze swobód rynku wewnętrznego wykonywane jest w relacji z realizacją określonych celów traktatowych. Przywołany wyrok w sprawie Comana⁸⁰ dotyczy szczególnej sytuacji obywatela UE, którego prawo do swobodnego przemieszczania się zostało ograniczone poprzez odmowę przyznania prawa pobytu jego małżonkowi będącemu obywatelem państwa trzeciego w Rumunii⁸¹. Należy jednocześnie podkreślić, że Coman

[80] Wyrok TS z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie C 673/16 Relu Adrian Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne, ECLI:EU:C:2018:385.

[81] Relu Adrian Coman, obywatel Rumunii, rozpoczął znajomość z Robertem Clabournem Hamiltonem, obywatelem Stanów Zjednoczonych, w Nowym Jorku w 2002 r. Mężczyźni prowadzili wspólne gospodarstwo domowe w tym państwie od 2005 do 2009 r. Następnie Coman przeprowadził się do Brukseli i podjął pracę w Parlamencie Europejskim. W 2010 r. w Brukseli mężczyźni zawarli związek małżeński zgodnie z przepisami Belgii. W 2012 r. Coman zakończył prace w Parlamencie i w 2012 r.

był obywatelem Rumunii i wspólnie z małżonkiem zamierzał wrócić do swojego państwa pochodzenia po kilku latach korzystania ze statusu pracownika migrującego. Swoboda przemieszczania się jest jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, która unormowana została w postanowieniach art. 21 TFUE⁸² oraz art. 45 KPP, które doprecyzowuje dyrektywa 2004/38, tzw. dyrektywa pobytowa⁸³. Jako jedno z praw obywatelskich jest ona przyznana jedynie obywatelowi UE

małżonkowie zwrócili się do inspektoratu o informacje dotyczące procedury i warunków uzyskania przez Hamiltona, niebędącego obywatelem Unii, prawa legalnego pobytu w Rumunii w charakterze członka rodziny Comana. W odpowiedzi władze Rumunii podkreśliły, że może on korzystać jedynie z prawa do pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy, ponieważ zgodnie z ustawodawstwem tego państwa, a dokładnie postanowieniami Kodeksu cywilnego, małżeństwo osób tej samej płci nie jest uznawane w Rumunii, a tym samym Hamiltonowi nie przysługuje prawo pobytu w ramach łączenia rodzin. Coman zaskarżył wskazane stanowisko do Judecătoria Sectorului 5 București (sądu I instancji dla rejonu 5 w Bukareszcie, Rumunia), podkreślając, że decyzja ta stanowi przejaw dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w odniesieniu do wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii. Wniósł o zobowiązanie inspektoratu do zaprzestania tej dyskryminacji i o zasądzenie zadośćuczynienia za doznaną przez nich krzywdę. Ponadto w skardze podniesiono zarzut niekonstytucyjności art. 277 ust. 2 i 4 (które wcześniej zostały już opisane w niniejszej pracy). Judecătoria Sectorului 5 București zawiesił postępowanie i wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego Rumunii z pytaniem prawnym w tym zakresie. W związku z tym, że zdaniem Trybunału przedmiot sprawy dotyczył jedynie uznania małżeństwa legalnie zawartego za granicą pomiędzy obywatelem Unii a będącym obywatelem państwa trzeciego jego współmałżonkiem tej samej płci w kontekście prawa do życia rodzinnego i prawa do swobodnego przemieszczania się, rozpatrywanych w świetle zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, uznał, że niezbędne jest uzyskanie wykładni postanowień dyrektywy 2004/38 w świetle postanowień KPP. Konsekwentnie skierował do TS cztery pytania warunkowe.

[82] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

[83] Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004 r.

(a tym samym obywatelowi jednego z państw członkowskich), który na terytorium państwa przyjmującego otrzymuje pierwotne prawo pobytu. Jednakże na podstawie wspomnianej dyrektywy członkowie rodziny obywatela migrującego mogą uzyskać pochodne prawo pobytu. Kategoria ta jest precyzyjnie określona w art. 2 pkt 2 dyrektywy i obejmuje: małżonka lub partnera zarejestrowanych w związku partnerskim pod warunkiem, że ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego, wstępnych i zstępnych obywatela lub jego małżonka lub partnera, oczywiście również przy zachowaniu dodatkowych przesłanek. Z perspektywy przedmiotu niniejszego artykułu znaczenie mają dwie pierwsze kategorie: małżonek i partner. Powyżej przedstawiono rozwiązania prawne Rumunii w przedmiocie małżeństwa, które zgodnie z postanowieniami nowego Kodeksu cywilnego uznają jedynie małżeństwa w znaczeniu tradycyjnym, jako związek kobiety i mężczyzny. Ponadto w chwili rozpatrywania pytań prejudycjalnych przez TS obowiązywały jeszcze postanowienia art. 277 ust. 2 i 4, które zakazywały uznania małżeństw jednopłciowych oraz związków partnerskich zawartych poza granicami Rumunii. W analizowanym stanie faktycznym z jednej strony występuje Coman, obywatel UE, który zawarł zgodnie z przepisami państwa przyjmującego (belgijskiego) legalny związek małżeński z obywatelem państwa trzeciego, który charakteryzuje trwałość życia rodzinnego, i zamierza wrócić na terytorium swojego państwa pochodzenia oraz uzyskać prawo pobytu dla swojego małżonka ze statusem członka rodziny obywatela migrującego. Z drugiej strony mamy przepisy państwa rumuńskiego, które nie uznają małżeństw jednopłciowych. Trybunał Konstytucyjny Rumunii skierował cztery pytania, jednak TS odniósł się tylko do dwóch pierwszych:

- 1) Czy określenie „współmałżonek” zawarte w art. 2 pkt 2 lit. a) dyrektywy 2004/38 w związku z art. 7, 9, 21 i 45 karty obejmuje współmałżonka tej samej płci, pochodzącego z państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, obywatela Unii Europejskiej, z którym obywatel zawarł legalne małżeństwo na podstawie przepisów prawa państwa członkowskiego innego niż przyjmujące państwo członkowskie?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 3 ust. 1 i art. 7 ust. [2] dyrektywy 2004/38 w związku z art. 7, 9, 21 i 45 karty wymagają, aby przyjmujące państwo członkowskie przyznało prawo pobytu na swoim terytorium lub na okres przekraczający trzy miesiące mającemu tę samą płć współmałżonkowi obywatela Unii?⁸⁴

Kluczowe z perspektywy tematu artykułu są rozważania TS dotyczące instytucji małżeństwa. Wcześniejsze wyroki dotyczące katalogu członków rodziny obywatela migrującego koncentrowały się na kilku aspektach, takich jak moment zawarcia małżeństwa, trwałość małżeństwa⁸⁵, ale nie dotyczyły samej definicji małżeństwa. Warto zauważyć na tym etapie rozważań, co zresztą wyraźnie podkreślił TS, że odwołanie do małżeństwa w samej dyrektywie nie jest opatrzone żadnymi dodatkowymi warunkami. Odmiennie ustawodawca podszedł do pojęcia zarejestrowanego związku partnerskiego – wyraźnie wprowadzono zastrzeżenie, że po pierwsze: musi być on zawarty zgodnie z przepisami jednego z państw członkowskich, po drugie: musi być uznany

^[84] Sprawa C 673/16, s. 17.

^[85] Np. Wyrok TS z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C 127/08 *Metock i inni*, ECLI:EU:C:2008:449; Wyrok TS z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 60/00 *Carpenter*, ECLI:EU:C:2002:434; wyrok TS z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C 370/90 *Sing*, ECLI: ECLI:EU:C:1992:296; Wyrok TS z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C 109/01 *Hacén Akrich*, ECLI:EU:C:2003:491.

w prawie państwa przyjmującego jako równoważny z małżeństwem. Rzecznik generalny w opinii w analizowanej sprawie podkreślił, że „ustawodawstwa dotyczące »związku partnerskiego« są zróżnicowane w zakresie ich podmiotowego i przedmiotowego zakresu stosowania, jak również ich skutków prawnych, dlatego prawodawca Unii wprowadził przywołane ograniczenia”⁸⁶. Natomiast instytucja małżeństwa ma charakter uniwersalny w sferze praw i obowiązków, dlatego nie zaistniała potrzeba podkreślania zależności od zgodności z prawem państwa przyjmującego. Rzecznik podkreślił również, że w trakcie prac nad tekstem dyrektywy Komisja Europejska oraz Parlament Europejski podjęły próbę doprecyzowania wskazanego pojęcia. W stanowisku pierwszej instytucji proponowano wprowadzenie pojęcia neutralnego, zaś PE sugerował doprecyzowanie formułowania o słowa „niezależnie od płci, zgodnie z ustawodawstwem krajowym mającym zastosowanie w danej sprawie”. Ze względu na negatywne stanowisko Rady wobec tej propozycji Komisja zdecydowała „ograniczyć swój wniosek do pojęcia współmałżonka obejmującego, co do zasady, współmałżonka płci przeciwnej, z zastrzeżeniem możliwości ewolucji w przyszłości”⁸⁷. Zdaniem rzecznika generalnego wskazane zastrzeżenie Komisji wyklucza, aby pojęcie współmałżonka było „definitywnie ustalone i hermetyczne w oderwaniu od przemian społecznych”. Analizując wskazane prace instytucji unijnych, należy podkreślić, że trwały one w czasie, kiedy jedynie dwa państwa uznawały małżeństwa jedнопłciowe, w chwili obecnej sytuacja uległa zdecydowanej zmianie⁸⁸. W dalszej części swojego stanowiska rzecznik generalny podkreślił, że ignorowanie przez TS przemian społeczno-kulturowych zachodzących w Europie „niosłoby ze

[86] Opinia Rzecznika Generalnego Melchiora Watheleta przedstawiona w dniu 11 stycznia 2018 r. w sprawie C 673/16 Relu Adrian Coman, ECLI:EU:C:2018: pkt 50.

[87] Ibidem, pkt 51 i 52.

[88] Szerzej na ten temat zob. J. Pawliczak, *Droga do równości małżeńskiej (w 30 lat od instytucjonalizacji związków partnerskich)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4, s. 3–20.

sobą ryzyko utraty przez dane normy prawne części ich skuteczności”⁸⁹. Sam TS w swoim wyroku zaznaczył, że „współmałżonek” oznacza osobę związaną z inną osobą związkiem małżeńskim oraz że jest to pojęcie „neutralne pod względem płci i może obejmować małżonka danego obywatela Unii posiadającego tę samą płć”⁹⁰. Konsekwentnie „państwo członkowskie nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, by sprzeciwić się uznaniu na swoim terytorium – wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego – małżeństwa zawartego przez niego z obywatelem Unii tej samej płci w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem tego ostatniego państwa”⁹¹. Wydaje się, że stanowisko TS podyktowane jest specyfiką współpracy między państwami członkowskimi w złożonej strukturze, jaką jest UE. Uwzględniając indywidualny charakter państw członkowskich, a przede wszystkim fakt, że prawo do definiowania tak ważnej instytucji jak małżeństwo należy do wyłącznej kompetencji każdego z nich, TS musiał przyjąć rozwiązanie, które zagwarantuje powyższe zasady, i jednocześnie umożliwić realizację jednego z celów traktatów. Już wcześniej TS podkreślał, że w procesie wykonywania kompetencji wyłącznych przez państwa członkowskie powinny one podejmować takie środki, które nie spowodują powstania poważnej niedogodności negatywnie wpływającej na wykonywanie jednego z celów traktatowych⁹². Wydaje się, że przyjęcie neutralności płciowej pojęcia „małżonek” ma na celu umożliwienie przemieszczania się każdej parze będącej w związku małżeńskim zawartym zgodnie z prawem jednego z państw członkowskich oraz wspólnego pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego pod warunkiem wykazania trwałości życia rodzinnego,

[89] Opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie C 413/99 Baumbast i R, EU:C:2001, 385, pkt 20.

[90] Ibidem, pkt 35.

[91] Ibidem, pkt 36.

[92] E. Krzysztofik, *Problem nazwisk obywateli migrujących w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Studia i materiały*, t. 2, red. K. Stasiak, W. Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, Lublin 2019, s. 44–56.

a więc koncentruje się na funkcji pojęcia małżonka w procesie osiągnięcia rynku wewnętrznego⁹³. Jednakże prawo to powinno być ograniczone wyłącznie do prawa pobytu, bez dalszych konsekwencji⁹⁴.

Jak zaznaczono powyżej, pytania prawne skierował do TS Trybunał Konstytucyjny Rumunii, który odnosząc się do przedstawionych odpowiedzi, wypowiedział się w sprawie ważności postanowień art. 277 ust. 2 i 4 nowego Kodeksu cywilnego⁹⁵. W wyroku podkreślił on, że związek par jednopłciowych mieści się w zakresie pojęcia życia prywatnego i rodzinnego, podobnie jak par heteroseksualnych, które podlega ochronie nie tylko na mocy art. 26 konstytucji Rumunii, ale również art. 7 KPP i art. 8 EKPC. Korzystając ze wskazanego prawa, osoby tworzące pary jednopłciowe wykazujące element trwałości mają prawo do wyrażania swojej osobowości w takich związkach. Trybunał Konstytucyjny Rumunii konsekwentnie uznał, że przepisy art. 277 ust. 2 nie mogą prowadzić do odmowy przyznania prawa pobytu na terytorium Rumunii obywatelowi państwa trzeciego, który jest małżonkiem obywatela Rumunii na mocy prawnie zawartego małżeństwa jednopłciowego, jedynie na tej podstawie, że takie związki nie są uznawane. Podobnie na mocy postanowień art. 277 ust. 4 zakaz uznawania małżeństw nie ma zastosowania wobec obywateli państw trzecich, którzy zawarli związek małżeński z obywatelem Rumunii lub innego państwa członkowskiego

[93] M. Puto, *Znaczenie wyroku z 5 czerwca 2018 r. dla linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie praw osób w związkach jednopłciowych*, „Radca Prawny” 2022, nr 1, s. 48.

[94] Szerzej zob. E. Krzysztofik, *Gloss to the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C 673/16 Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton v. Inspectoratul General pentru Imigrari (Romania)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 5, s. 438. Warto również zwrócić uwagę na zastosowanie wykładni TS w sprawie Comana w innym wyroku TS, który dotyczy m.in. instytucji rodzicielstwa. Szerzej zob. idem, *Wpływ orzecznictwa TSUE na zmianę pojęcia małżeństwa w prawie UE*, [w:] *Wizje przyszłości Unii Europejskiej*, red. M. Romanowski, J. Szymanek, Warszawa 2022, s. 176 i nast.

[95] Decision of the Constitutional Court no. 534 of 18 July 2018, published in the OFFICIAL GAZETTE no. 842 of 3 October 2018.

w sytuacji, kiedy występują oni o przyznanie im prawa do pobytu długoterminowego, na mocy TFUE oraz dyrektywy pobytowej.

Podsumowanie

Powyższe rozważania pozwalają na przyjęcie kilku wniosków.

W prawie Rumunii instytucja małżeństwa unormowana została na poziomie ustawowym, a dokładnie w postanowieniach nowego Kodeksu cywilnego, który w sposób jednoznaczny definiuje instytucję małżeństwa jako związek kobiety i mężczyzny, zaś brak różnicy płci stanowi jedną z bezwzględnych przesłanek do nieważności małżeństwa. Ponadto zgodnie z art. 277 ust. 1 tego kodeksu występuje zakaz małżeństw jednopłciowych, pierwotnie przewidywany był również zakaz uznania małżeństw jednopłciowych zawartych w innych państwach UE oraz EOG. Te ostatnie postanowienia, czyli art. 277 ust. 2 i 4, zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny Rumunii za niekonstytucyjne po precedensowym wyroku TS w sprawie Comana. Należy podkreślić, że rozwiązania te są charakterystyczne dla większości państw Europy Środkowo-Wschodniej, które w niektórych przypadkach nadają instytucji małżeństwa nawet rangę wartości szczególnie chronionej, również w kontekście integracyjnym.

Współcześnie Rumunia jest jednym z państw stron Rady Europy związanych postanowieniami EKPC oraz jurysdykcją ETPC. Konsekwentnie zobowiązana jest do zastosowania wykładni dokonanej przez Trybunał oraz zmiany zasad, które ten uznał za niezgodne z konwencją. Jak wykazano powyżej, najnowsze wyroki ETPC zobowiązują państwa strony do legalizacji związków par jednopłciowych w postaci np. związków partnerskich, związków cywilnych lub aktu zawarcia wspólności cywilnej. Nie zmienia to jednak tradycyjnego rozumienia małżeństwa, które nadal zdaniem ETPC jest związkiem kobiety i mężczyzny, zaś decyzja co do rozszerzenia tej definicji na pary jednopłciowe należy wyłącznie do państw stron. Jednakże zmierza do zmiany wzorców społecznych

wykształconych na przestrzeni lat, które spowodują, że o ile zachowana zostanie definicja małżeństwa, o tyle zrównane zostanie ono z zarejestrowanymi parami jedнопłciowymi pod względem praw i obowiązków.

Unia Europejska wzoruje prawo do zawarcia małżeństwa na dorobku Rady Europy, jednakże patrzy na nie z innej perspektywy. Każde państwo ma wyłączną kompetencję w zakresie kształtowania definicji małżeństwa, jednak jeżeli rozwiązania te negatywnie wpływają na realizację jednej ze swobód rynku wewnętrznego, należy je traktować w sposób elastyczny. Pojęcie małżonka, jak podkreślił TS w sprawie Comana, ma charakter neutralny płciowo, jeżeli jest to istotne z perspektywy wykonywania swobody przemieszczania się. Zatem państwa, które nie uznają małżeństw jedнопłciowych, jak np. Rumunia, nie mogą odmówić prawa pobytu małżonkowi będącemu w związku jedнопłciowym. Wskazane rozwiązanie wydaje się logiczne i nie powoduje jeszcze daleko idących zmian w sposobie wykonywania kompetencji wyłącznych państw członkowskich. Należy jednakże zwrócić również uwagę na aktywność instytucji unijnych, zwłaszcza Parlamentu Europejskiego⁹⁶, który wprost wzywa Komisję Europejską, by „podjęła konkretne działania w celu zapewnienia swobody przemieszczania się wszystkim rodzinom, w tym rodzinom tęczowym, zgodnie z wyrokiem w sprawie Coman”⁹⁷ oraz żąda przeprowadzenia kontroli stosowania wykładni TS. Ponadto PE wezwał Komisję do zmobilizowania państw członkowskich do:

wdrażania dyrektywy 2004/38/WE bez dyskryminacji między beneficjentami tej dyrektywy, takimi jak pary osób różnej płci i pary osób tej samej płci, sprecyzowała, że odniesienia do określeń „partner”, „rodzic”, „dziecko”, „bezpośredni

[96] A. Parol, *Pojęcie małżeństwa w pracach Parlamentu Europejskiego*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Pojecie-malzenstwa-w-pracach-Parlamentu-Europejskiego_E_M_Dr-Agnieszka-Parol_po-red.-technicznej.pdf [dostęp: 20.11.2023].

[97] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2021 r. w sprawie praw osób LGBTIQ w UE (2021/2679 (RSP)).

zstępny” lub „bezpośredni wstępny” nie mogą dyskryminować tęczywych rodzin, zagwarantowała tęczywym rodzinom, które korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE, prawo do łączenia rodzin na równi z parami osób różnej płci, a także zagwarantowała, że ocena sytuacji osobistej par mająca na celu „ułatwienie” przyjęcia na terytorium danego państwa niezarejestrowanego partnera obywatela Unii będzie wolna od dyskryminacji ze względu na orientację seksualną⁹⁸.

Sumując powyższe uwagi, należy zauważyć, że jak wykazano na przykładzie Rumunii, procesy integracyjne mają bezpośredni wpływ na rozwiązania prawno-społeczne państw Europy Środkowej (Środkowo-Wschodniej). Udział w ponadnarodowych projektach, takich jak Unia Europejska, oraz uznanie międzynarodowych standardów ochrony praw podstawowych rozumianych zgodnie w wykładnia ETPC oddziałuje nie tylko na sferę gospodarczą, ale również na wzorce społeczne, kulturowe, które kształtowane były niejednokrotnie przez stulecia na poziomie krajowym.

Bibliografia

Źródła prawa i dokumenty

Prawo międzynarodowe

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

Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Rumunią, z drugiej strony, Dz. Urz. WE L 357 z 3.1.12.1994 r.

^[98] Ibidem.

Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 157 z 21.06.2005 r.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/358 z 7.06.2016 r.

Prawo Unii Europejskiej

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE L 158 z 29.04.2004 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2021 r. w sprawie praw osób LGBTIQ w UE (2021/2679(RSP)).

Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych UE, Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r.

Prawo Rumunii

Constitution of the People's Republic of Romania of 1948, published in the Official Gazette no. 87.

Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r., przeł. A. Cosma, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf [dostęp: 20.10.2023].

Law no. 4 of April 4, 1956, Official Gazette no. 13 of April 18, 1956. bis/13 April 1948, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=1574.

Decree no. 779/1966, Official Gazette no. 64 of October 8, 1966.

Law no. 3/1970, Official Gazette no. 70 of June 25, 1970.

Decree no. 174/1974, Official Gazette no.108 of 1 August 1974.

Lege nr. 119 din 16 octombrie 1996, Cu privire la actele de stare civilăno. 119/1996, MONITORUL OFICIAL nr. 339 din 18 mai 2012.

Decizia Nr.580 din 20 iulie 2016 asupra inițiativei legislative a cetățenilor intitulate „Lege de revizuire a Constituției României”, Publicată în Monitorul Oficial nr. 857 din 27.10.2016, https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/10/Decizie_580_2016.pdf.

Law no. 71/2011 for the enforcement of Law no. 287/2009 on the Civil Code, published in the Official Journal of Romania, no. 409 of June 10, 2011.

Orzecznictwo

Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie Schalk i Kopf przeciw Austrii, skarga nr 30141/04.

Wyrok ETPCz z 7.11.2013 r. w sprawie Vallianatos i inni przeciwko Grecji, skargi nr 29381/09 i nr 32684/09.

Wyrok ETPC z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie, nr skargi nr 18766/11 i 36030/11, oprac. M.A. Nowicki, www.hfhr.pl.

Wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie, nr skargi 26431/12.

Wyrok ETPC z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie Fedotova i inni v. Rosja, nr skargi 40792/10, 30538/14 i 43439/14.

Wyrok ETPC z 23 maja 2023 r. w sprawie Buhuceanu i inni v. Rumunia, nr skargi 20081/19.

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości

Wyrok TS z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C 370/90 Sing, ECLI: ECLI:EU:C:1992:296.

Wyrok TS z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 60/00 Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

Wyrok TS z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C 109/01 Hacén Akrich, ECLI:EU:C:2003:491.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, EU:C:2003:539, pkt 25.

Wyrok TS z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C 127/08 Metock i inni, ECLI:EU:C:2008:449.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C 267/06, Maruko, C-267/06, EU:C:2008:179, pkt 59.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 października 2008 r. w sprawie C 353/06 Grunkin i Paul, EU:C:2008:559, pkt 16.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie C443/15 Parris EU:C:2016:897, pkt 59.

Wyrok TS z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie C 673/16 Relu Adrian Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne, ECLI:EU:C:2018:385.

Opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie C 413/99 Baumbast i R, EU:C:2001, 385, pkt 20.

Opinia Rzecznika Generalnego Melchiora Watheleta przedstawiona w dniu 11 stycznia 2018 r. w sprawie C 673/16 Relu Adrian Coman, ECLI:EU:C:2018: Pkt. 50.

Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott w sprawie C 490/20 V.M. A. przeciwko Stoliczna obsztina, rajon „Panczarewo” (gmina Sofia, rejon Panczarewo, Bułgaria), ECLI:EU:C:2021:296.

Trybunał Konstytucyjny Rumunii

Decizia Nr.580 din 20 iulie 2016 asupra inițiativei legislative a cetățenilor intitulate „Lege de revizuire a Constituției României”, Publicată în Monitorul Oficial nr. 857 din 27.10.2016, https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/10/Decizie_580_2016.pdf.

Decision of the Constitutional Court no. 534 of 18 July 2018, published in the OFFICIAL GAZETTE no. 842 of 3 October 2018.

Literatura

Bogdan D.M., *The traditional family in Romania between the traditional norm derived from the right to life and family law as a constitutional legal norm*, [w:] *Wpływ definicji małżeństwa na rozwiązania prawne Polski i wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, M. Maksymiuk, Lublin 2023.

Brzozowski W., *Małżeństwo, życie rodzinne, związki osób tej samej płci – glosa do wyroku ETPC z 24.06.2010 r., w sprawie Schalk i Kopf v. Austra*, „EPS” 2011, nr 4.

Buda D., *The administrative reform in Romania: The New Civil Code and the Institution of Marriage*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences”, 2012, No. 36 E.

Buzinku O.A., *Conditions of marriage in Romanian Law*, [w:] *Wpływ definicji małżeństwa na rozwiązania prawne Polski i wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, M. Maksymiuk, Lublin 2023.

- Całus K., *Boksując poniżej wagi. Dylematy polityki zagranicznej Rumunii*, Warszawa 2023.
- Cetean-Voiculescu L., *Legal solutions of Romania, recognizing marriages as a union between a man and a woman*, [w:] *Wpływ definicji małżeństwa na rozwiązania prawne Polski i wybranych państwa członkowskich Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, M. Maksymiuk, Lublin 2023.
- Garlicki L., *Fedotova i inni przeciwko Rosji, czyli sformowanie europejskiego standardu nakazującego prawne uznanie związków monoseksualnych*, „EPS” 2023, nr 2.
- Gavril-Antonesei G., *Między „dziedzictwem imperialnym” i „balkańską neurozą”. Projekty federalistyczne widziane z perspektywy rumuńskiej*, „Studia Środkowoeuropejskie i Bałkanistyczne” 2016, t. 24.
- Grądzka I., *Małżeństwo jako wartość chroniona konstytucyjnie*, [w:] *Małżeństwo jako instytucja prawno-społeczna w Polsce*, red. E. Krzysztofik, M. Maksymiuk, Lublin 2022.
- Koncewicz T.T., *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2009.
- Krzysztofik E., *Ewolucja wspólnotowego systemu ochrony praw człowieka*, „Studia Prawnicze KUL” 2008, nr 2(34).
- Krzysztofik E., *Gloss to the Judgement of the Court of Justice of the European Union in Case C 673/16 Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton v. Inspectoratul General pentru Imigrari (Romania)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 5.
- Krzysztofik E., *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, R. 14, t. 2.
- Krzysztofik E., *Problem nazwisk obywateli migrujących w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Studia i materiały*, t. 2, red. K. Stasiak, W. Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, Lublin 2019.
- Krzysztofik E., *Wpływ orzecznictwa TSUE na zmianę pojęcia małżeństwa w prawie UE*, [w:] *Wizje przyszłości Unii Europejskiej*, red. M. Romanowski, J. Szymanek, Warszawa 2022.

- Mihai A., Butiu O., *The family in Romania: Cultural and economic context and implications for treatment*, „International Review of Psychiatry” 2012, 24 (2).
- Mirocha Ł., *Prywatna dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w relacjach cywilnoprawnych. Perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, 2 (70).
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej, Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2002.
- Nuculescu L., *Case of Absolute and Relative Nulity Regarding the Institution of Marriage*, „Acta Universitatis Danubius” 2023, Vol. 18, No. 3.
- Paprocka A., *Pozytywny obowiązek uregulowania statusu prawnego związków osób tej samej płci. Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21.07.2015 r. w sprawie Oliari i inni przeciwko Włochom (skargi nr 18766/11 i nr 36030/11, „EPS” 2016, nr 4.*
- Parol A., *Charakter prawa Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Wstęp do źródeł prawa Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Warszawa 2023.
- Pawliczak J., *Droga do równości małżeńskiej (w 30 lat od instytucjonalizacji związków partnerskich)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4.
- Piskowska O.M., Piesiewicz P.F., *Prawo do zawarcia związku jedнопłciowego jako wyraz poszanowania prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego*, „EPS” 2018, nr 5.
- Podolak M., Grabowska S., *Głosowania referendalne w Rumunii – sukces czy porażka demokracji bezpośredniej?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, 4(68).
- Puto M., *Znaczenie wyroku z 5 czerwca 2018 r. dla linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie praw osób w związkach jedнопłciowych*, „Radca Prawny” 2022, nr 1.
- Tuora-Schwierskott E., *Prawo do zawarcia małżeństwa w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Małżeństwo jako instytucja prawnospołeczna w Polsce*, red. E. Krzysztofik, M. Maksymiuk, Lublin 2022.
- Wąsik M., *Wyrok Wielkiej Izby w sprawie Fedotova i inni przeciwko Rosji podwyższony standard ochrony dla związków osób tej samej płci*, „EPS” 2023, nr 2.

- Wróbel A., *Komentarz do art. 51 Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Wróblewski M., *Karta Praw Podstawowych w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownicza” 2015, nr 2.

Źródła internetowe

- Boda G., *Family and Society in the Civil Code 1864 and in the Family Code of 1954 in Romania*, <https://www.zirm.mk/wp-content/uploads/2022/02/IST-2020.1.03-Boda.pdf>.
- By member States of the Council of Europe*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-member-states-of-the-council-of-europe?module=treaties-full-list-signature&CodePays=ROM&CodeSignatureEnum=&DateStatus=&CodeMatiere=>.
- Grądzka I., *Definicja małżeństwa oraz jego wpływ na instytucję rodzicielstwa w prawie Czech i Słowacji*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/12/Definicja-malzenstwa-oraz-jego-wplyw-na-instytucje-rodzicielstwa-w-prawie-Czech-i-Slowacji_E_dr_Ilona_Gradzka.pdf.
- Héjj D., *Definicja małżeństwa oraz jej wpływ na instytucję rodzicielstwa w prawie Węgier*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/12/Definicja-malzenstwa-oraz-jej-wplyw-na-instytucje-rodzicielstwa-w-prawie-Wegier_O_E_Dr-Dominik-Hejj.pdf.
- Kuczyńska-Zonik A., *Definicja małżeństwa oraz jej wpływ na instytucję rodzicielstwa w prawie Litwy*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/12/Definicja-malzenstwa-oraz-jej-wplyw-na-instytucje-rodzicielstwa-na-Litwie_E_dr_Aleksandra-Kuczynska-Zonik.pdf.
- Parol A., *Pojęcie małżeństwa w pracach Parlamentu Europejskiego*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Pojecie-malzenstwa-w-pracach-Parlamentu-Europejskiego_E_M_Dr-Agnieszka-Parol_po-red-technicznej.pdf.

- Potrzeszcz J., *Konstytucyjne pojęcie małżeństwa w kontekście prac przygotowawczych art. 18 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, <https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2022/12/konstytucyjne-pojecie-malzenstwa-w-kontekście-prac-przygotowawczych-art-18-konstytucji-rp-z-2-kwietnia-1997-r-ekspertyza-specjalistyczna.pdf>.
- Preda M. et al., *Defining the Concept of Family through the Lens of Fertile-Aged Women in Bucharest, Romania—between Traditionalism and Inclusion*, s. 2, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/7/2691>.
- Serowaniec M., *Definicja małżeństwa oraz jej wpływ na instytucję rodzicielstwa w prawie Rumunii*, https://pojecie-malzenstwa.pl/wp-content/uploads/2023/12/Pojecie-malzenstwa-w-pryzmacie-teorii-wymogow-imperatywnych.-Rozwiazania-rumunskie._E_M_Dr-hab.-Maciej-Serowaniec-prof.-UMK.pdf.
- W PE niepokój w związku z referendum w Rumunii w sprawie definicji rodziny*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1289210,w-pe-niepokoj-w-zwiazku-z-referendum-w-rumunii-w-sprawie-definicji-rodziny.html>.

Problematyka, która jest przedmiotem badań, znajdujących odzwierciedlenie w recenzowanej monografii, jest niezwykle ważna. Państwa Europy Środkowej posiadają swoją specyfikę, co implikuje wzajemne interakcje rozwiązań ogólnoeuropejskich i tych, które pochodzą z tego regionu. Niezwykle potrzebne, a także interesujące, jest ich przeanalizowanie na płaszczyźnie naukowej. Problem ten ukazano w ujęciu systemowym i zaprezentowano jego trendy rozwojowe. Jest to formuła przejrzysta i adekwatna, łączy w sobie spojrzenie na analizowaną problematykę, tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jest to jej ogromna wartość dodana.

Elżbieta Karska

Monografia stanowi bardzo ciekawe i potrzebne ze względu na swoją aktualność opracowanie, wpisuje się w debatę o teraźniejszości i przyszłości Unii Europejskiej, analizuje stanowiska wobec procesu integracji europejskiej prezentowane przez kraje regionu Europy Środkowej, zarówno te należące do Unii Europejskiej, jak i te spoza jej obszaru. Zastępuje na publikację i szerokie rozpowszechnienie, czemu sprzyja przystępny język publikowanych materiałów. Wyniki tak przeprowadzonych badań stanowią oryginalny dorobek autorów, który przyczynia się do rozwoju wiedzy z zakresu prawa, polityki, stosunków międzynarodowych. W szczególności w odniesieniu do sytuacji geostrategicznej i polityki europejskiej państw Europy Środkowej.

Piotr Milik

ISBN 978-83-67811-29-3

