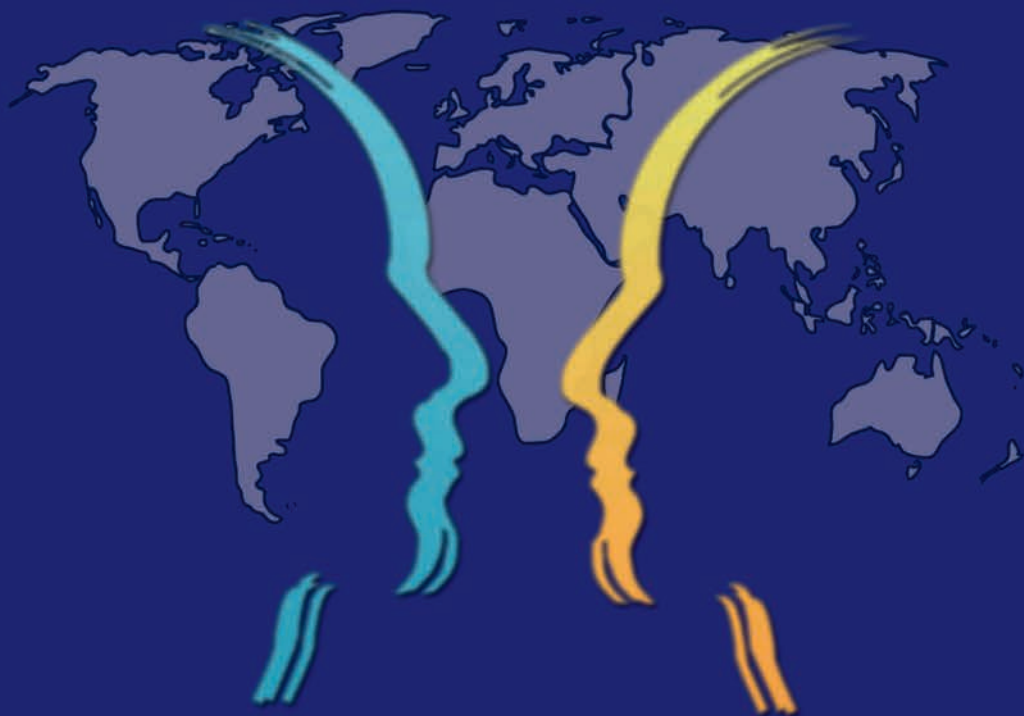


# NEGOCJACJE W XXI WIEKU

## TEORIA PRAKTYKA I ZNACZENIE



REDAKCJA

BEATA PISKORSKA

AGNIESZKA MAGDALENA ZARĘBA

**NEGOCJACJE W XXI WIEKU  
TEORIA PRAKTYKA I ZNACZENIE**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II



# NEGOCJACJE W XXI WIEKU TEORIA PRAKTYKA I ZNACZENIE



REDAKCJA

BEATA PISKORSKA

AGNIESZKA MAGDALENA ŻARĘBA

Wydawnictwo KUL  
Lublin 2020

Recenzenci

dr hab. Beata Surmacz, prof. UMCS  
dr hab. Waldemar Kozyra, prof. UMCS

Opracowanie redakcyjne  
Lucyna Cynarzewska-Właźlik

Opracowanie komputerowe  
Zuzanna Guty

Projekt okładki i stron tytułowych  
Dorota Woźniak

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2020

ISBN 978-83-8061-776-6

Wydawnictwo KUL  
ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin  
tel. 81 740-93-40, fax 81 740-93-50  
e-mail: [wydawnictwo@kul.lublin.pl](mailto:wydawnictwo@kul.lublin.pl)  
<http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

Druk i oprawa: [volumina.pl](http://volumina.pl) Daniel Krzanowski  
ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812-09-08, e-mail: [druk@volumina.pl](mailto:druk@volumina.pl)

## Spis treści

WSTĘP .....	9
INTRODUCTION .....	15
AGNIESZKA MAGDALENA ZARĘBA, <i>Negocjacje – teoria i praktyka</i> .....	19
KRZYSZTOF MICHALSKI, <i>Procedury dyskursywne i negocjacyjne aktualnie wykorzystywane w partycypacyjnej ocenie technologii</i> .....	31
GRZEGORZ TUTAK, <i>Rola i znaczenie negocjacji w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Wybrane przykłady</i> .....	47
JAROSŁAW STELMACH, <i>Możliwości prowadzenia negocjacji ze sprawcami zamachów terrorystycznych o charakterze fundamentalizmów islamskich</i> ..	59
BEATA PISKORSKA, <i>Unia Europejska jako mediator na arenie międzynarodowej – perspektywa teoretyczna i empiryczna</i> .....	73
RAFAŁ KULIGOWSKI, <i>Negocjacje dotyczące wystąpienia państwa członkowskiego ze struktur Unii Europejskiej – casus Brexitu</i> .....	91
MARCIN POMARAŃSKI, <i>Konsultacje publiczne jako narzędzie kreowania polityki migracyjnej na Węgrzech</i> .....	105
JOANNA KULSKA, <i>Kościół katolicki w procesie konstruowania pokojowego ładu międzynarodowego</i> .....	119



# Contents

INTRODUCTION ( <i>Polish</i> ) .....	9
INTRODUCTION .....	15
AGNIESZKA MAGDALENA ZARĘBA, <i>Negotiations – Theory and Practice</i> .....	19
KRZYSZTOF MICHALSKI, <i>Discursive and Negotiation Procedures Currently Used in Participatory Technology Assessment</i> .....	31
GRZEGORZ TUTAK, <i>The Role and Importance of Negotiations in Resolving Crisis Situations. Chosen Examples</i> .....	47
JAROSŁAW STELMACH, <i>The Possibility of Negotiating with the Perpetrators the Terrorist Attacks of an Islamic Fundamentalism Basis</i> .....	59
BEATA PISKORSKA, <i>The European Union as a Mediator on the International Arena – Theoretical and Empirical Perspective</i> .....	73
RAFAŁ KULIGOWSKI, <i>Negotiations Regarding the Withdrawal of a Member State from the Structures of the European Union – the Case of Brexit</i> ...	91
MARCIN POMARAŃSKI, <i>Public Consultations as a Tool of Immigration Politics in Hungary</i> .....	105
JOANNA KULSKA, <i>The Catholic Church in the Process of Constructing a Peaceful International Order</i> .....	119



## Wstęp

Zagadnienie negocjacji zazwyczaj potocznie kojarzone jest z dziedziną biznesu i relacji międzyludzkich. Często przytacza się stanowisko Gerarda I. Nierenberga, iż „negocjacje oparte są na porozumiewaniu się (...) pomiędzy jednostkami działającymi we własnym imieniu lub reprezentującymi zorganizowane grupy”<sup>1</sup>. Negocjacje to przede wszystkim jeden z istotnych elementów stosunków międzynarodowych, w szczególności dyplomacji. W XIX wieku zaobserwowano wzrost znaczenia dyplomacji konferencyjnej, następnie XX wiek to rozwój organizacji międzynarodowych i dyplomacji wielostronnej, natomiast XXI wiek to uwielostronnienie stosunków międzynarodowych, rozszerzenie się sfery objętej regulacjami wielostronnymi.

Wzrost znaczenia procesu negocjacji można zaobserwować po zakończeniu II wojny światowej. Wiązało się to z powstaniem organizacji międzynarodowych oraz dwubiegunowym podziałem świata. Obecnie wskazuje się na procesy globalizacyjne, narastające zagrożenia, m.in. klimatyczne, ekologiczne, energetyczne, surowcowe, terrorystyczne, oraz rozstrzyganie kwestii regionalnych i globalnych wśród wielu państw jednocześnie. Jak słusznie zauważa François Sheer, obecnie mamy do czynienia z procesem „permanentnych negocjacji”<sup>2</sup>, które toczą się na wielu poziomach struktur międzynarodowych i ponadnarodowych.

Negocjacje w przeciętnej świadomości odnoszą się do procesu zachodzącego pomiędzy dwoma stronami konfliktu, gdzie istotną rolę odgrywa gra interesów, minimalizacja strat i poniesionych kosztów. Wielokrotnie okazuje się, iż rezygnacja z własnych oczekiwań i potrzeb prowadzi w dużej mierze do

<sup>1</sup> G.I. Nierenberg, *Sztuka negocjacji*, tłum. D. Bakalarz, Warszawa 1998, s. 16.

<sup>2</sup> P. Sainteny, Ch. Sautter, F. Sheer, *Propos sans frontières. Réflexions du Club du Mardi*, Paris 2012.

impasu w samym przebiegu negocjacji. Wówczas nieodzownym elementem negocjacji staje się wprowadzenie trzeciej strony – mediatora. Głównym jego zadaniem jest umożliwienie dokończenia rozpoczętego procesu negocjacyjnego, bez ingerencji w jego przebieg. Mediator w swej roli koncentruje się na stworzeniu jak najlepszych warunków dla obu stron negocjacji, zapewnieniu komfortu w postaci bezpieczeństwa pod każdym względem (od warunków materialnych po bezpieczeństwo osobiste), przestrzegania ustalonych wcześniej reguł i zasad negocjacji. We współczesnych stosunkach międzynarodowych rolę mediatora przyjmują organizacje ponadnarodowe, w szczególności Unia Europejska (UE). Jej potencjał w zakresie rozwiązywania sporów pokojowymi metodami znajduje uznanie na arenie międzynarodowej.

Autorzy niniejszej publikacji podjęli się wielowymiarowej analizy zagadnienia współczesnych negocjacji i mediacji zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym na podstawie badań poszczególnych przypadków. Szerokie podejście do pojęcia negocjacji umożliwiło zobrazowanie różnorodności i uniwersalności wykorzystania tego instrumentu na dwóch poziomach: podmiotowym – zaadaptowanym przez państwa, jak również powszechnie stosowanym przez innych aktorów międzynarodowych, tj. organizacje międzynarodowe (Organizacja Narodów Zjednoczonych, ONZ) czy Kościół katolicki; oraz przedmiotowym – o czym świadczy zastosowanie procedur negocjacyjnych w zróżnicowanych obszarach, tj. w ocenie nowoczesnych technologii, sytuacjach kryzysowych, zamachach terrorystycznych, konsultacjach publicznych, negocjacjach umowy o wystąpieniu państwa z organizacji międzynarodowej (Brexit), czy wreszcie w procesie mediacji prowadzonym przez organizacje międzynarodowe w celu rozwiązania konfliktu, stabilizacji regionu czy doprowadzenia do pokoju (UE).

W artykule wprowadzającym do problematyki negocjacji w ujęciu teoretycznym *Negocjacje – teoria i praktyka*, autorstwa Agnieszki Magdaleny Zaręby, dokonana została analiza definiowania procesu negocjacyjnego jako zjawiska złożonego, permanentnego i wielowymiarowego. Negocjacje to nie tylko część życia społecznego, publicznego, ale i międzynarodowego. Dyplomacja realizuje w znacznym zakresie pokojowe sposoby rozwiązywania sporów. Jako ujęcie praktyczne autorka zaprezentowała kwestie związane z operacją i rywalizacją będącymi elementami „sztuki” negocjacji.

Nowatorskie ujęcie zastosowania negocjacji w ocenie technologii przedstawia Krzysztof Michalski w rozdziale *Procedury dyskursywne i negocjacyjne aktualnie wykorzystywane w partycypacyjnej ocenie technologii*. Autor rozpoczyna swoje rozważania od ogólnej charakterystyki oceny technologii jako formy doradztwa w zakresie polityki naukowej, analizuje jej funkcje społeczne i główne elementy klasycznej koncepcji oceny technologii. Następnie koncentruje się na najpopularniejszych procedurach dyskursywnych stosowanych w ocenie technologii partycypacyjnej. Na zakończenie przedstawia ogólną ideę partycypacyjnej oceny technologii oraz omawia jej zalety i wady.

Artykuł Grzegorza Tutaka, *Rola i znaczenie negocjacji w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Wybrane przykłady*, przedstawia zagadnienie negocjacji jako alternatywnego narzędzia w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Różnorodność zagrożeń występujących w świecie, w tym sytuacji o podwyższonym stopniu ryzyka, wymaga poszukiwania nowych możliwości rozwiązania problemu, a jednym z nich są negocjacje. Autor dokonał analizy negocjacji kryzysowych, ich roli i znaczenia w połączeniu z przykładami praktycznego ich wykorzystania.

Celem artykułu Jarosława Stelmacha, zatytułowanego *Możliwości prowadzenia negocjacji ze sprawcami zamachów terrorystycznych o charakterze fundamentalizmów islamskich*, było wskazanie możliwości prowadzenia negocjacji policyjnych w trakcie incydentów terrorystycznych z udziałem sprawców o motywacji radykalizmów islamskich. W tym aspekcie autor przedstawił zarys natury współczesnego terroryzmu w Europie oraz dokonał analizy możliwości reagowania na potencjalne zamachy terrorystyczne. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniu prowadzenia negocjacji policyjnych w sytuacjach zakładniczych. Rozważania zostały zakończone wnioskami i rekomendacjami w zakresie wykorzystywania zespołu negocjacyjnego w działaniach antyterrorystycznych.

Inne spojrzenie na problematykę negocjacji, z poziomu organizacji międzynarodowej jako podmiotu uczestniczącego w procesie mediacji, zaprezentowała Beata Piskorska. W artykule *Unia Europejska jako mediator na arenie międzynarodowej – perspektywa teoretyczna i empiryczna* skoncentrowała się na roli UE jako mediatora wykorzystującego ten instrument dyplomatyczny do stabilizowania otoczenia zewnętrznego, wspierania procesów pokojowych, w tym rozwiązywania i przeciwdziałania konfliktom. Autorka podejmuje zagadnienia rozwoju zdolności UE jako mediatora na arenie międ-

dzynarodowej, w tym dynamicznego powstawania potencjału instytucjonalnego oraz procedur i poziomów mediacyjnego zaangażowania. Dodatkowo przytacza przykłady działań mediacyjnych UE w Europie i poza nią oraz dokonuje oceny ich efektywności.

Rafał Kuligowski w artykule *Negocjacje dotyczące wystąpienia państwa członkowskiego ze struktur Unii Europejskiej – casus Brexitu* podejmuje niezwykle ważne i aktualne zagadnienie, jakim jest długotrwały proces negocjowania porozumienia (tzw. umowy rozwodowej) określającego warunki opuszczenia UE przez Wielką Brytanię. Bezprecedensowa w historii UE decyzja ponad połowy Brytyjczyków (51,9%) wyrażona w ogólnokrajowym referendum, które odbyło się 23 czerwca 2016 roku, znacząco wpłynie na przyszłość tego państwa, innych państw członkowskich i całej UE. W związku z dynamiką zagadnienia autor koncentruje się przede wszystkim na poszczególnych etapach negocjacyjnych związanych z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE, w tym analizie prawnej – wynegocjowanego porozumienia w części dotyczącej głównie praw obywateli, rozliczenia finansowego oraz okresu przejściowego.

Rozdział Marcina Pomarańskiego *Konsultacje publiczne jako narzędzie kreowania polityki imigracyjnej na Węgrzech* udziela odpowiedzi na pytanie o rolę konsultacji społecznych w polityce imigracyjnej rządu Węgier w XXI wieku. Zgodnie z konstytucją z 2011 roku procedura nabrała zupełnie innego charakteru legislacyjnego w stosunku do zasad prawnych przyjętych w latach 1989-2010. W szczególności przedmiotem zainteresowania autora są dwa kontrowersyjne przykłady konsultacji krajowych wykorzystanych do celów politycznych przez rządzącą partię Sojuzsu Obywatelskiego Fidesz.

W zamykającym publikację artykule zatytułowanym *Kościół katolicki w procesie konstruowania pokojowego ładu międzynarodowego* Joanna Kulaska zaprezentowała najważniejsze założenia katolickiego podejścia do rozwiązywania konfliktów zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym, ze szczególnym uwzględnieniem transnarodowego charakteru tych działań. Obok podsumowania nauczania papieży posoborowych, analizie poddano także kierunki ewolucji katolickiej nauki społecznej w ostatnich dekadach oraz nowe nurty działalności podejmowanej przez liczne organizacje religijne i motywowane religijnie, nawiązujące do katolickiej koncepcji pokoju.

Intencją redaktorek niniejszej publikacji było przybliżenie ważnego i wieloznacznego zagadnienia negocjacji jako instrumentu coraz powszechniej stosowanego w teorii i praktyce. Zdając sobie sprawę z niewyczerpania tematyki, przekazywana w Państwa ręce publikacja stanowi jedynie wycinek tak rozległej problematyki.

*Beata Piskorska, Agnieszka Magdalena Zaręba*



## Introduction

The issue of negotiation is usually commonly associated with the field of business and interpersonal relations. According to Gerard I. Nierenberg's often cited position, negotiations are "based on communication (...) between people acting on their own behalf or representing organized groups"<sup>1</sup>. Negotiations are primarily one of the important elements of international relations, in particular diplomacy. In the nineteenth century, the development of conference diplomacy had been observed. Then, the twentieth century was marked by the development of international organizations and multilateral diplomacy, while during the twenty-first century, international relations have become multilateral, which means the sphere covered by multi-level regulations has expanded. The increase of importance of the negotiation process took place after the end of World War II. This was associated with the emergence of international organizations and with the bipolar division of the world. Currently, the following factors are being indicated: firstly, globalization processes, secondly, the increase of threats' significance i. e. climate, ecological, energy, raw materials, and terrorist, and finally resolving regional and global issues among many countries simultaneously. As François Sheer rightly points out, we are currently dealing with the process of "permanent negotiations"<sup>2</sup> that are taking place at many levels of international and supranational structures. Negotiations in popular belief refer to the process taking place between the two parties of the conflict, where interests play a significant role, aiming to minimize losses and incurred costs. Repeatedly it

---

<sup>1</sup> G.I. Nierenberg, *Sztuka negocjacji*, transl. D. Bakalarz, Warszawa 1998, p. 16.

<sup>2</sup> See P. Sainteny, Ch. Sautter, F. Sheer, *Propos sans frontières. Réflexions du Club du Mardi*, Paris 2012.

turns out that giving up one's expectations and needs largely leads to a deadlock in the very course of negotiations. Then, an indispensable element of negotiations is the introduction of a third party – a mediator. His main task is to enable the initiated negotiation process to be completed, without interfering with it. The mediator in his role focuses on creating the best conditions for both sides of the negotiation, ensuring comfort in the form of security in all respects (from material conditions to personal security), compliance with previously established regulations, and negotiation rules. In contemporary international relations, the role of a mediator is assumed by supranational organizations, in particular the European Union (EU). Its potential in this area for resolving disputes by peaceful methods is recognized internationally. The authors of this publication undertook a multidimensional analysis of the issue of contemporary negotiations and mediation in both theoretical and practical aspects, based on individual case studies. The broad approach to the concept of negotiation enabled illustrating the diversity and universality of the use of this instrument on two levels: the subject level – adopted by states, as well as commonly used by other international actors, i.e. international organizations (the United Nations, the EU), or the Catholic Church, at the object level – as evidenced by the use of negotiation procedures in various areas, for example in the assessment of modern technologies, crises, terrorist attacks, public consultations, negotiations of a state withdrawal agreement with an international organization (Brexit), and finally in the mediation process run by international organizations to resolve conflict, stabilize the region or bring peace (the EU). The article introducing the issue of negotiations in the theoretical approach by Agnieszka Magdalena Zaręba entitled *Negotiations – Theory and Practice* contains an analysis of defining the negotiation process as a complex, permanent and multidimensional phenomenon. Negotiations are not only part of social and public life, but international life as well. Diplomacy largely implements peaceful dispute resolution. As a practical approach, the author presented issues related to cooperation and competition as elements of the “art” of negotiation. An innovative approach to the use of negotiations in technology assessment is presented by Krzysztof Michalski, in the chapter entitled *Discursive and Negotiation Procedures Currently Used in Participatory Technology Assessment*. The author begins his considerations with the general characteristics of technology assessment as a form of consulting in the field of science policy, discusses its social functions,

and the main elements of the classic concept of technology assessment. Then he focuses on the most popular discursive procedures used in the assessment of participatory technology. Finally, the author presents the general idea of participative technology assessment and discusses its advantages and disadvantages. Grzegorz Tutak's article entitled *The Role and Importance of Negotiations in Resolving Crisis Situations. Chosen examples* presents the issue of negotiations as an alternative tool in solving crises. The variety of threats in the world, including situations of increased risk, requires seeking new ways to solve the problem, one of which is negotiation. The author undertook an analysis of crisis negotiations, their role and significance in connection with examples of their practical use. The purpose of Jarosław Stelmach's article entitled *The Possibilities of Negotiating with Perpetrators of Terrorist Attacks of Islamic Fundamentalism Basis* was to indicate the possibility of conducting police negotiations during terrorist incidents involving perpetrators motivated by Islamic radicalism. To this end, the author outlined the nature of modern terrorism in Europe and analyzed the possibilities of responding to potential terrorist attacks. The author of the article pays particular attention to the issue of conducting police negotiations in hostage situations. The considerations were summarized with conclusions and recommendations regarding the use of the negotiating team in anti-terrorism activities. A different view on the issue of negotiations, from the level of an international organization as an entity participating in the mediation process, was presented by Beata Piskorska in the article *The European Union as a Mediator on the International Arena – Theoretical and Empirical Perspective* focused on the role of the EU as a mediator using this diplomatic instrument to stabilize the external environment, support peace processes, including conflict resolution and prevention. The author addresses the issues of developing the EU capacity as a mediator on the international stage, including the dynamic emergence of institutional potential as well as procedures and levels of mediation involvement. Also, he gives examples of EU mediation activities in Europe and beyond and assesses their effectiveness. Rafał Kuligowski in the chapter entitled *Negotiations Regarding the Withdrawal of a Member State from the Structures of the European Union – the case of Brexit* takes up the extremely important and topical issue which is the long-term process of negotiating an agreement (the so-called divorce agreement) determining the conditions for leaving the EU by Great Britain. The unprecedented decision in the history of

the EU of more than half of the British (51.9%) expressed in a nationwide referendum that took place on June 23, 2016, will significantly affect the future of this country, other Member States, and the entire EU. Due to the dynamics of the issue, the author focuses primarily on the individual negotiation stages related to the withdrawal of the United Kingdom from the EU, including legal analysis – a negotiated agreement in the part, concerning, in particular, the rights of citizens, financial settlement, and the transitional period. Chapter by Marcin Pomarański, entitled *Public Consultations as a Tool of Immigration Politics in Hungary* answers the question about the role of public consultations in the immigration policy of the Hungarian government in the 21st century. According to the constitution of 2011, the procedure has acquired a completely different legislative nature in relation to the legal principles adopted in 1989-2010. In particular, the author is interested in two controversial examples of national consultations used for political purposes by the ruling party Fidesz. In the closing article, *The Catholic Church in the Process of Constructing a Peaceful International Order*, Joanna Kulska presented the most important assumptions of the Catholic approach to conflict resolution in both theoretical and practical aspects, with particular emphasis on the transnational character of these activities. In addition to the summary of the post-Conciliar popes' teaching, the directions of evolution of Catholic social teaching in recent decades, as well as new trends in activities undertaken by numerous religious and religiously motivated organizations referring to the Catholic concept of peace, were analyzed.

The editors of this publication intended to present the important and ambiguous issue of negotiations as an instrument more and more often used in theory and practice. Being aware that the subject matter is inexhaustible, the publication is only a fragment of such extensive issues.

*Beata Piskorska, Agnieszka Magdalena Zaręba*

## Negocjacje – teoria i praktyka

### Wstęp

Negocjacje jako proces zasługują na uwagę badacza ze względu na wzrost ich znaczenia po II wojnie światowej. To wówczas, w obliczu nuklearnej zagłady, zdano sobie sprawę, iż pokojowe środki rozwiązywania konfliktów mogą być jedynym sposobem na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji w większości regionów na świecie. Pierwszym udanym przykładem pojednania, w początkowej fazie negocjacji, była integracja europejska<sup>1</sup>. Kolejne

---

<sup>1</sup> Proces integracji europejski powstał, ujmując dwa historyczne centra integracji: Francję i Niemcy, które rozpoczęły procesy integracyjne zarówno w opozycji do bloku sowieckiego, jak i dominacji amerykańsko-brytyjskiej na kontynencie. Oba państwa, pomimo charakteru specjalizacji – przemysł (Niemcy), rolnictwo (Francja), nadal posługiwały się partykularnymi interesami narodowymi. Podczas pierwszych działań integracyjnych Francja była bardzo słabym organizmem państwowym (IV Republika), natomiast Niemcy jeszcze nie istniały jako państwo (Republika Federalna Niemiec powstała w 1949 roku, natomiast pierwsze procesy integracyjne można zaobserwować przy podpisaniu unii celnej pomiędzy Belgią, Holandią i Luksemburgiem w 1944 roku). Pojednanie francusko-niemieckie uważa się za początek integracji europejskiej. Nie był to ze strony Francji gest całkowicie pomijający jej własne interesy. Chodziło (oczywiście w wielkim uproszczeniu), aby za niemieckie pieniądze (wypracowane przez niemiecki przemysł) przebudować strukturę gospodarczą Francji (zmniejszyć o trzy czwarte niewydolny system rolnictwa). Natomiast w zamian państwo niemieckie miało otrzymać dostęp do francuskich rynków zbytu. Ponadto bardzo szybko po II wojnie światowej okazało się, iż ze względu na wspomniane wcześniej zagrożenie komunistyczne oraz zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w konflikt na Dalekim Wschodzie nie były one w stanie w pełni zagwarantować bezpieczeństwa Europie. W tej sytuacji Waszyngton

przykłady prowadzenia permanentnych negocjacji są obecne w licznych konfliktach zbrojnych po 1945 roku, m.in. konflikcie izraelsko-palestyńskim, pomiędzy Koreą Południową a Koreą Północną, Japonią a Rosją, negocjacjach Henry'ego Kissingera z Chinami w trakcie kadencji Richarda Nixona, w trakcie kryzysu kubańskiego czy berlińskiego, Start I lub Start II o ograniczeniu broni masowego rażenia.

Powstanie i ugruntowanie działalności poszczególnych organizacji międzynarodowych umożliwiło prowadzenie wielostronnych negocjacji międzynarodowych. Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) stała się forum wymiany poglądów, idei, sporów na tle ideologicznym w trakcie zimnej wojny. Ponadto organizacje międzynarodowe przyjęły rolę mediatorów umożliwiających kontynuację utrudnionych procesów negocjacyjnych. Tak stało się w przypadku ONZ-et, którego mediacje umożliwiły wprowadzenie zawieszenia broni, przerwania walk na dłuższy okres. Po zakończeniu zimnej wojny można zaobserwować wzrost znaczenia Unii Europejskiej (UE) jako mediatora w przypadku konfliktów na arenie międzynarodowej. Obecnie większą rangę nabierają organizacje ponadnarodowe, które stanowią nie tylko forum dyskusji, ale przede wszystkim miejsce podejmowania decyzji, wynikających z permanentnych negocjacji pomiędzy członkami UE.

Negocjacje to nie tylko poziom międzynarodowy. Występują one także w relacjach międzyludzkich. Ich znaczenie wzrosło wraz z rozwojem ważności kompetencji komunikacyjnych oraz autoprezentacji w kontaktach społecznych, zawodowych i prywatnych. Uwarunkowane jest to dynamicznie

---

sugerował europejskim sojusznikom zwiększenie wydatków wojskowych. Wówczas zaproponowany przez Jeana Monneta projekt powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali został przedstawiony przez Roberta Schumana. Wzmocnienie gospodarki państw Europy Zachodniej zwiększało bezpieczeństwo. Pojawił się projekt wspólnoty obronnej, ale wówczas, ze względów politycznych, nie został zrealizowany. W przypadku negocjacji związanych z początkami Wspólnot Europejskich należy wskazać znaczenie powojennej sytuacji międzynarodowej, w szczególności przesłanki zagrożenia i destabilizacji bezpieczeństwa międzynarodowego. Nie można pomniejszać roli czynnika gospodarczego w procesie integracyjnym, ponieważ stał się on głównym filarem dalszych zmian, aczkolwiek bez zagrożenia zewnętrznego i słabości państw biorących udział w procesie integracji europejskiej, sam jej proces przebiegałby mniej dynamicznie. Zob. A.M. Zaręba, *Integracja europejska jako konsekwencja II wojny światowej*, [w:] *Druga wojna światowa jako konflikt międzynarodowy*, red. W. Kozyra, I. Lasek-Surowiec, A.M. Zaręba, Chełm 2015, s. 433-444.

zachodzącymi procesami globalizacyjnymi oraz rozwojem mediów społecznościowych, które stały się podstawowym sposobem komunikacji dla młodego pokolenia. Warto zwrócić uwagę, iż wpisując wyraz negocjacje w wyszukiwarce Google, znajdujemy 35 800 000 wyników, co oznacza, że jest to tematyka chętnie analizowana, prezentuje wiedzę ogólnodostępną, ale czy w każdym przypadku w pełni merytoryczną? Trudno na to pytanie odpowiedzieć, ponieważ wielokrotnie czytelnik poszukuje odpowiedzi, w jaki sposób korzystnie dla siebie przeprowadzić negocjacje, przekonać do swoich racji partnera negocjacji, niekoniecznie wspólnie wypracować rozwiązanie.

Celem niniejszego artykułu jest analiza negocjacji jako procesu, wskazanie istotnych elementów oraz strategii, które determinują przebieg negocjacji. Materiał badawczy podzielono na dwie części. Część teoretyczna dotyczy definiowania negocjacji, natomiast praktyczna została poświęcona negocjacji w kontekście metody prowadzenia sporu.

## Negocjacje – definicje

Definicje negocjacji zazwyczaj wyprowadzane są z praktyki życia społecznego. Koncentrują się wokół uczestników danego problemu. Jedną z klasycznych definicji negocjacji, zaproponowaną przez Gerarda I. Nieremberga, ujmując negocjacje w kontekście porozumiewania się, do którego dochodzi zarówno pomiędzy jednostkami działającymi we własnym imieniu, jak i reprezentującymi zorganizowane grupy. Autor sugeruje, iż negocjacje można traktować jako stały element ludzkiego zachowania. Co ciekawe, widzi on aspekt negocjacji nie tylko w życiu publicznym, w trakcie działalności organizacji międzynarodowych, w szczególności ONZ-etu, ale w życiu przeciętnych obywateli, dla których negocjacje mogą być „kłopotliwą metodą prowadzenia dyskusji”. W interpretacji autora dotyczy to formułowania poglądów czy kreślenia obszarów ugody lub zadowolenia<sup>2</sup>. To rozszerzające ujęcie negocjacji pozwoliło Nierenbergowi określić i wskazać podstawowe czynniki związane z negocjacjami. Nie są to bezpośrednio uwarunkowania danego procesu, lecz elementy bez których przebieg negocjacji byłyby zaburzony.

---

<sup>2</sup> G.I. Nierenberg, *Sztuka negocjacji*, tłum. D. Bakalarz, Warszawa 1998, s. 16-18.

Jako pierwszy czynnik negocjacji autor wyróżnia znajomość zachowań ludzkich, i nie chodzi tu tylko o mocne i słabe strony partnerów negocjacji, ale umiejętność przewidywania oraz adaptacji w różnych okolicznościach<sup>3</sup>. To w dużej mierze założenia – scenariusze, z jakimi można przystąpić do negocjacji, ale i oczekiwania, jakie wyrażamy wobec drugiej strony. Kolejnym elementem są potrzeby zarówno własne, jak i partnera negocjacji. Ostatnią determinantą podkreśloną przez autora są techniki negocjowania, które stale towarzyszą procesowi negocjacji<sup>4</sup>. Nierenberg w przywołanej już publikacji *Sztuka negocjacji* w sposób otwarty formułuje użyteczne rady dla negocjatorów, prowadzących negocjacje nie tylko w życiu zawodowym, ale i prywatnym. U autora całościowe ujęcie problemu sugeruje permanentność procesu negocjacyjnego.

Bardziej sformalizowane ujęcie problemu proponują wybrani rodzimi badacze i praktycy. Według jednej z koncepcji jako cel negocjacji sugeruje się rozwiązanie rozbieżności, jakie powstają w przypadku konfliktu interesów. Przeciwności interesy partnerów są minimalizowane na podstawie wzajemnych działań prowadzących do porozumienia<sup>5</sup>. Najbardziej eksploatowa-

<sup>3</sup> W tym miejscu warto odwołać się do przykładu polskich misji. Uczestnicy misji w Afganistanie spotykali się z różnymi problemami na wielu różnych płaszczyznach – od religijnej po językową. Afganistan jako państwo ma nie tylko skomplikowaną historię, sytuację geopolityczną, ale i strukturę społeczną. W kraju zamieszkuje szereg mniejszości etnicznych, m.in. Pasztunowie ok. 42%, Tadźycy ok. 38%, Hazarowie ok. 10%, Uzbegy ok. 9% (dane szacunkowe). Pasztunowie dominowali w sferze politycznej przez ostatnie 250 lat Afganistanu. Cechą tej grupy etnicznej jest podział na plemiona, grupy i rodziny. Są obecni na całym terytorium kraju. Posiadają własny, niespisany kodeks honorowy, którego najważniejszymi wartościami są: równość, męstwo, konieczność obrony honoru, gościnność i uczciwość. Tadźycy, najlepiej wykształcona grupa etniczna w kraju, dominują w największych miastach, nie mają wewnętrznych podziałów. Hazarowie (uważani za potomków Dżyngis-chana) zajmują bardzo niską pozycję, ponieważ są szytami. Uzbegy utrzymują się z pracy na roli, zamieszkują głównie tereny na północy. Umiejętności negocjacyjne zatrzymały eskalację dodatkowych sporów. Na przykład w trakcie oficjalnego spotkania Afgańczyk, przedstawiciel władzy, chciał poczęstować gości haszyszem, nie mógł zrozumieć, iż w innym państwie jest to karalne. Zob. R. Polak, *Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów*, Oświęcim 2015, s. 52; K. Korzeniewski, *Gdzie regułą jest brak reguł*, Warszawa 2006, s. 119; *Afganistan. Po co nam ta wojna?*, red. G. Indulski, M. Kęskrawiec, Warszawa 2007, s. 34; J. Modrzejewska-Leśniewska, *Afganistan*, Warszawa 2010, s. 22-26.

<sup>4</sup> G.I. Nierenberg, *Sztuka negocjacji*, s. 26-27.

<sup>5</sup> J. Sobczak, *Analiza procesu negocjacji. Przegląd badań*, „Przegląd Psychologiczny” 29(1986), nr 2, s. 374.

na w internecie definicja negocjacji Pawła Dąbrowskiego traktuje je w kontekście „procesu, w którym przynajmniej dwie strony, mające różne opinie, potrzeby i motywacje, starają się dojść do porozumienia w ważnej dla nich kwestii”<sup>6</sup>. Natomiast Zbigniew Nęcki w kontekście negocjacji wskazuje na proces wzajemnie powiązanych działań skierowanych na możliwie korzystne rozwiązanie częściowego konfliktu interesów<sup>7</sup>. Zdaniem Henryka Januszka i Grażyny Krzemienieckiej negocjacje opierają się na rozbieżnych interesach dwóch stron, dążących do porozumienia, które następuje w przypadku zapewnienia sobie większych korzyści niż działania bez porozumienia<sup>8</sup>.

W porównaniu do definicji Nierenberga zaproponowane powyżej ograniczają proces negocjacji do określonych podmiotów i zjawisk. Zawsze muszą być uczestnicy sporu, występuje rozbieżność interesów, natomiast działania zmierzające do porozumienia mają doprowadzić do korzystnych rozwiązań. Grażyna Osika wyróżnia następujące elementy procesu negocjacji: uczestnicy, obszar, niezgodne stanowiska, przedmiot sporu czy dążenie do porozumienia<sup>9</sup>. W dużej mierze wpływają one z zaproponowanych definicji negocjacji.

Nie zawsze sami uczestnicy negocjacji są w stanie samodzielnie doprowadzić ten proces do końca. Wielokrotnie pojawiają się trudności uniemożliwiające kontynuację podjętej próby negocjacyjnej. W sytuacji, gdy występują bariery dotyczące komunikacji, następuje impas, wówczas częstą propozycją jest zaangażowanie strony trzeciej w rozwiązanie konfliktu. Ten proces określany jest jako mediacja. W odróżnieniu od negocjatora, mediator nie jest uczestnikiem sporu, lecz stwarza warunki do jego rozwiązania. Innymi słowy, mediacja jest procesem służącym do rozwiązywania konfliktu z udziałem trzeciej strony, akceptowanej przez strony konfliktu, aczkolwiek strona trzecia nie może podejmować wiążących decyzji. Jej aktywność koncentruje się wokół poprawy relacji, komunikacji, wykorzystania skutecznych

---

<sup>6</sup> P.J. Dąbrowski, *Praktyczna teoria negocjacji*, Warszawa 1991, cyt. za: A. Kulawik, *Strategie i taktyki na arenie międzynarodowej (Hiszpania, Chiny, USA)*, 2011, s. 9, [www.ebookowo.pl](http://www.ebookowo.pl) [dostęp: 12.12.2019].

<sup>7</sup> Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Kraków 1995, s. 16.

<sup>8</sup> *Poradnik negocjatora. Jak sprawnie negocjować*, red. H. Januszek, G. Krzemieniecka, Bydgoszcz 1995, s. 6-7.

<sup>9</sup> G. Osika, *Negocjacje – charakterystyka problemu*, „Zeszyty Naukowe – Politechnika Śląska. Organizacja i Zarządzanie” 2000, z. 1, s. 57-59.

metod negocjacji. Mediacja jest procesem rozszerzającym proces negocjacji, ma miejsce wówczas, gdy nastąpił impas w procesie negocjacji. Nieco inną formułę ma arbitraż, ponieważ w przypadku sporu, jeśli strony nie mogą dojść do porozumienia, zadaniem trzeciej strony jest podjęcie decyzji w sprawie sposobów rozwiązania sporu. Zazwyczaj trzecia strona w arbitrażu ma charakter sądu<sup>10</sup>. Problem mediacji pojawia się nie tylko na arenie międzynarodowej, kiedy mamy do czynienia z rozwiązywaniem sporów czy konfliktów zbrojnych, religijnych, kulturowych, etnicznych, ale coraz częściej mediacje stają się elementem życia społecznego. W przyszłości mediacje rodzinne mogą być czynnikiem wpływającym na obniżenie wskaźnika rozwodów, np. w Polsce. Wydaje się, iż mediacje kanalizują proces negocjacji w utrudnionych warunkach. Cel obu procesów jest zasadniczy: doprowadzić do porozumienia, umożliwić zawarcie określonego kontraktu, który pozwoli na pogodzenie sprzeczności interesów.

Negocjacje mogą być również utożsamiane z dyplomacją. Zdaniem Tomasza Olejarza dyplomacja jest szerszym pojęciem, dlatego w tym kontekście negocjacje powinny być ujmowane jako funkcje działalności dyplomatycznej. Wówczas negocjacje w ujęciu podstawowym byłyby traktowane w ramach działalności podmiotów międzynarodowych zmierzających do rozwiązania sporów i konfliktów między państwami i innymi podmiotami. Proces obejmowałby wówczas przygotowanie propozycji układów i traktatów międzynarodowych. Kontynuując rozważania autora, negocjacje rozumie on dwojako. Z jednej strony jako bezpośrednie negocjacje, czyli rozmowy koncentrujące się na przekazywaniu stanowisk, a z drugiej jako samą umiejętność prowadzenia negocjacji, osiągnięcia kompromisu czy nawiązania współpracy. Negocjacje dyplomatyczne rządzą się określonymi prawami. Można o nich mówić w przypadku, gdy są one „prowadzone w imieniu i z upoważnienia państwa”<sup>11</sup>. We współczesnej praktyce dyplomatycznej następuje ograniczenie bezpośrednich negocjacji przedstawiciela stałej misji dyplomatycznej na rzecz prowadzenia permanentnych negocjacji na forum międzynarodowym, w poszczególnych organizacjach, w trakcie szczytów głów państw, szefów rządów, poszczególnych ministrów czy innych przed-

<sup>10</sup> C.W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, tłum. G. Łuszkiewicz, Warszawa 2016, s. 30-31.

<sup>11</sup> T. Olejarz, *Funkcja negocjacyjna we współczesnych stosunkach dyplomatycznych*, [w:] *Nowe oblicza dyplomacji*, red. B. Surmacz, Lublin 2013, s. 113-114.

stawicieli administracji rządowej. Nadal główną podstawą prawną rozwiązywania sporów drogą pokojową jest Karta Narodów Zjednoczonych, która wprowadza określone standardy regulacji i zasad rozwiązywania potencjalnych konfliktów międzynarodowych<sup>12</sup>.

Powyższe definicje i ujęcia negocjacji pokazują zróżnicowanie definiowania samego procesu, znaczenia jego elementów, aczkolwiek z punktu widzenia praktyki negocjacji – samej sztuki negocjacji – najbardziej istotne wydają się strategie negocjacyjne. Nie chodzi w dużej mierze o stosowanie określonych taktyk, lecz precyzyjne zdefiniowanie strategii, która jest możliwa do realizacji w danym momencie.

## Strategie negocjacji

Wśród uwarunkowań negocjacji, oprócz czynnika zachowań ludzkich, kontekstu sytuacyjnego czy też relacyjnego, niezwykle ważną rolę pełni strategia negocjacji. W dużej mierze wybór strategii zależy od danych czynników związanych z czasem, jaki może być przeznaczony na proces negocjacji, przedmiotu negocjacji, jego określonej specyfiki, czy przyszłych relacji społecznych. W literaturze przedmiotu chętnie przytaczana jest definicja Willema Mastenbroeka, opisująca strategię negocjacji w kontekście świadomego, wybranego i adekwatnego sposobu postępowania w negocjacjach<sup>13</sup>. Na potrzeby niniejszej analizy zostaną przybliżone dwie strategie rywalizacji – negocjacje pozycyjne oraz negocjacje rzeczowe kooperacji<sup>14</sup>.

Strategia rywalizacji dotyczy sytuacji, gdy strony zajmują wobec siebie określone stanowiska wynikające z ich założeń i oczekiwań, które chciałyby osiągnąć. Proces negocjacji koncentruje się wokół nakłaniania się do wzajemnych ustępstw. Polega to na zaakceptowaniu przez partnera oferty dru-

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 115.

<sup>13</sup> W. Mastenbroek, *Negocjowanie*, tłum. E. Szapiro, T. Szapiro, Warszawa 1996, s. 118.

<sup>14</sup> *Marketing w handlu*, red. U. Kałużna-Drewnińska, B. Iwankiewicz-Rak, Wrocław 1999, s. 238; *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*, red. R. Fisher, W. Ury, B. Patton, tłum. R.A. Rządca, Warszawa 2000, s. 41.

giej strony. Finalizacja porozumienia wynika z pozycji negocjatorów oraz z tego, czy zostanie osiągnięta wartość akceptowana przez obie strony<sup>15</sup>.

Strategia pozycyjna jest stosowana w określonych warunkach. Po pierwsze, w danym momencie najważniejsze jest osiągnięcie określonych korzyści przez jednego z uczestników negocjacji, nie bierze się wówczas pod uwagę przyszłych relacji pomiędzy negocjującymi. Po drugie, dobro jest elementem przetargu oraz występuje w ograniczonej wielkości<sup>16</sup>. Jedna ze stron negocjujących pragnie uzyskać maksymalne korzyści.

Negocjacje pozycyjne mają określoną specyfikę. Charakteryzują się wysokim poziomem zaangażowania agresji, negatywnych emocji, stawiania wysokich żądań wyjściowych. Informacja nie stanowi dodatkowej płaszczyzny porozumienia, lecz staje się elementem rywalizacji. Negocjacje w dużej mierze są prowadzone pod presją negatywnych emocji, co w zasadniczy sposób kształtuje ich przebieg. Proponowane rozwiązania oraz poszczególne stanowiska przypominają bardziej forsowanie żądań, natomiast zmuszanie do ustępstw może przerodzić się w otwarty konflikt. W negocjacjach pozycyjnych może wystąpić agresja w postaci kłamstwa, groźby, oszustwa, wywierania presji przez strony. W przypadku tego typu negocjacji jest jedno rozwiązanie: wygranie jednej strony oznacza przegraną drugiej. Tego typu negocjacje doprowadzają do braku relacji międzyludzkich. Strategia pozycyjna może przybrać trzy formy: kompromisu, dominacji oraz dostosowania. Pierwsze rozwiązanie kompromisowe wydaje się najbardziej sprawiedliwe dla obu stron. Należy poczynić jedną uwagę – kompromis jest najlepszym rozwiązaniem, jakie jest możliwe w tym momencie i danych warunkach do osiągnięcia. Oznacza to bardziej precyzyjne, wypracowane rozwiązanie aniżeli realizację interesów obu stron. Dostosowanie odnosi się do świadomej rezygnacji z własnych potrzeb na rzecz interesów drugiej strony, przy czym kluczowym elementem jest utrzymywanie pozytywnych relacji międzyludzkich. Najczęściej z tego typu rozwiązaniami mamy do czynienia w życiu prywatnym. W innym przypadku forma ta nie przynosi określonych rezultatów. Ten typ negocjatora narażony jest na duże straty w kontekście realizacji własnych potrzeb i oczekiwań oraz strat w sferze emocjonalnej. Ostatnia strategia odnosi się do przetargu pozycyjnego. W tym przypadku można zaobserwo-

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> W przypadku negocjacji międzynarodowych nie trudno o podanie przykładów, gdzie przedmiotem sporu są złoża surowców naturalnych lub woda pitna.

wać dążenia jednego z uczestników negocjacji do zaspokojenia swoich potrzeb i interesów kosztem drugiej strony. W dominacji pojawiają się takie czynniki, jak siła negocjacyjna, która determinuje agresję i chęć dominacji nad innymi<sup>17</sup>.

W odmienny sposób prezentowana jest strategia kooperacji. Nie oznacza to, iż jest ona remedium na wszystkie problemy współczesnego świata, ponieważ nie zawsze udaje się wprowadzić rozwiązania warunkujące strategię kooperacji. Najważniejszą cechą kooperacji jest to, iż sytuacja konfliktowa jest rozwiązywana w sposób satysfakcjonujący dla obu stron. W przypadku tej strategii ograniczane są aspekty związane z wzajemnym zwalczaniem, natomiast uwagę koncentruje się na poszukiwaniu i osiągnięciu konstruktywnych rozwiązań, satysfakcjonujących obie strony. Realizacja tej strategii wymaga czasu, współpracy partnerów, konsultacji i poszukiwania wspólnych rozstrzygnięć. Elementem warunkującym osiągnięcie kompromisu, zadowalającego obie strony porozumienia, jest istnienie zaufania między stronami oraz woła nieagresywnego rozwiązania sytuacji konfliktowej<sup>18</sup>. Kwestia zaufania wydaje się kluczowa, jeśli analizuje się kooperację w kontekście zawarcia porozumienia. Wielokrotnie brak dobrej woli i wzajemnego zaufania uniemożliwia realizację zawartych wcześniej umów, ponieważ pokusa rywalizacji i dominacji jest tak silna, iż nie pozwala na dotrzymanie warunków porozumienia. Przykładem mogą być wielokrotnie łamane zawieszenia broni w trakcie konfliktu na Ukrainie od 2014 roku.

Różnice pomiędzy kooperacją a rywalizacją przebiegają wokół określonych wymiarów. Przede wszystkim w przypadku kooperacji, dobro – przedmiot negocjacji jest w nieograniczonej wielkości, natomiast w kontekście rywalizacji przedmiot negocjacji ma ograniczony charakter. W odniesieniu do kooperacji druga strona jest traktowana jako partner, natomiast w przypadku rywalizacji jest przeciwnikiem. Kooperacja oferuje wygraną dla dwóch stron negocjacji, co sprzyja innowacyjnym i nowatorskim rozwiązaniom, natomiast wygrana jednej strony w rywalizacji oznacza wynik zerojedynkowy, co w dużej mierze ogranicza kreatywność negocjatorów, jeśli chodzi o nowe propozycje rozwiązań<sup>19</sup>. Podejście rywalizacyjne przypomina teo-

---

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> *Negocjacje fazy, strategie, taktyki*, red. T. Banasik, P. Nowak, L. Świeboda-Toborek, Kielce 2002, s. 20.

rię racjonalizmu i teorię gier, które dodatkowo dystansowały się od emocji i podkreślały elementy analityczne<sup>20</sup>. W kooperacji nacisk położony jest na interesy podlegające negocjacom, natomiast w przypadku rywalizacji jest skierowany na pozycję zajmowaną wobec negocjowanej sprawy. Podejście kooperacyjne oddziela uczestników i kwestie sporne od siebie, natomiast w rywalizacji uczestnicy są przywiązani do swoich stanowisk. Jeżeli chodzi o działania, to kooperacja charakteryzuje się działaniami kooperacyjnymi, natomiast dominacja – ofensywnymi. Kwestia relacji personalnych pomiędzy uczestnikami procesu negocyjnego została już wcześniej wspomniana. Kooperacja koncentruje się wokół przyszłych poprawnych relacji ze swoimi partnerami, natomiast w przypadku rywalizacji relacje międzyludzkie nie mają żadnego znaczenia. W przypadku kooperacji obserwowane są wyniki negocjacji oparte na obiektywnych kryteriach. Można wskazać określone, wypracowane reguły, natomiast w przypadku rywalizacji podmioty stosują walkę woli i wywieranie presji dla osiągnięcia korzyści<sup>21</sup>.

## Wnioski

Celem powyższej analizy było pokazanie procesu negocjacji z dwóch perspektyw: teoretycznej i praktycznej. Teoretyczna została skoncentrowana wokół definicji, rozumienia samego procesu negocjacji, prezentacji zależności pomiędzy ujęciami oraz poszczególnymi pojęciami (negocjacje – mediacje – arbitraż). Druga część w dużej mierze dotyczyła tzw. sztuki prowadzenia negocjacji, praktyki wynikającej z uwarunkowań sytuacyjnych negocjacji. Jeżeli chodzi o negocjacje na szczeblu państwowym, biznesowym, to zazwyczaj przebieg i wybór strategii rzadko jest ujawniany publicznie.

---

<sup>20</sup> Z.J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin 1997, s. 116.

<sup>21</sup> *Negocjacje fazy, strategie, taktyki*, s. 20.

## Bibliografia

- Afganistan. Po co nam ta wojna?*, red. G. Indulski, M. Kęskrawiec, Warszawa 2007.
- Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*, red. R. Fisher, W. Ury, B. Patton, tłum. R.A. Rządca, Warszawa 2000.
- Korzeniewski K., *Gdzie regułą jest brak reguł*, Warszawa 2006.
- Kulawik A., *Strategie i taktyki na arenie międzynarodowej (Hiszpania, Chiny, USA)*, 2011, [www.ebookowo.pl](http://www.ebookowo.pl) [dostęp: 12.12.2019].
- Marketing w handlu*, red. U. Kałużna-Drewińska, B. Iwankiewicz-Rak, Wrocław 1999.
- Masterbroek W., *Negocjowanie*, tłum. E. Szapiro, T. Szapiro, Warszawa 1996.
- Modrzejewska-Leśniewska J., *Afganistan*, Warszawa 2010.
- Moore C.W., *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, tłum. G. Łuszkiewicz, Warszawa 2016.
- Negocjacje fazy, strategie, taktyki*, red. T. Banasik, P. Nowak, L. Świeboda-Toborek, Kielce 2002.
- Nęcki Z., *Negocjacje w biznesie*, Kraków 1995.
- Nierenberg G.I., *Sztuka negocjacji*, tłum. D. Bakalarz, Warszawa 1998.
- Olejarz T., *Funkcja negocjacyjna we współczesnych stosunkach dyplomatycznych*, [w:] *Nowe oblicza dyplomacji*, red. B. Surmacz, Lublin 2013, s. 105-120.
- Osika G., *Negocjacje – charakterystyka problemu*, „Zeszyty Naukowe – Politechnika Śląska. Organizacja i Zarządzanie” 2000, z. 1, s. 55-63.
- Pietraś Z.J., *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin 1997.
- Polak R., *Raport Borsuka. ISAF – nie dla idiotów*, Oświęcim 2015.
- Poradnik negocjatora. Jak sprawnie negocjować*, red. H. Januszek, G. Krzemieniewska, Bydgoszcz 1995.
- Sobczak J., *Analiza procesu negocjacji. Przegląd badań*, „Przegląd Psychologiczny” 29(1986), nr 2.
- Zaręba A.M., *Integracja europejska jako konsekwencja II wojny światowej*, [w:] *Druga wojna światowa jako konflikt międzynarodowy*, red. W. Kozyra, I. Lasek-Surowiec, A.M. Zaręba, Chełm 2015, s. 433-444.



## **Procedury dyskursywne i negocjacyjne aktualnie wykorzystywane w partycypacyjnej ocenie technologii**

### **Wstęp**

Poniższy artykuł zawiera teoretyczną dyskusję na temat oceny technologii – mało znanego obszaru interakcji między nauką, polityką i społeczeństwem obywatelskim, który jest nową areną dialogu społecznego, negocjacji i zarządzania konfliktami społecznymi generowanymi przez nowoczesne zmiany technologiczne. Artykuł składa się z trzech części. Pierwsza zawiera ogólną charakterystykę oceny technologii jako formy doradztwa w zakresie polityki naukowej, omawia jej funkcje społeczne i główne elementy klasycznej koncepcji oceny technologii; druga część przedstawia najpopularniejsze procedury dyskursywne stosowane w ocenie technologii partycypacyjnej; trzecia zaś prezentuje ogólną ideę partycypacyjnej oceny technologii oraz omawia jej zalety i wady. Na końcu artykułu sformułowano główne wymagania. Ich wdrożenie czyni dyskursywne i negocjacyjne procedury społecznie użytecznym uzupełnieniem oceny technologii zorientowanej na ekspertów.

## Ocena technologii jako nowy obszar społecznego dyskursu i negocjacji

Ocena technologii (*Technology Assessment*) jest w Polsce mało znanym obszarem działalności badawczej, opiniodawczej i konsultacyjnej, w który angażują się przedstawiciele świata polityki, organów administracji publicznej, przemysłu i stowarzyszeń technicznych, innych organizacji pozarządowych, liderzy inicjatyw obywatelskich czy nawet przypadkowi obywatele. Celem tej działalności jest odpowiednio wczesne rozpoznanie szans i ostrzeżenie przed zagrożeniami wynikającymi z procesów rozwoju technologicznego i upowszechniania innowacji dla ludzkości, państwa, narodu, gospodarki, poszczególnych grup ludności lub indywidualnych interesariuszy, umożliwiające właściwe z punktu widzenia interesu publicznego oraz zgodne z wymaganiami sprawiedliwości społecznej reagowanie na pojawiające się sytuacje. Taki system wczesnego rozpoznania, ostrzegania i reagowania ( *Foresight and Forecasting*) jest nieodzownym instrumentem nowoczesnej polityki technologicznej, gospodarczej oraz rozwojowej realizowanej na szczeblu międzynarodowym, krajowym, ale także na poziomie mniejszych jednostek organizacyjnych (samorządy, przedsiębiorstwa, organizacje społeczeństwa obywatelskiego itp.). W zależności od zasobów finansowych i kadrowych będących w dyspozycji decydentów oraz ich każdorazowych możliwości organizacyjnych instrument ten jest coraz chętniej wbudowywany w społecznie doniosłe procesy decyzyjne (działania planistyczne, programowanie strategii rozwojowych), ale także pojedyncze decyzje lokalizacyjne budzące społeczne kontrowersje i potencjalnie konfliktogenne. Filarem takiego systemu wczesnego rozpoznania jest odpowiednio zaprogramowany proces badawczy, mający na celu identyfikację społecznie doniosłych, realnie możliwych i hipotetycznie możliwych skutków decyzji<sup>1</sup>, mających związek z szeroko rozumianą działalnością techniczną. Możliwie trafna identyfikacja tych skutków i adekwatna ich ocena pod kątem społecznej użyteczności i sprawiedliwości jest fundamentem nowoczesnego, opartego na wiedzy zarządzania rozwojem technologicznym. Potrzebę takiego doradztwa rozumieją nie tylko liderzy

---

<sup>1</sup> Za realnie możliwe uznaje się skutki, których prawdopodobieństwo wystąpienia da się obliczyć metodami stochastycznymi lub statystycznymi. Jeżeli wystąpienie określonych skutków jest możliwe, ale jego prawdopodobieństwo jest nieznanne, to wówczas mówi się o skutkach hipotetycznie możliwych.

polityczni wysoko uprzemysłowionych państw, ale nawet kadra zarządzająca dużymi przedsiębiorstwami przemysłowymi. Nie tylko w większości wiodących gospodarczo państw świata ocena technologii została trwale wbudowana w proces legislacyjny i przy większości europejskich parlamentów od wielu lat funkcjonują organy opiniodawcze oraz doradcze wyspecjalizowane w ocenie technologii<sup>2</sup>, ale także w sektorze wielkiego biznesu coraz więcej producentów zaawansowanych technologicznie towarów decyduje się na instalowanie w systemie strategicznego zarządzania przedsiębiorstwem pokrewnych ocenie technologii form badania oddziaływań procesów i produktów (*Impact Assessment*) z zamiarem optymalizacji wykorzystania potencjałów związanych z zaletami swoich procesów i produktów oraz zminimalizowania ryzyka związanego ze swoimi słabymi stronami. Ocena skutków prowadzona na serio i w sposób systematyczny zwykle kosztuje znacznie mniej, niż wynoszą straty wynikające z prowadzenia polityki technologicznej na „chybił-trafił” i wchodzenia na ścieżki rozwoju, które z czasem okazują się ślepyimi uliczkami.

Jeśli zatem ocena technologii jest systematycznym badaniem uwarunkowań i konsekwencji stosowania określonych technologii pod kątem ich społecznej akceptowalności, którego głównym celem jest dostarczanie instytucjom publicznym odpowiednio strukturalizowanej wiedzy niezbędnej do właściwego kształtowania procesów decyzyjnych dotyczących zagadnień technicznych<sup>3</sup>, to staje się jasne, że pod względem metodologicznym posiada

---

<sup>2</sup> Pierwszą taką instytucją na świecie było Biuro Oceny Technologii (Office of Technology Assessment, OTA) utworzone przy Kongresie Stanów Zjednoczonych w 1972 roku. Za tym przykładem w latach 80 i 90. XX wieku większość krajów Europy Zachodniej powołało do życia podobne parlamentarne biura oceny technologii (podane w porządku chronologicznym): Wielka Brytania – Parliamentary Office of Science and Technology (POST), Holandia – Netherlands Office of Technology Assessment (NOTA) przemianowany w 1994 roku na Rathenau Institut, Niemcy – Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Dania – Danish Board of Technology/Teknologierat (DBT), Francja – Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST), działające przy francuskim Senacie. W ramach sieci European Parliamentary Technology Assessment (EPTA) w ostatnich kilkunastu latach niemal wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej utworzyły krajowe odpowiedniki takich biur parlamentarnych. W Polsce zadania związane z parlamentarną oceną technologii realizuje Biuro Analiz Sejmowych (BAS), będące jednostką organizacyjną Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>3</sup> A. Grunwald, *Technikfolgenabschätzung. Eine Einführung*, Berlin 2002, s. 51.

ona specyficzne uwarstwienie, na które składają się z jednej strony wzajemnie przeplatające się czynności poznawcze i ewaluacyjne, z drugiej heterogeniczne elementy teoretyczne i empiryczne pochodzące z wielu dziedzin nauki. Konieczność interdyscyplinarnej integracji tych elementów oraz wynioskowania z nich zaleceń odpowiadających z jednej strony obiektywnym faktom, a z drugiej społecznym preferencjom jest niezwykle trudnym zadaniem, wymagającym przekrojowej ponaddziedzinowej wiedzy i sieciowego podejścia. Złożoność współczesnych procesów technicznych i ich wielowymiarowe sprzężenia z procesami ekonomicznymi, politycznymi, społecznymi i kulturowymi uniemożliwiają pełną, komprehensywną identyfikację i analizę ich oddziaływań, zmuszają do daleko idących uproszczeń, czynią uzyskane w badaniach rezultaty niepewnymi i torpedują wysiłki zmierzające do standaryzacji postępowania badawczego. W konsekwencji po ponad 40 latach rozwoju oceny technologii jest to nadal dział nauki nieposiadający metateorii<sup>4</sup>.

Ocena technologii nie wyrosła z wewnętrznej potrzeby nauki, lecz jest odpowiedzią nauki na społeczne zapotrzebowanie związane z brakiem transparentności współczesnych procesów technologicznych wynikającym z ich rosnącej złożoności oraz powszechnym doświadczeniem coraz większej utraty kontroli nad techniką i jej rozwojem. Nie tylko ponure wizje technologicznego samounicestwienia ludzkości związane z wyścigiem zbrojeń i upowszechnieniem inżynierii jądrowej, nie tylko spektakularne katastrofy przemysłowe i pelżające ryzyka wynikające ze wzrastającego uzależnienia

---

<sup>4</sup> Podawanie w tym miejscu bardziej szczegółowej, metodologicznej charakterystyki oceny technologii jako dziedziny nauki nie jest możliwe wobec ograniczonej objętości niniejszego przyczynku i o wiele ważniejszych wątków, wymagających obszernego omówienia, dlatego autor jest zmuszony odesłać czytelnika do źródeł zawierających bardziej szczegółowe informacje na ten temat. Zob. P. Stankiewicz, *Teoria i praktyka oceny technologii*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 22(2010), s. 1-4; tenże, *Klasyczna i partycypacyjna ocena technologii*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 3(2015), s. 35-54; K. Michalski, *Interdyscyplinarność, transdyscyplinarność, multidyscyplinarność. Nowy paradygmat w nauce i badaniach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej – Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 16(2007), s. 83-100; tenże, *Dylemat ekspertowy w ocenie technologii*, tamże 18(2011), s. 123-133; tenże, *Problemy metodologiczne w zarządzaniu projektami z zakresu oceny technologii*, „Modern Management Review” 20(2015), nr 3, s. 113-131; tenże, *Przegląd metod i procedur wykorzystywanych w ocenie technologii*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 3(2015), s. 55-86.

człowieka od techniki (np. internet rzeczy), nie tylko widmo utraty zdrowia i przedwczesnej śmierci spowodowanej wszechobecną chemizacją lub elektrosmogiem oraz nie tylko obawy przed masowym bezrobociem i nędzą wynikającą z postępującej automatyzacji, robotyzacji i informatyzacji świata pracy skłaniają do systematycznego namysłu nad konsekwencjami rozwoju i upowszechniania określonych technologii i ich społecznej oceny. Również towarzyszące procesom innowacyjnym społeczne konflikty, wybuchające z powodu niedostatku wiedzy oraz niewłaściwego rozumienia znaczenia i konsekwencji określonych innowacji, odmiennych wizji przyszłości lub przeciwstawnych interesów związanych ze stosowaniem określonych technologii każą z większą ostrożnością i społeczną odpowiedzialnością podejmować brzemienne w skutkach decyzje o wykorzystaniu określonej technologii lub rezygnacji z niej. Inteligentna i społecznie odpowiedzialna polityka technologiczna wymaga zatem nie tylko naukowej podbudowy w postaci interdyscyplinarnej syntezy aktualnej wiedzy o systemach i procesach technicznych, ich złożoności, sprzężeniach wewnętrznych i zewnętrznych, krzyżowych oddziaływaniach i ich konsekwencjach, wiedzy rozproszonej w różnych dyscyplinach naukowych, ale także odpowiednio wczesnego rozpoznania społecznych potencjałów konfliktowych oraz potencjałów awersyjnych i akceptacyjnych określonych technologii, które to potencjały stanowią pod względem strukturalnym równie złożony problem, co skutki tych technologii.

Początkowo za największe wyzwanie, stojące przed oceną technologii, uważano kognitywne opanowanie złożoności oddziaływań technologii, dlatego główne wysiłki wykonawców projektów z tego obszaru koncentrowały się pierwotnie na gromadzeniu odpowiednich zasobów informacyjnych i kompetencyjnych oraz udoskonalaniu metodycznego wzornictwa procesu badawczego. W takich warunkach ukształtowała się klasyczna koncepcja oceny technologii, zapoczątkowana w latach 70. XX wieku, w pierwszych latach działalności Biura Oceny Technologii (Office of Technology Assessment, OTA) – organu doradczego Kongresu Stanów Zjednoczonych – i kontynuowana do dzisiaj głównie przez instytucje niemieckie, takiej jak Instytut Oceny Technologii i Analizy Systemowej (Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse, ITAS) w Karlsruhe, Europejska Akademia Oceny Technologii i Innowacji (European Academy of Technology and Innovation Assessment, EA) w Bad Neuenahr-Ahrweiler

czy TAB. „Rdzeniem” tej klasycznej koncepcji jest działalność doradcza i opiniodawcza na potrzeby procesu regulacyjnego na szczeblu państwa i przyjęte u podstaw przekonanie o posiadaniu przez państwo wszystkich wymaganych kompetencji sterujących w odniesieniu do procesów technologicznych, założenie o aksjonormatywnej neutralności szacowania skutków technologii i wynikający z niego decyzyjnistyczny podział zadań między naukę (poznanie) i politykę (wartościowanie), optymizm poznawczy i niezłomną wiarę w to, że formułowanie sprawdzalnych prognoz i pełna inwentaryzacja oddziaływań technologii to tylko kwestia odpowiedniego doboru narzędzi badawczych oraz nastawienie defensywne, reakcyjne i zachowawcze ukierunkowane jedynie na przewidywanie skutków, zwłaszcza społecznie niepożądanych i obronę przed nimi oraz wykorzystywanie nadarzających się okazji – nastawienie wynikające z traktowania procesów technologicznych jako autonomicznych i rezygnacji z aktywnego kształtowania uwarunkowań i ukierunkowywania tych procesów<sup>5</sup>. Jednak z punktu widzenia tematyki czekającej na omówienie w dalszej części niniejszego opracowania najważniejszym i najbardziej kontrowersyjnym atrybutem klasycznej koncepcji oceny technologii było oparcie społecznie doniosłych decyzji politycznych na opiniach ekspertów i wykluczenie z udziału w procesie poznawczym interesariuszy i szerszej publiczności. Rezygnacja z wiedzy subiektywnej i miejscowej interesariuszy oraz z zasięgania opinii publicznej szybko jednak okazała się błędem, gdyż brak konfrontacji wiedzy ekspertów z zapatrywaniami interesariuszy i postronnych obywateli znacząco ograniczył pod względem treściowym wydajność szacowania skutków społecznych technologii do skutków środowiskowych, skutków dla zdrowia i życia ludzi oraz skutków ekonomicznych, czyli tych wymiarów skutków, które względnie łatwo zidentyfikować przy pomocy obiektywnych metod nauk empirycznych. Zorientowano się również, że zaangażowanie społecznych aktorów w proces oceny technologii otwiera nowe, pozapoznawcze wymiary korzyści: wzmocni społeczne zaufanie do takich ocen i bazujących na nich procesów decyzyjnych, zapewni społeczeństwu poczucie współdecydowania o przyszłości i dzięki temu zwiększy społeczną akceptację dla politycznych decyzji, zainicjuje bardzo potrzebne z punktu widzenia kultury technicznej procesy społecznego uczenia się technologii

<sup>5</sup> P. Stankiewicz, *Klasyczna i partycypacyjna...*, s. 37.

i uczyni z technologii przedmiot debat publicznych. Pod wpływem tych doświadczeń klasyczna ocena technologii oparta na werdyktach ekspertów zaczęła pod koniec lat 80. XX wieku ewoluować w kierunku coraz większego udziału laików w procesie poznawczym, ewaluacyjnym i decyzyjnym oraz stworzenia platform do obywatelskiego dyskursu o technologicznej przyszłości. Od początku lat 90. ubiegłego wieku angażowanie obywateli w procesy oceny technologii stało się w wielu krajach Europy Zachodniej (Szwajcaria, Dania, Holandia oraz kraje skandynawskie) obowiązującym trendem. Był to nie tylko efekt działania sił odśrodkowych w samej ocenie technologii, ale także rezultat nastrojów i oczekiwań społecznych związanych z nasileniem się aktywności obywatelskiej oraz kształtowaniem się nowych ruchów społecznych (pacyfistycznych, ekologicznych, antynuklearnych, antyglobalistycznych itd.) w społeczeństwach o utrwalonej demokracji deliberatywnej<sup>6</sup>. Zgodnie uznano, że zamiast wyrażać swój sprzeciw wobec budowy elektrowni jądrowych, genetycznie modyfikowanej żywności, lokalizacji składowisk odpadów czy społecznie uciążliwych inwestycji infrastrukturalnych w akompaniamencie ulicznych gwizdów, lepiej usiąść do stołu negocyjnego, zapoznać się z opiniami ekspertów, ustalić granice ich ważności, wyartykułować własne interesy, wymienić argumenty za i przeciw oraz dojść do konsensu lub kompromisu w atmosferze kulturalnej dyskusji. Powierzenie obywatelom współzarządzania projektami z zakresu oceny technologii bardzo szybko zaowocowało odbudową społecznego zaufania do publicznych procesów decyzyjnych, stworzyło przeciwwagę dla lobbingu koncernów, zapobiegło eskalacji wielu brzemiennych w skutkach konfliktów technologicznych, a także upowszechniło w publicznych dyskusjach o współczesnej technice i jej społecznych oddziaływaniach nową kulturę polityczną, której fundamentem jest argumentowanie.

---

<sup>6</sup> Szerzej na temat genezy partycypacyjnej oceny technologii zob. K. Michalski, *Uczestnictwo obywateli w publicznych procesach decyzyjnych jako forma aktywności obywatelskiej na przykładzie partycypacyjnej oceny technologii*, [w:] *Aktywność obywatelska we współczesnym społeczeństwie demokratycznym. Wybrane zagadnienia*, red. R. Klamut, H. Sommer, K. Michalski, Kraków 2010, s. 59-109.

## Popularne procedury dyskursywne i negocjacyjne znajdujące zastosowanie w ocenie technologii

Procedury dyskursywne i negocjacyjne wykorzystywane w ocenie technologii stanowią zbiór różnorodnych i ciągle udoskonalanych metod wywodzących się z różnych tradycji (m.in. zarządzania organizacją, psychologii, komunikacji społecznej, marketingu), których wspólną cechą jest to, że w procesie oceny i podejmowania decyzji biorą udział nie powołane instytucjonalnie gremia, lecz grupy interesariuszy lub obywateli spontanicznie, losowo, jednorazowo wybranych spośród publiczności. Partycypacyjne procedury w ocenie technologii mogą przybierać postać (a) dyskursów poznawczych (wyjaśnianie i rozjaśnianie złożonych faktów), w których centralną rolę odgrywają eksperci (procedury delfickie, panele eksperckie); (b) dyskursów normatywnych (interpretacja faktów, rozjaśnianie ocen i preferencji, budowanie wzajemnego zrozumienia dla przeciwnych stanowisk); (c) dyskursów pragmatycznych (ocena dostępnych opcji działania i rozwiązywanie konkretnych problemów), w których korzysta się z takich procedur, jak mediacja i inne metody rozwiązywania konfliktów, warsztaty przyszłości, komórka planowania, dyskurs kooperacyjny czy konferencja uzgodnieniowa; (d) dyskursów transmisyjnych, komunikacyjnych zorientowanych na upublicznianie rezultatów konkretnych projektów<sup>7</sup>.

Do najpopularniejszych procedur partycypacyjnych wykorzystywanych w ocenie technologii należą: mediacje, warsztaty przyszłości, trybunał obywatelski, panel laików, konferencja uzgodnieniowa, publiforum, dyskurs kooperacyjny czy komórka planowania. Ponieważ niektóre z tych procedur są w Polsce mało znane, warto omówić je szczegółowo. Jedną z najstarszych metod dyskursywnych wykorzystywanych w publicznych procesach decyzyjnych zwykle na szczeblu lokalnym są „warsztaty przyszłości”. Metoda bardzo dobrze nadaje się do społecznej oceny warunków i sposobów realizacji jakiejś innowacji. Warsztaty przyszłości to gremia złożone zazwyczaj z laików – interesariuszy o przeciwstawnych preferencjach lub obywateli bez określonych preferencji, którzy mają za zadanie formułowanie rozwiązań i propozycji działania, odwołując się do własnego doświadczenia i własnej

<sup>7</sup> A. Grunwald, *Technikfolgenabschätzung...*, s. 131.

sytuacji życiowej. Procedura obejmuje standardowo trzy fazy, trwające – w zależności od stopnia złożoności problemu – od kilku godzin do kilku dni: krytyczną analizę obecnej sytuacji; wypracowywanie pożądaných wizji przyszłości; formułowanie propozycji konkretnych działań, które umożliwią realizację tych wizji. Rezultatem konsultacji jest raport zawierający wypracowane propozycje działania, które mogą być adresowane do decydentów politycznych lub realizowane przez samych uczestników. Metodą interakcyjną wykorzystywaną do rozwiązywania problemów technologicznych wywołujących szczególnie duże kontrowersje społeczne w skali krajowej, rządziej regionalnej, jest „konferencja uzgodnieniowa (konsensualna)”. Konferencje uzgodnieniowe zawdzięczają swoją popularność udanym realizacjom w Danii<sup>8</sup>. Są to poważne, angażujące spore zasoby ludzkie i finansowe debaty, w których grupy złożone standardowo z 30 wylosowanych obywateli – zasięgając fachowej opinii specjalnie powołanego w tym celu gremium ekspertów – poddają ocenie pod kątem społecznej akceptowalności projekty innowacyjne przedłożone przez decydentów politycznych. Debaty mają na celu wypracowanie szerokiego konsensu społecznego w kontrowersyjnych kwestiach związanych z rozwojem technologicznym oraz poszerzenie bazy informacyjnej publicznych procesów decyzyjnych o inne punkty widzenia niż te reprezentowane przez ekspertów. W ramach konferencji laicy kierują swoje pytania do panelu ekspertów i dzielą się z nimi swoimi wątpliwościami i zastrzeżeniami, następnie poddają dyskusji i ocenie odpowiedzi ekspertów, po czym prezentują swoje stanowiska, wyrażając oczekiwania i obawy, a na koniec negocjują wspólnie uzgodnione stanowisko oraz formułują wynikające z niego zalecenia dla decydentów politycznych. Rezultaty konferencji w formie sporządzonego przez obywateli raportu końcowego, zawierającego protokoły z obrad i zalecenia dla decydentów, są prezentowane parlamentarzystom, politykom lub opinii publicznej. Ponieważ typowe konferencje uzgodnieniowe – ze względu na duży rozmach i dużą skalę zaangażowania uczestników – są bardzo czasowo- i kosztochłonne, coraz częściej zastępuje się je tańszymi w realizacji i informacyjnie nie mniej efektywnymi procedurami, takimi jak *Publifocus* czy *World Wide Views*.

<sup>8</sup> T. Agersnap, *Consensus Conferences for Technology Assessment*, [w:] *Technology and Democracy. Proceedings of the 3th European Conference on Technology Assessment*, Copenhagen 1992, s. 45-54; J. Grundahl, *The Danish Consensus Conference Model*, [w:] *Public Participation in Science*, red. S. Joss, J. Durant, Chippenham 1995, s. 31-40.

Dyskurs kooperacyjny jako procedura partycypacyjna nie wynika z potrzeb poznawczych związanych z podejmowaniem racjonalnych decyzji publicznych, ale jest przede wszystkim sposobem konstruktywnego rozwiązywania problemów społecznego samostereowania i przeciwdziałania zniechęceniu obywateli do polityki. Pod względem metodycznym dyskursy kooperacyjne są syntezą trzech elementów: budowania drzewa wartości w celu identyfikacji preferencji uczestników i kształtowania wspólnej hierarchii wartości; dyskursu ekspertowego służącego naukowemu wyjaśnieniu problemu; procedur znanych jako fora obywatelskie, mających na celu rozważenie możliwych propozycji działania. Fundamentalna idea przyświecająca dyskursom kooperacyjnym to pozostawienie trzech różnych składników oceny skutków technologii, jakimi są wartościowanie, poznanie skutków technologii i rozważenie opcji działania w gestii tych osób lub grup, które zrobią to najlepiej: grupy interesu i zainteresowani zajmą się wartościowaniem (tworzeniem normatywnego układu odniesienia), eksperci gromadzeniem wiedzy, a neutralni obywatele wyborem właściwej opcji działania.

Wymyślona na początku lat 70. XX wieku „komórka planowania” należy do najstarszych procedur partycypacyjnych wykorzystywanych w ocenie technologii. Z tej formy doradztwa obywatelskiego korzystają najczęściej decydenci na szczeblach administracji samorządowej np. w sprawach planowania przestrzennego i rozwoju infrastruktury (drogowej). W ramach komórki planowania 25 losowo wybranych obywateli przez cztery dni zaznajamia się z danym problemem na plenum lub w mniejszych zespołach po to, aby byli później w stanie zrozumieć i ocenić proponowane rozwiązania tego problemu oraz wypracować swoje własne zalecenia w tym względzie. Aby uzyskać możliwie szeroki oddźwięk, organizuje się równocześnie kilka takich komórek na ten sam temat.

Bardzo podobny do komórki planowania jest model „jury obywatelskiego” (*Citizen Jury*), wzorowany na ławach przysięgłych – laików, którzy po wysłuchaniu zeznań świadków i stron procesowych wydają sąd, odwołując się do swojego „zdrowego” rozsądku. Tak samo członkowie jury obywatelskiego, będącego niezależnym, bezstronnym gremium, formułują wyważoną i pokierowaną ideą dobra wspólnego rekomendację dla decydenta po wysłuchaniu opinii ekspertów i interesariuszy. Komórkę planowania przez ponad 30 lat poddawano różnym modyfikacjom, w rezultacie których powstało wiele pochodnych procedur, takich jak „warsztaty planowania” (łącznie elementy komórki

planowania z warsztatami przyszłości), w których uczestników nie rekrutuje się ani spośród bezpośrednio zainteresowanych, ani w drodze losowania, ale wykorzystuje się już istniejące, lokalne formy komunikacji i sieci komunikacyjne powiązane z danym problemem (np. w lokalnych organizacjach społecznych) i próbuje przekształcić je w dyskurs interesariuszy w stylu *Stakeholder-TA*.

Wszystkie wymienione procedury dyskursywne nadają się do dowolnego wzajemnego kombinowania i są materiałem do nowatorskich eksperymentów. Ich stosowanie w praktyce napotyka jednak na wiele ograniczeń, a osiągnięcie społecznie oczekiwanych efektów wymaga spełnienia pewnych warunków.

### Partycypacyjna ocena technologii – zalety i wady

Partycypacyjna ocena technologii zawdzięcza swoją rosnącą popularność spadającemu zaufaniu społecznemu zarówno do decyzji politycznych, jak i opinii ekspertów, „za namową” których podejmowane są te pierwsze. Za zarzutami, że w przypadku klasycznej koncepcji oceny technologii decyzje zapadają „za zamkniętymi drzwiami”, kryje się podejrzenie (często wcale nie bezzasadne), że w konfliktach towarzyszących rozwojowi technologii naukowcy wcale nie są bezstronni i obiektywni, a system polityczny i instytucje publiczne nie są *per se* strażnikami ani dobra wspólnego, ani interesów obywateli. Postulowana w klasycznej koncepcji oceny technologii aksjonormatywna neutralność procesów poznawczych realizowanych przez ekspertów od oddziaływań technologii okazuje się w praktyce metodologiczną utopią: w ocenie technologii podział na poznanie (fazę opisową, wolną od wartościowania) i na następującą po nim fazę społecznej oceny oraz możliwość utrzymania obu faz w całkowitej od siebie sterylności jest fikcją. Definicja problemu badawczego, sposób jego wykadrowania z kontekstu, dobór pojęć, założenia co do istotności lub nieistotności określonych aspektów poznania, wybór metod i sposób zaprogramowania procesu badawczego – wszystkie te czynności, od których zależą potem rezultaty badania, wynikają z określonych preferencji zamawiającego lub wykonawcy i nie są zdeterminowane przedmiotem badania. Tego typu przedempiryczne rozstrzygnięcia zawierają określone normatywne presupozycje. Ze względu na kaliber problemów rozwiązywanych w ocenie technologii i ich zasięg (zwykle dotyczą wszyst-

kich obywateli) w procesie szacowania skutków ekspertom rzadko udaje się zachować neutralność i odpowiedni dystans do badanych problemów: eksperci mają przeważnie trudności z właściwym oddzieleniem swoich ról jako bezstronnego recenzenta, jako światopoglądowo lub politycznie zaangażowanego obywatela, a nawet jako interesariusza. Nie jest żadną tajemnicą, że w dzisiejszych czasach wszechobecnej komercji i przekształcania wszystkiego w towar również eksperci bywają przekupni i w razie potrzeby znalezienie eksperta gotowego wydać korzystną dla jednej ze stron opinię w porządnym naukowym stylu nie sprawia zwykle większych trudności. Zastrzeżenia dotyczące ewentualnej stronniczości ekspertów dotyczą w równej mierze osób odpowiedzialnych za szacowanie skutków, co specjalistów od ich wartościowania, i to niezależnie od ich proveniencji. Oceny etyków wcale nie wydają się być pod tym względem bardziej „podejrzane” od wyników sondaży prezentowanych przez socjologów. Dlatego w obliczu tych i wielu innych zastrzeżeń do tradycyjnych decyzyjnych rozwiązań w ocenie technologii wiele społeczeństw obywatelskich uznało dalsze pozostawianie ekspertom lub politykom pełni władzy definicyjnej i prawa do wydawania sądów o społecznej dopuszczalności lub niedopuszczalności określonych rozwiązań technicznych za nie do zaakceptowania.

Procedury partycypacyjne mają zarówno wiele zalet, jak i wad. Za zaangażowaniem obywateli w procesy ewaluacyjne i decyzyjne na obszarze polityki technologicznej przemawia niemało pragmatycznych argumentów. Partycypacja przyczynia się do remoralizacji sfery publicznej, upowszechnia świadomość odpowiedzialności moralnej obywateli za wspólne dobro. Przeciwdziała wyobcowywaniu się struktur politycznych, legitymizuje procesy polityczne, zwiększa zaufanie obywateli i zapewnia większą akceptację społeczną decyzji politycznych. W przeciwieństwie do modeli eksperckich partycypacja poszerza i uzupełnia bazę kognitywną procesów decyzyjnych i ewaluacyjnych o wiedzę „miejscową”, której często nie posiadają eksperci. Partycypacja przynosi ponadto korzyści edukacyjne i oświatowe, bo upowszechniając wiedzę o innowacjach, zapobiega wielu bezzasadnym uprzedzeniom i związanym z nimi konfliktom społecznym, których częstą przyczyną bywa niedostateczna wiedza obywateli o tych innowacjach i ich skutkach. Partycypacja przyczynia się również do poprawy kultury politycznej i racjonalności debat publicznych poprzez upowszechnienie argumentowania, a także zapewnia ocenie technologii i jej rezultatom większy rezonans

w bieżącej polityce, na który często nie mogą liczyć opinie gremiów ekspertów, bowiem decydenci polityczni zainteresowani przedłużeniem swojego mandatu wyborczego chętniej wsłuchują się w opinię potencjalnych wyborców niż w racjonalne argumentacje uczonych.

Wśród wad podejść partycypacyjnych warto wspomnieć o niektórych niedostatkach metodologicznych oraz trudnościach z efektywnym urzeczywistnieniem zasady uczestnictwa obywateli w praktyce oceny technologii. W procedurach partycypacyjnych nie obowiązują jednolite i jednoznaczne kryteria jakościowe, brak jest jasnych kryteriów przydatności procedur partycypacyjnych w praktyce, nie ma powszechnej zgody nawet co do tego, kiedy procedury te są wystarczająco partycypacyjne. W teorii nie ma zgody co do zasad adekwatnej reprezentacji, przez co w praktyce określone grupy społeczne są często pomijane lub niedoreprezentowane (np. przyszłe pokolenia). Ważnym problemem praktycznym jest wyposażenie losowo wybranych laików angażowanych w procedury partycypacyjnej oceny technologii w odpowiednie kompetencje (poznawcze, społeczne) potrzebne do wydawania takich poważnych sądów. Procedury te są kosztowne, w praktyce nie zastępują tradycyjnych procesów decyzyjnych w polityce ani procedur ekspertowych, a tylko są ich uzupełnieniem, więc najczęściej zderzają się z trudnościami organizacyjnymi i niedostępnością wymaganych zasobów. Zarówno przemyślenia teoretyczne, jak i doświadczenia praktyczne z wdrażaniem procedur partycypacyjnych prowadzą do wniosku, że pełna społeczna kontrola realizacji zasad etyki dyskursu w praktyce jest niemożliwa, bo po pierwsze, nigdy nie można całkowicie wyeliminować niebezpieczeństwa porozumienia kosztem osób trzecich, gdyż w procedurach nigdy nie mogą faktycznie uczestniczyć wszyscy, po drugie, nie ma jasności, jaką strukturę winna mieć procedura partycypacyjna, żeby na podejmowanie decyzji nie miały wpływu zewnętrzne czynniki, takie jak choćby nierówności polityczne, i w końcu po trzecie, zawsze zachodzi niebezpieczeństwo manipulacji, gdyż – co wiadomo z badań społecznych – uczestnicy mogą być nie tylko w błędzie co do własnych interesów, mogą być nawet celowo i systematycznie wprowadzani w błąd przez lobbing ze strony określonych interesariuszy.

Krytycy podejść partycypacyjnych wytykają im ponadto zbytnią naiwność w obliczu determinizmu technologicznego oraz kwestionują ich społeczny mandat i metodykę. Główny problem sprowadza się do pytania: Jakim prawem rezultaty partycypacyjnych procedur ewaluacyjnych i decyzyjnych

roszczą sobie pretensję do zewnętrznej aprobaty (uznania przez resztę społeczeństwa)? Przecież organizowanie procedur opartych na uczestnictwie obywateli nie miałyby pragmatycznie żadnego sensu, gdyby nie towarzyszyła im pretensja do ważności ich rezultatów również dla obywateli nieuczestniczących w takim dyskursie. Strukturalnie problem sprowadza się więc do legitymizacji tych rezultatów i procedur, tego samego, co było wcześniej powodem rezygnacji z dyskursu ekspertowego, procedur i instytucji składających się na system demokracji przedstawicielskiej: Jak zapewnić transfer rezultatów „z wewnątrz” na „zewnątrz” tak, aby pretensja do ich ważności dla zewnętrznych „nieuczestników” była prawomocna? Obojętnie, czy mamy do czynienia z dyskursem obywatelskim, komórką planowania, konferencją konsensualną czy innym okrągłym stołem sytuacja dyskursu dzieli komunikację społeczną na część odbywającą się wewnątrz dyskursu według wewnętrznie uzgodnionych reguł i na część zewnętrzną, w której bierze udział znacznie większa liczba uczestników. Części dyskursu mogą mieć przy tym rozmyte marginesy. Uznanie rezultatów osiągniętych wewnątrz dyskursu przez zewnętrznych aktorów jako prawomocnych zależy zaś od tego, w jakich warunkach i w jakich okolicznościach rezultaty te osiągnięto.

Partycypacyjnej ocenie technologii wytyka się także poważne deficyty metodologiczne i praktyczne trudności związane z jej efektywnym urzeczywistnieniem. Wbrew deklarowanej normatywnej „czystości” tych procedur krytycy wytykają modelom partycypacyjnym szereg normatywnych założeń metodycznych mających poza- lub preproceduralistyczny charakter (ramy organizacyjne, adekwatna reprezentacja, pomijanie pewnych grup, np. przyszłych pokoleń i innych). Główną słabością podejść partycypacyjnych jest ich pragmatyczna cyrkularność: problemy rozstrzygnięcia, które scenariusze przyszłości są najkorzystniejsze i najbardziej pożądane z perspektywy wszystkich, wspólnego dobra, które to rozstrzygnięcie obywatele powierzają systemowi politycznemu z jego instrumentami doradczymi i naukowymi, spycha się z powrotem na obywateli. Koncepcje walczą ponadto z trudnościami z zapewnieniem reprezentatywności, akceptowalnej „na zewnątrz” rekrutacji uczestników i transparentności. Procedury partycypacyjne są kosztowne, w praktyce nie zastępują tradycyjnych procesów decyzyjnych w polityce, a tylko są ich uzupełnieniem, więc najczęściej zderzają się z trudnościami organizacyjnymi, niedostępnością zasobów, np. finansowych oraz należytych kompetencji.

## Wnioski

Z refleksji tych niedostatków wynika szereg postulatów odnoszących się do sposobu organizacji procedur partycypacyjnych, tak aby przynajmniej częściowo zabezpieczyć je przed atakami przeciwników. Po pierwsze, w przypadku oceny technologii bazującej na udziale interesariuszy w procedurze oceny powinni uczestniczyć przedstawiciele wszystkich grup interesariuszy. Aby wykluczyć strategiczny dobór uczestników, celowe byłoby wprowadzanie procedur losowych. Po drugie, jeżeli decyzje mają długofalowe skutki odległe w czasie, należy zapewnić reprezentację przyszłych pokoleń w osobie rzecznika ich interesów. Po trzecie, oprócz doradztwa w zakresie nauk przyrodniczych, technicznych i społecznych nieodzowne wydaje się być doradztwo logiczno-filozoficzne. Filozofowie jako eksperci mieliby za zadanie wyjaśnić uczestnikom dyskursu sens decydowania bazującego na powszechnie akceptowalnych wartościach i sens orientacji etycznej, sprawdzać podnoszone w dyskusji argumenty pod kątem niesprzeczności i uogólnialności oraz w razie potrzeby bronić wartości, których uczestnicy dyskursu dotychczas nie uwzględniali. Po czwarte, na początku procesu decyzyjnego trzeba wyjaśnić, za pomocą jakiej procedury podejmie się decyzję w razie nieosiągnięcia konsensu lub kompromisu. Aby uniemożliwić strategiczne zablokowanie decyzji, trzeba ustalić taką procedurę awaryjną, aby żadna ze stron nie mogła liczyć na to, że w razie nieosiągnięcia konsensu to właśnie jej uda się przeforsować swoją wolę<sup>9</sup>.

Oczywiście realizacja tych postulatów w praktyce nie usuwa większości wymienionych mankamentów procedur partycypacyjnych. Ogólna ocena modeli partycypacyjnych zależy jednak przede wszystkim od tego, czy awansuje się je na główne narzędzie oceny technologii, czy dopuszcza jedynie jako uzupełnienie tradycyjnej oceny technologii rozstrzygającej kwestie społecznej dopuszczalności lub niedopuszczalności określonych rozwiązań technologicznych, opierając się na etycznych standardach uogólnialności. W tym drugim przypadku partycypacyjność na pewno jest sensowną ideą i nie warto się od niej odżegnywać, nie należy jednak mieć wobec niej zbyt wygórowanych oczekiwań.

---

<sup>9</sup> Por. F. Mehl, *Komplexe Bewertungen. Zur ethischen Grundlegung der Technikbewertung*, Münster 2001, s. 270.

## Bibliografia

- Agersnap T., *Consensus Conferences for Technology Assessment*, [w:] *Technology and Democracy. Proceedings of the 3th European Conference on Technology Assessment*, Copenhagen 1992, s. 45-54.
- Grundahl J., *The Danish Consensus Conference Model*, [w:] *Public Participation in Science*, red. S. Joss, J. Durant, Chippenham 1995, s. 31-40.
- Grunwald A., *Technikfolgenabschätzung. Eine Einführung*, Berlin 2002.
- Mehl F., *Komplexe Bewertungen. Zur ethischen Grundlegung der Technikbewertung*, Münster 2001.
- Michalski K., *Dylemat ekspertowy w ocenie technologii*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej – Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 18(2011), s. 123-133.
- Michalski K., *Interdyscyplinarność, transdyscyplinarność, multidyscyplinarność. Nowy paradygmat w nauce i badaniach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej – Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 16(2007), s. 83-100.
- Michalski K., *Problemy metodologiczne w zarządzaniu projektami z zakresu oceny technologii*, „Modern Management Review” 20(2015), nr 3, s. 113-131.
- Michalski K., *Przegląd metod i procedur wykorzystywanych w ocenie technologii*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 3(2015), s. 55-86.
- Michalski K., *Uczestnictwo obywateli w publicznych procesach decyzyjnych jako forma aktywności obywatelskiej na przykładzie partycypacyjnej oceny technologii*, [w:] *Aktywność obywatelska we współczesnym społeczeństwie demokratycznym. Wybrane zagadnienia*, red. R. Klamut, H. Sommer, K. Michalski, Kraków 2010, s. 59-109.
- Stankiewicz P., *Klasyczna i partycypacyjna ocena technologii*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 3(2015), s. 35-54.
- Stankiewicz P., *Teoria i praktyka oceny technologii*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 22(2010), s. 1-4.

# **Rola i znaczenie negocjacji w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Wybrane przykłady**

## **Wstęp**

Różnorodność i dynamizm zagrożeń współczesnego świata wymaga wypracowania efektywnych narzędzi służących zapewnieniu pożądanego stanu bezpieczeństwa. W ramach struktur państwowych tworzone są systemy, które mają na celu przeciwdziałanie zagrożeniom i kryzysom bądź minimalizowanie negatywnych skutków ich wystąpienia. Na system ten składają się wyspecjalizowane organy, jednostki oraz służby posługujące się odpowiednimi instrumentami. Jednym ze sposobów rozwiązywania sytuacji kryzysowych oraz potencjalnych zagrożeń, które mogą spowodować, są negocjacje. Jest to działanie alternatywne w stosunku do siłowych sposobów rozwiązania konfliktu. Jego celem jest pokojowe rozstrzygnięcie.

## **Negocjacje w sytuacji kryzysowej – definicje**

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji negocjacji, ponieważ zakres, jaki obejmują, jest dosyć szeroki. Jedna z nich określa negocjacje jako rozmowę co najmniej dwóch stron, których głównym celem jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie, która jest przedmiotem negocjacji.

cji<sup>1</sup>. Tak więc istotna staje się rozmowa, podczas której strony o początkowo sprzecznych interesach i odmiennych stanowiskach dochodzą do wspólnego porozumienia. Oczywiście należy mieć na uwadze fakt, iż każda ze stron niejednokrotnie musi zrezygnować z części korzyści na rzecz drugiej strony, aby móc efektywnie wypracować przyjęte cele. Inna definicja negocjacji podaje, iż są to „interakcje między ludźmi zmierzającymi do zaspokojenia swoich potrzeb”<sup>2</sup>. Negocjacje pojawiają się wtedy, kiedy co najmniej dwie strony chcą osiągnąć swoje cele. Wówczas, będąc jedną ze stron, stosujemy odpowiednie techniki i metody, aby skłonić drugą stronę do ustępstw względem nas. Jeszcze inna definicja ujmuje negocjacje jako proces dwustronnego komunikowania się, którego celem jest osiągnięcie porozumienia, a więc podjęcia decyzji o przyszłym działaniu w sytuacji, gdy niektóre interesy stron będą konfliktowe<sup>3</sup>. Negocjacje to nie tylko proces dotyczący rzeczywistości, ale również mechanizm wypracowania możliwych rozwiązań na przyszłość.

Stworzenie jednej uniwersalnej definicji negocjacji jest bardzo trudne. Każda z nich będzie zależała od zainteresowań autora. Niemniej jednak wiele z nich wskazuje na fakt, iż występują one w przypadku pojawienia się konfliktu. Aby w ogóle mogło dojść do negocjacji, powinny być spełnione określone warunki<sup>4</sup>:

- (1) strony mają możliwość komunikowania się między sobą;
- (2) niektóre interesy stron pozostają w sprzeczności;
- (3) niektóre interesy stron są takie same, a więc są zgodne;
- (4) pomiędzy stronami istnieje wola negocjowania.

W przypadku gdy proces przekazywania informacji nie jest możliwy lub gdy wszystkie interesy stron są zgodne, negocjacje nie są możliwe.

Istotnym rodzajem negocjacji są negocjacje kryzysowe. Obejmują one działania podejmowane nie tylko przez policję, inne służby mundurowe, ale także wszystkie osoby prowadzące rozmowę podczas wystąpienia sytuacji

<sup>1</sup> E.M. Cenker, *Negocjacje jako forma komunikacji interpersonalnej*, Poznań 2011, s. 12.

<sup>2</sup> *Prawnik jako negocjator: czyli jak efektywnie negocjować zagadnienia prawne*, red. L. Hawkins, M. Hudson, R. Cornall, Warszawa 1994, s. 54, cyt. za: R. Morek, *Negocjacje*, [w:] *Media-cje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2014, s. 151.

<sup>3</sup> R. Rządca, P. Wujec, *Negocjacje*, Warszawa 2001, s. 10.

<sup>4</sup> M. Tokarz, *Negocjacje z terrorystą*, [w:] *Aspekty kompetencji komunikacyjnej*, red. B. Siemrocka, Wrocław 2005, s. 219-221.

kryzysowej<sup>5</sup>. Waldemar Kitler przez sytuację kryzysową rozumie „zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)”<sup>6</sup>. Definicję sytuacji kryzysowej zawiera Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, która określa sytuację kryzysową jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”<sup>7</sup>.

Innym aktem prawnym, który zawiera definicję sytuacji kryzysowej, jest Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych, które do sytuacji kryzysowych zalicza zdarzenia związane z:

- (1) wzięciem i przetrzymaniem zakładników;
- (2) zapowiedzią popełnienia samobójstwa;
- (3) groźbą użycia przez sprawcę broni lub niebezpiecznego narzędzia albo materiału w stosunku do osób i mienia.

Przyczyny wystąpienia sytuacji kryzysowej mogą mieć różny charakter: społeczny, psychologiczny, polityczno-militarny<sup>8</sup>. Mogą wynikać z określonej sekwencji zdarzeń w określonej sferze. Negocjacje w sytuacjach kryzysowych stanowią pokojową alternatywę rozwiązania konfliktu. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji negocjacji kryzysowych. Można je określić jako „sposób postępowania, gdy strony szukają wspólnego rozwiązania konfliktu, polegający na podaniu swoich racji z jednoczesnym uwzględnieniem, że z części swoich roszczeń rezygnujemy na rzecz drugiej strony”<sup>9</sup>. Z kolei inna definicja określa negocjacje kryzysowe jako „proces

<sup>5</sup> J. Stawnicka, *Modele komunikacji w negocjacjach kryzysowych*, Dąbrowa Górnicza 2012, s. 16.

<sup>6</sup> W. Kitler, *Teoretyczny problem czy problematyczna teoria?*, 10.08.2005, <http://www.straz.gov.pl> [dostęp: 6.02.2017].

<sup>7</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1166.

<sup>8</sup> J. Stawnicka, *Modele komunikacji...*, s. 19.

<sup>9</sup> *Psychologia bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, H. Wawrzynowicz, J. Mydlarska, Poznań 2011, s. 62.

dochodzenia do porozumienia w sytuacji różnic interesów, gdzie sytuacji negocjacyjnej towarzyszą ekstremalne emocje i zachowania (początkowo przeważnie destruktywne)<sup>10</sup>. Dariusz Piotrowicz za negocjacje kryzysowe przyjmuje proces, w którym poprzez wykorzystanie odpowiednich metod i zasad interwencji kryzysowej, negocjator-interwent dąży do zmiany stanu emocjonalnego sprawcy<sup>11</sup>.

Pojęciem w węższym w obrębie negocjacji kryzysowych są negocjacje policyjne. Marzena Netczuk-Gwoździewicz negocjacje policyjne definiuje jako prowadzenie komunikacji ze sprawcą zdarzenia przestępczego w trakcie jego trwania, którego celem jest rozwiązanie zdarzenia w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawnymi oraz zasadami etycznymi obowiązującymi policję<sup>12</sup>. Dariusz Biel z kolei wskazuje na dwa ujęcia negocjacji policyjnych. Pierwsze – wąskie obejmuje działania według procedur zawartych w odpowiednich aktach normatywnych, drugie – szersze oznacza działanie komunikacyjne pionu prewencyjnego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, w których nie biorą udziału policyjni negocjatorzy. Autor wskazuje, iż należy do nich zaliczyć prenegocjacje prowadzone przez policjantów oraz inne działania komunikacyjne mające na celu zażegnanie konfliktu, do których policyjni negocjatorzy nie są wzywani<sup>13</sup>.

W Polsce negocjacje policyjne regulowane są wspomnianym już wcześniej Zarządzeniem nr 4 Komendanta Głównego Policji. Zgodnie z § 2 pkt 1 zarządzenia przez negocjacje policyjne należy rozumieć komunikację między sprawcą sytuacji kryzysowej a negocjatorem policyjnym w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej. Zarządzenie wskazuje również na metody służące negocjowaniu ze sprawcami. Zalicza się do nich rozmowę z wykorzystaniem środków technicznych oraz rozmowę bezpośrednią z zapewnieniem odpowiedniego bezpieczeństwa. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej negocjacje prowadzone są przez zespół negocjatorów. Do zespołu negocjatorów wchodzi policjanci, którzy ukończyli szkolenie z zakresu negocjacji zorganizowane przez Komendę Główną Policji (§ 3 pkt 1), oraz stosownie do

<sup>10</sup> D. Piotrowicz, *Negocjacje kryzysowe i policyjne. Wybrane zagadnienia psychologiczne i kryminologiczne*, Warszawa 2010, s. 54.

<sup>11</sup> Tamże, s. 54-56.

<sup>12</sup> M. Netczuk-Gwoździewicz, *Negocjacje w sytuacjach kryzysowych*, Wrocław 2014, s. 100.

<sup>13</sup> D. Biel, *Negocjacje w sytuacjach kryzysowych. Podejście pragmatyczne*, Katowice 2012, s. 43.

potrzeb inne osoby, których wiedza i umiejętności są niezbędne dla właściwego przebiegu negocjacji (§ 4 pkt 2). Każdy z członków zespołu negocjacyjnego ma przydzielone zadania wynikające z przedstawionego zarządzenia. Negocjacje policyjne zazwyczaj prowadzone są pod presją, gdyż gra toczy się o ludzkie życie. Dodatkowym obciążeniem jest fakt, iż jest się nieustannie obserwowanym przez osoby trzecie, które oczekują pozytywnych rezultatów rozwiązania konfliktowej sytuacji. Wynikiem prowadzonych negocjacji przez policję ma być zażegnanie konfliktu z jak najmniejszymi stratami, zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom incydentu, zatrzymanie sprawców oraz to, aby podejmowane działania miały oparcie w prawie<sup>14</sup>. Jak wskazują dane z Komend Wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji, negocjatorzy policyjni uczestniczą w ok. 300 sytuacjach kryzysowych rocznie. Sytuacje te dotyczą najczęściej: zapowiedzi popełnienia samobójstwa, wzięcia i przetrzymywania zakładników, groźby użycia broni, niebezpiecznego narzędzia lub materiału, udziału w protestach społecznych czy przygotowania do prowadzenia negocjacji bez faktycznego ich prowadzenia<sup>15</sup>. Negocjacje policyjne znajdują się w obrębie negocjacji kryzysowych. Należy pamiętać, iż nie tylko policja prowadzi negocjacje. Również Żandarmeria Wojskowa czy Straż Graniczna niejednokrotnie zmuszone są do prowadzenia tego typu działań.

Rozmowy prowadzone w trakcie negocjacji kryzysowych odznaczają się kilkoma cechami<sup>16</sup>:

- występowaniem przemocy (nie tylko po stronie sprawcy, ale również służb odpowiedzialnych za przywrócenie porządku);
- gra toczy się o wysoką stawkę, którą jest ludzkie życie lub zdrowie;
- koncentracją na warunkach stawianych przez sprawcę incydentu, który na początku nie rozważa innych możliwości rozwiązania sytuacji jak tylko poprzez spełnienie jego żądań;
- emocjonalnością (złość, strach, porywczosć);
- presją czasu;

<sup>14</sup> J. Dworzecki, *Negocjacje policyjne w Polsce: zarys zagadnienia*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 3(2010), nr 4, s. 98-99.

<sup>15</sup> D. Piotrowicz, *Negocjacje kryzysowe i policyjne...*, s. 49-50.

<sup>16</sup> J.A. Call, *The Hostage Triad. Takers, Victims and Negotiators*, [w:] *Lethal Violence. A Source-Book on Fatal Domestic, Acquaintance and Stranger*, red. H.V. Hall, Boca Raton 1999, s. 561-588, cyt. za: N.A. Dębowska, *Uwarunkowania negocjacji z terrorystami*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 7(2014), nr 1, s. 60.

- niejednokrotnym brakiem informacji dotyczących sprawcy, samego incydentu, które pomogłyby podjąć sprawne działania;
- kłopotem z możliwością zapisu szczegółowych uzgodnień.

## Negocjacje w sytuacji kryzysowej – przykłady

Moment reakcji otoczenia na powstałą sytuację kryzysową należy nazwać interwencją kryzysową. Piotrowicz uważa, iż interwencja ta „jest działaniem celowym, świadomym i podejmowanym zwykle przez profesjonalistów, w celu zapewnienia bezpieczeństwa, oceny zachowania oraz udzielenia wsparcia osobie (osobom) przeżywającym kryzys psychologiczny”<sup>17</sup>. Są to działania wynikające z wystąpienia sytuacji kryzysowej, mające na celu przywrócenie odpowiedniego, niedestrukcyjnego zachowania sprawcy, zapewniające poprawę bezpieczeństwa osób bezpośrednio zagrożonych jego działaniem.

Różnorodność sytuacji kryzysowych powoduje, iż nie w każdej sytuacji będą wykorzystywani negocjatorzy policyjni. Kluczowe staje się zachowanie sprawcy, którego działanie w istotny sposób będzie determinowało możliwości i decyzje dotyczące rozwiązania konfliktowej sytuacji.

Niejednokrotnie sprawcami sytuacji kryzysowych są przestępcy, mający doświadczenie kryminalne. Ostatnie dziesięciolecia dostarczyły wielu przykładów działalności pojedynczych sprawców, ale również grup przestępczych. Za przykład można wskazać chociażby współczesny terroryzm, piractwo morskie, którego jednym z motywów działania jest wymuszenie określonych korzyści materialnych. Często działania, które podejmują, są przemyślane i zaplanowane. Wówczas istotna staje się reakcja służb czy organów, które mają za cel przedsięwziąć odpowiednie środki do opanowania sytuacji.

Egzemplifikacją efektywnych negocjacji z porwaczami mogą być negocjacje dotyczące uwolnienia polskich marynarzy. W nocy z 26 na 27 listopada 2015 roku nigeryjscy piraci zaatakowali statek „Szafr” należący do polskiego armatora EuroAfrica. Na pokładzie znajdowało się 16 Polaków. Po splądrow-

<sup>17</sup> D. Piotrowicz, *Negocjacje kryzysowe i policyjne...*, s. 123.

waniu statku porywacze wzięli jako zakładników pięciu polskich obywateli<sup>18</sup>. Negocjacje z porywaczami prowadziła spółka, która była właścicielem statku, we współpracy z polskimi i nigeryjskimi władzami, tworząc specjalny zespół powołany w tym celu. Po niemalże dwóch tygodniach zakładnicy zostali uwolnieni, o czym poinformowały polskie władze 8 grudnia 2015 roku. W wyniku podjętych rozmów, nikomu z załogi statku nic się nie stało.

Innym przykładem porwania, które zakończyło się sukcesem dzięki negocjacjom, były rozmowy prowadzone z porywaczami samolotu Kuwejckich Linii Lotniczych w 1988 roku. Od samego początku negocjacje prowadzone były w sposób intensywny. Porywczce domagali się m.in. zwolnienia z więzień Szyitów skazanych za terroryzm. Rząd Kuwejtu stanowczo odmawiał spełnienia żądań. Ostatecznie wszyscy zakładnicy zostali zwolnieni, władze Kuwejtu odniosły się wówczas do muzułmańskich wartości miłosierdzia oraz ostrzeżeń proroka przed braniem zakładników. Porywaczom zezwolono na opuszczenie Algierii<sup>19</sup>.

Powyższe przykłady sytuują negocjacje jako skuteczną metodę rozwiązywania sytuacji kryzysowej. Istotną rolę w rozmowach ze sprawcami konfliktu odgrywają negocjatorzy. W dużej mierze od nich zależy, w którym kierunku negocjacje będą zmierzały i z jakim skutkiem. Umiejętność negocjowania wymaga interdyscyplinarnej wiedzy, predyspozycji własnych oraz zaangażowania. Kluczowe jest, aby negocjator potrafił zrozumieć problem stanowiący przedmiot negocjacji<sup>20</sup>. Dobry negocjator powinien odznaczać się kilkoma cechami. Jedną z nich jest samokontrola emocjonalna. Chodzi głównie o to, aby negocjator wykazywał się odpornością na stres i frustrację oraz odpowiednim podejściem do problemów<sup>21</sup>. Inną ważną cechą jest empatia, a więc umiejętność rozeznania sytuacji, odczuć i pomysłów innych osób<sup>22</sup>. Dzięki niej, negocjator potrafi wyczuć zamiary i intencje sprawcy sytuacji kryzysowej, jak również wpływać na zmianę zachowania. Asertywność jako kolejna cecha wpływa na przebieg rozmów. Nadmiar lub niedomiar asertywności

<sup>18</sup> P. Kuś, *Porwani Polacy w Nigerii: prowadzone są negocjacje z terrorystami*, <http://www.gospodarkamorska.pl> [dostęp: 10.02.2017].

<sup>19</sup> M. Zięba, *Sposoby negocjacji z terrorystami*, [w:] *Relacje interpersonalne z perspektywy nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Lublin 2010, s. 341.

<sup>20</sup> *Negocjacje*, s. 104.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> E. Bieńkowska, *Poradnik mediatora*, Warszawa 1999, s. 24 i nast.

mogą zakłócić przebieg negocjacji. Jak zauważa Piotrowicz, osoby o wysokim poziomie asertywności mają tendencje do dbania o własne interesy, nie potrafiąc równocześnie zrezygnować z walki o własne zdanie<sup>23</sup>. Dobry negocjator powinien być cierpliwy i odpowiedzialny. Powinien potrafić radzić sobie z porażkami i próbować na nowo dojść do wyznaczonego celu. Będąc odpowiedzialnym, jest świadomy konsekwencji podjętych działań, niezależnie od tego, czy są one skuteczne czy nie<sup>24</sup>. Elastyczność jako kolejna cecha powoduje umiejętność dopasowania się do zmiany sytuacji. Umiejętność słuchania stanowi zaś podstawę nawiązania dobrej relacji i kontaktu<sup>25</sup>. Wśród innych istotnych cech, które powinien posiadać negocjator, wyróżnia się doświadczenie życiowe, wiarygodność, wiedzę związaną z problemem. Wszystkie cechy negocjatora kształtują sposób, w jaki zostaną one poprowadzone. Znaczenia nabierają nie tylko osobiste cechy osobowościowe negocjatora, ale również ważna jest komunikacja niewerbalna. Negocjator w trakcie negocjacji powinien potrafić nawiązać ze sprawcą pewnego rodzaju więź, która będzie podstawą zaufania stron.

Poza cechami i umiejętnościami negocjatora, ważny jest dobór odpowiednich narzędzi, metod i technik negocjacyjnych. W negocjacjach kryzysowych można wskazać na trzy strategie pracy negocjatorów: liniową, równoległą i hybrydową. Strategia linowa zakłada podjęcie działań tylko i wyłącznie przez negocjatora. Sprawca przedstawia swoje żądania. Mimo przyjęcia zasady, że działania podejmuje negocjator, należy mieć na uwadze fakt, iż zawsze zaistnieć może sposobność rozwiązania konfliktu za pomocą siły.

Strategia równoległa polega na współpracy negocjatorów z jednostkami taktycznymi w kwestii ostatecznego rozwiązania kryzysu. Czynności negocjacyjne zostają podporządkowane rozwiązaniu siłowemu.

Strategia hybrydowa zakłada działania negocjatora w sposób mieszany w odniesieniu do poprzednich strategii. Negocjator uczestniczy w procesie negocjacyjnym, nie przedstawiając się. Jego działania zmierzają do wypracowania rozwiązania korzystnego dla wymiaru sprawiedliwości<sup>26</sup>.

Wybór określonej strategii musi być świadomy i przemyślany. Przesłanki wyboru właściwego postępowania powinny uwzględniać: postawę stron,

<sup>23</sup> D. Piotrowicz, *Negocjacje kryzysowe i policyjne...*, s. 267.

<sup>24</sup> J. Czapiński, *Psychologia pozytywna*, Warszawa 2005, s. 12.

<sup>25</sup> M. Netczuk-Gwoździwicz, *Negocjacje*, s. 105-106.

<sup>26</sup> J. Czapiński, *Psychologia pozytywna*, s. 64-65.

kategorię i rodzaj kryzysu, wiek, stan psychiczny, osobowość stron, stosunek do rozwiązania kryzysu oraz charakter posiadanych informacji<sup>27</sup>. Przykładem doboru niewłaściwych środków i metod związanych z rozwiązaniem sytuacji kryzysowej są dwa tragiczne wydarzenia. Pierwsze z nich dotyczy szturm na teatr na Dubrowce, drugie ataku terrorystów na szkołę w Biesłanie.

Dnia 23 października 2002 roku w trakcie trwania musicalu w teatrze na Dubrowce do środka wkroczyła grupa 41 czeczeńskich terrorystów. Postanowili zająć salę widowiskową oraz przyległe do niej pomieszczenia. W sumie jako zakładników wzięto wówczas 920 osób, z czego 67 stanowili obcokrajowcy. Terroryci żądali m.in. zaprzestania wojny w Czeczeni. Przywódcą terrorystów był Czeczen Mowsar Barajew. W trakcie przetrzymywania zakładników do środka teatru zostały wpuszczone osoby, m.in. dziennikarz Mark Franchetti z gazety „The Sunday Times”, Anna Politkowska z „Nowaja Gazieta”, lekarz Leonid Roszał, posłanka Irina Chakamada oraz piosenkarz Iosif Kobzon. Terroryci wyznaczyli na łącznika lekarkę Marinę Szkolnikową, która przedstawiła postulaty sprawców. Już drugiego dnia w wyniku negocjacji terrorystów ze sztabem operacyjnym wypuszczono 150 osób<sup>28</sup>. Jednakże z niewyjaśnionych przyczyn sztab operacyjny podjął decyzję o szturmie. Do teatru wkroczył Specnaz<sup>29</sup>, wpuszczając do sali gaz, który miał obezwładnić terrorystów. W wyniku szturm zginęło 130 zakładników, z czego tylko pięciu z nich z rąk terrorystów<sup>30</sup>. Działania podjęte przez sztab operacyjny okazały się błędne, ukazały jedynie nieudolność służb w prowadzeniu działań w trakcie ataku terrorystycznego.

Drugi przykład niewłaściwego doboru środków mających na celu zażegnanie sytuacji kryzysowej dotyczy ataku na szkołę w Biesłanie. Leżąca w Osetii Północnej miejscowość Biesłan i położona w niej szkoła została 1 września 2004 roku zaatakowana przez 40 terrorystów. Wzięto wówczas jako zakładników 1100 osób, z czego 770 stanowiły dzieci<sup>31</sup>. W pierwszych dwóch dniach napastnicy żądali od władz, aby pertraktacje były prowadzone przez prezydentów Inguszetii i Osetii Północnej. Każdy negocjator, który wszedł do środka, a którego żądali terroryci, wprowadził z budynku kilkoro zakład-

<sup>27</sup> N.A. Dębowska, *Uwarunkowania negocjacji z terrorystami...*, s. 62.

<sup>28</sup> *KGB/FSB. Władcy Rosji*, red. A. Sołdatow, I. Borogan, Warszawa 2015, s. 169-171.

<sup>29</sup> Wojska Specjalnego Przeznaczenia Federacji Rosyjskiej.

<sup>30</sup> *KGB/FSB. Władcy Rosji*, s. 179.

<sup>31</sup> Tamże, s. 187.

ników jako znak dobrej woli ze strony napastników. Dnia 3 września doszło do eksplozji, czego konsekwencją był szturm sił specjalnych. Rozpoczęła się regularna walka. W ciągu trzech dni zginęło 334 zakładników, pośród nich było 186 dzieci<sup>32</sup>. Porażki w Biesłanie i na Dubrowce ukazały niezdolność służb i władz do użycia efektywnych środków w trakcie zaistnienia sytuacji kryzysowej. Stały się przykładem błędnie ocenionej sytuacji oraz symbolem nieudolności rosyjskich sił specjalnych.

Przedstawione sytuacje kryzysowe w Dubrowce i Biesłanie wskazują na fakt, iż władze niektórych państw wolą rozwiązać sytuację za pomocą działań siłowych niż w sposób pokojowy. Takich przykładów z historii można przytaczać wiele. Podjęcie negocjacji z terrorystami lub innymi sprawcami sytuacji kryzysowych wymaga pokazania ze strony władz lub służb, iż poprzez podjęte rozmowy sprawcy mogą osiągnąć założone cele. Stanowią element zwalczania przestępstwa oraz likwidacji sytuacji kryzysowej. William Ury wskazuje na trzy sposoby reakcji na sytuację kryzysową. Pierwszą z nich jest odpowiedź ataku na atak, która ostatecznie prowadzi do eskalacji konfliktu. Druga reakcja to poddanie się, ustąpienie w celu załagodzenia sytuacji oraz poprawa wzajemnych stosunków. Trzecią reakcją jest całkowite zerwanie stosunków, konsekwencją zaś brak konstruktywnego rozwiązania konfliktu<sup>33</sup>.

Ten sam autor wyróżnia następujące etapy negocjacji przełamujących w sytuacji kryzysowej<sup>34</sup>:

- (1) należy kontrolować swoje zachowanie, powstrzymać się od natchmiastowej reakcji, przemyśleć swoje interesy i oszacować alternatywę negocjacyjnego porozumienia;
- (2) przejść na stronę przeciwnika, zdobyć jego zaufanie, potwierdzić swoje kompetencje oraz postarać się spojrzeć na sytuację ze strony oponenta;
- (3) nie odrzucać wprost żądań, lecz je przekształcać; należy zwrócić uwagę na realizację interesów drugiej strony, ukierunkować je na rozwiązanie problemu;

<sup>32</sup> Tamże, s. 187-188.

<sup>33</sup> W. Ury, *Odchodząc do NIE. Negocjowanie od konfrontacji do kooperacji*, tłum. R.A. Rządca, Warszawa 2014, s. 48-51.

<sup>34</sup> Tamże, s. 31-33.

- (4) zbudować „złoty most”, identyfikując potrzeby i interesy będące wynikiem podstawowych potrzeb; należy pomóc zachować twarz, aby wynik negocjacji druga strona wzięła za zwycięstwo;
- (5) w przypadku gdy druga strona uważa, że może uzyskać coś bez negocjacji, trzeba przekonać ją, że jest inaczej, bez negocjacji nie będzie porozumienia oraz obopólnej satysfakcji.

## **Wnioski**

Istnieje wiele różnych możliwości rozwiązania sytuacji kryzysowej, począwszy od rozwiązań siłowych, a skończywszy na pokojowym rozwiązaniu sporu. Do jednych z nich zalicza się negocjacje. Jak pokazuje praktyka, pomimo zainteresowania problematyką negocjacji kryzysowych, nadal preferowane są metody siłowe w rozwiązywaniu kryzysu. Pomimo opracowania wielu teoretycznych strategii i technik negocjacyjnych nie ma jednej uniwersalnej, która znajdzie zastosowanie w każdej sytuacji kryzysowej. Zwalczanie możliwych kryzysów wymaga podejścia wielokierunkowego. Działania siłowe nie zawsze są jedynym rozwiązaniem. Niekiedy powodują większe straty niż inne rozwiązania. Negocjacje jako alternatywa dla rozwiązań siłowych stanowi istotne zagadnienie. Planowanie i prowadzenie interwencji kryzysowej poprzez odpowiednią komunikację to zadaniem negocjatora jako głównego podmiotu rozmów ze sprawcami sytuacji kryzysowej. Niejednokrotnie pojawia się pytanie o sens negocjowania, chociażby z terrorystami. Jest to dosyć trudne, ponieważ możemy odnaleźć szereg argumentów przemawiających za, jak i przeciw. Warto negocjować w każdym przypadku. Należy mieć na względzie przede wszystkim podmioty, które są zagrożone w wyniku kryzysu.

## **Bibliografia**

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1166.

Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych.

- Biel D., *Negocjacje w sytuacjach kryzysowych. Podejście pragmatyngwistyczne*, Katowice 2012.
- Bieńkowska E., *Poradnik mediatora*, Warszawa 1999.
- Center E.M., *Negocjacje jako forma komunikacji interpersonalnej*, Poznań 2011.
- Czapiński J., *Psychologia pozytywna*, Warszawa 2005.
- Dębowska N.A., *Uwarunkowania negocjacji z terrorystami*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 7(2014), nr 1, s. 49-69.
- Dworzecki J., *Negocjacje policyjne w Polsce: zarys zagadnienia*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 3(2010), nr 4, s. 90-105.
- KGB/FSB. *Władcy Rosji*, red. A. Słodatow, I. Borogan, Warszawa 2015.
- Kitler W., *Teoretyczny problem czy problematyczna teoria?*, <http://www.straz.gov.pl> [dostęp: 6.02.2017].
- Kuś P., *Porwani Polacy w Nigerii: prowadzone są negocjacje z terrorystami*, <http://www.gospodarkamorska.pl> [dostęp: 10.02.2017].
- Morek R., *Negocjacje*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2014, s. 137-153.
- Negocjacje*, red. R. Rządca, P. Wujec, Warszawa 2001.
- Netczuk-Gwoździewicz M., *Negocjacje w sytuacjach kryzysowych*, Wrocław 2014.
- Piotrowicz D., *Negocjacje kryzysowe i policyjne. Wybrane zagadnienia psychologiczne i kryminologiczne*, Warszawa 2010.
- Psychologia bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, H. Wawrzynowicz, J. Mydlarska, Poznań 2011.
- Rządca R., Wujec P., *Negocjacje*, Warszawa 2001.
- Stawnicka J., *Modele komunikacji w negocjacjach kryzysowych*, Dąbrowa Górnicza 2012.
- Tokarz M., *Negocjacje z terrorystą*, [w:] *Aspekty kompetencji komunikacyjnej*, red. B. Sierocka, Wrocław 2005, s. 219-221.
- Ury W., *Odchodząc do NIE. Negocjowanie od konfrontacji do kooperacji*, tłum. R.A. Rządca, Warszawa 2014.
- Zięba M., *Sposoby negocjacji z terrorystami*, [w:] *Relacje interpersonalne z perspektywy nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Lublin 2010, s. 339-341.

# **Możliwości prowadzenia negocjacji ze sprawcami zamachów terrorystycznych o charakterze fundamentalizmów islamskich**

## **Wstęp**

Celem artykułu jest wskazanie możliwości prowadzenia negocjacji policyjnych w trakcie incydentów terrorystycznych z udziałem sprawców o motywacji radykalizmów islamskich. W tym celu autor przedstawił zarys natury współczesnego terroryzmu w Europie oraz dokonał analizy możliwości reagowania na potencjalne zamachy terrorystyczne. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniu prowadzenia negocjacji policyjnych w sytuacjach zakładniczych. Rozważania zostały zakończone wnioskami i rekomendacjami w zakresie wykorzystywania zespołu negocjacyjnego w działaniach antyterrorystycznych.

## **Terroryzm islamski a negocjacje**

Jednym ze zjawisk prowadzących do deprywacji potrzeby bezpieczeństwa we współczesnej cywilizacji jest terroryzm. W historii ludzkości nasilenie terroryzmu zawsze towarzyszyło zmianom rewolucyjnym. Akty terroru

stały się nie tylko częste, ale nabrały też o wiele większych rozmiarów po II wojnie światowej. Podłożem terroryzmu jest postawa przemocy wobec innych ludzi, grup ludzkich oraz społeczeństw. Ponadto składnikiem postawy wrogości jest działanie wrogie wobec danej osoby lub grupy, które wyraża się w zachowaniu świadomie nastawionym na niszczenie ważnych elementów życia tej osoby bądź na jej poniżenie. Efektem działania wrogiego jest przede wszystkim zdominowanie osoby lub też osób będących obiektem działania<sup>1</sup>. Terroryzm odcisnął swoje negatywne piętno na życiu obywateli większości państw na świecie. Dlatego też realność możliwości stania się ofiarą zamachu terrorystycznego sprawia, że ludzie godzą się na ograniczenia swobód obywatelskich, na wprowadzanie obostrzeń i ograniczeń, aby tylko czuć się bezpieczniej. Także terroryzm w obecnym kształcie ma swoje korzenie zarówno w wewnętrznych uwarunkowaniach danego kraju, w zmianach zachodzących w mentalności społeczeństw, jak i irracjonalnym postrzeganiu przez człowieka otaczającej rzeczywistości. Współczesny świat targany jest też wieloma konfliktami, które mimo swojego regionalnego zasięgu mają wpływ na polityczną i militarną sytuację na kuli ziemskiej<sup>2</sup>.

Od początku 2015 roku społeczność europejska stała się teatrem wzmożonej aktywności terrorystycznej. W porównaniu do 2014 roku, kiedy to na terenie Unii Europejskiej (UE) z rąk zamachowców zginęły 4 osoby, w kolejnym było ich już ponad 150, a ok. 360 osób zostało rannych. Francja, Belgia i Niemcy zostały zaatakowane przez terrorystów z niespotykaną dotąd siłą i determinacją. W całej Unii aresztowano w 2015 roku 1077 osób oskarżonych o terroryzm, w tym aż 424 we Francji. Skala całości liczb odnoszących się do zamachów terrorystycznych, w tym planowanych, jest również ogromna. W 2015 roku w sześciu krajach Wspólnoty (Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Wielka Brytania, Włochy) zaplanowano aż 211 zamachów – niektóre z nich przeprowadzono, inne nie powiodły się lub zostały udaremnione<sup>3</sup>.

Rozkwit terroryzmu o charakterze dżihadystycznym w ostatnich latach na terenie Europy ma szereg uwarunkowań historycznych, politycznych i społecznych. Zwiększona liczba zamachów o podłożu religijnym powoduje

<sup>1</sup> B. Hołyst, *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*, t. 1, Warszawa 2014, s. 231.

<sup>2</sup> K. Jałoszyński, *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 2001, s. 8.

<sup>3</sup> Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016*, [https://www.europol.europa.eu/latest\\_publications/37](https://www.europol.europa.eu/latest_publications/37) [dostęp: 17.06.2016].

w wielu krajach zachwianie bezpieczeństwa w wymiarze obiektywnym<sup>4</sup> i subiektywnym<sup>5</sup>. Jest to element strategii pośredniej terroryzmu, którą skutecznie posługują się terroryści islamscy, a przekłada się ona na wyraźną zmianę w codziennym życiu obywateli większości państw europejskich. Zdobywce demokracji w postaci szeregu wolności i praw są coraz częściej ograniczane kolejnymi zmianami legislacyjnymi i organizacyjnymi, wprowadzanymi na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa. Obserwowana w 2015 i 2016 roku dynamika wzrostu liczby zamachów, w połączeniu z ich śmiertelnością i specyficznym charakterem, zwiększa realne zagrożenie i jest przyczyną wielu zmian w niemal wszystkich obszarach funkcjonowania państwa.

Eksperti Europolu w najnowszym raporcie na temat zmian w sposobie przeprowadzenia zamachów terrorystycznych przez fundamentalistów islamskich<sup>6</sup> wskazują na następujące wnioski i tendencje, które mogą utrzymywać się przez najbliższe lata:

- w ostatnich latach widać wyraźny wzrost aktywności sprawców zamachów terrorystycznych o charakterze radykalizmów islamskich;
- ze względu na udział państw UE w interwencji przeciwko ISIS<sup>7</sup>, stały się one legitymizowanym celem ataków i należy spodziewać się

<sup>4</sup> W wybranych państwach europejskich od wielu miesięcy permanentnie funkcjonuje stan podwyższonego zagrożenia zamachami terrorystycznymi (Francja, Wielka Brytania, Niemcy), co jest spowodowane realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego w tych państwach.

<sup>5</sup> Badania przeprowadzone przez Pew Research Centre potwierdzają, że w większości państw europejskich znacznie wzrósł poziom strachu przed ekstremizmem islamskim – szczególnie na przestrzeni lat 2011-2015. I tak we Francji jest to wzrost z 29% do 67%, w Niemczech z 26% do 46%, w Hiszpanii z 32% do 61% i w Polsce z 7% do 22%. Podobnie w państwach nieeuropejskich czy nawet muzułmańskich. Zob. <http://www.pewresearch.org/topics/terrorism/2016/> oraz <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Na-swiecie-rosnie-strach-przed-islamskim-ekstremizmem-Coraz-bardziej-boimy-sie-go-rowniez-w-Polsce,wid,17723347,wiadomosc.html?ticaid=11790e> [dostęp: 17.06.2016].

<sup>6</sup> Europol, *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*, Haga 2016, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-revisited> [dostęp: 23.02.2017].

<sup>7</sup> Organizacja funkcjonuje pod wieloma nazwami w zależności od czasu aktywności oraz podmiotów interpretujących aktywność organizacji. W Polsce powszechnie używa się dla aktywności grupy nazwy Państwo Islamskie; często dla podkreślenia jej oficjalnej niepaństwowości stosowana nazwa to tzw. Państwo Islamskie. Historycznie w zależności

- wzrostu liczby takich zdarzeń wraz z kolejnymi porażkami Państwa Islamskiego w rejonie Bliskiego Wschodu;
- sprawcy aktywnie współpracujący z ISIS planują zorganizowane ataki terrorystyczne, natomiast samotni solo terroryści – inspirowani radykalnymi poglądami organizacji terrorystycznych – stosują przeważnie techniki oparte na prostszych technikach i narzędziach zamachów;
  - niektóre sposoby przeprowadzania zamachów terrorystycznych przez sprawców na terenach Bliskiego Wschodu są implementowane do działań terrorystycznych na terenach państw UE;
  - sprawcy zamachów coraz częściej kierują swoje aktywności w stronę obiektów miękkich – nieposiadających zorganizowanych systemów bezpieczeństwa, w tym antyterrorystycznego;
  - zamachy terrorystyczne o podłożu radykalizmów islamskich powodują obok strat osobowych poważne skutki ekonomiczne i polityczne;
  - sprawcami zamachów terrorystycznych były w większości przypadków osoby niewspółpracujące ściśle z organizacjami terrorystycznymi, a radykalizujące się pod wpływem materiałów propagandowych najczęściej pozyskiwanych dzięki internetowi;
  - istnieją informacje wywiadowcze, które wskazują na to, że ISIS organizuje grupy swoich członków na terenach Syrii, które będą kierowane do Europy celem przeprowadzania zamachów terrorystycznych;
  - narzędziami używanymi w atakach terrorystycznych są przede wszystkim broń palna, w tym automatyczna, materiały wybuchowe domowej produkcji oraz podstawowe i ogólnodostępne przedmioty mogące stać się śmiertelnymi w rękach terrorystów (noże, maczety, samochody)<sup>8</sup>.

Biorąc pod uwagę możliwości reagowania na potencjalne zamachy terrorystyczne przez instytucje bezpieczeństwa narodowego, należy zwrócić uwagę na element metod działania sprawców oraz ich profil osobowościowy oraz motywacje, które mogą przekładać się na sposoby zwalczania już atakujących terrorystów.

---

od czasu prowadzenia działalności nazywana Islamskim Państwem w Iraku (ISI) lub Islamskim Państwem w Iraku i Syrii (ISIS).

<sup>8</sup> Europol, *Changes in Modus Operandi...*

Współczesne zamachy terrorystyczne przeprowadzane przez aktywnych członków lub osoby zainspirowane ideologią Państwa Islamskiego wykazują pewne uniwersalne cechy w kontekście przyjmowanych metod i narzędzi zamachów. Dominującą metodą, którą przyjmowali islamscy terroryści na terenach państw europejskich, były strzelaniny i ataki z wykorzystaniem niebezpiecznych narzędzi. Widoczną tendencją podczas wykorzystywania tych narzędzi jest nieplanowanie ucieczki z miejsca zdarzenia. Jest to wyraz determinacji i wysokiego stopnia radykalizacji, które powodują, iż sprawcy zakładają z góry, że poniosą śmierć na miejscu zdarzenia. Dodatkowo coraz częściej można zaobserwować posługiwanie się przez terrorystów formą zamachu pod postacią tzw. aktywnego strzelca, gwarantującą znaczną liczbę ofiar, możliwość wygłaszania haseł i wykrzykiwania przesłań podczas strzelanin oraz zakończenia incydentu męczeńską śmiercią. Współcześni terroryści przeprowadzając zamachy, powodują również zawiązywanie się sytuacji zakładniczych. Jednak nie są to klasyczne zdarzenia, w których osoby są przetrzymywane dla zapewnienia bezpieczeństwa sprawcom lub gwarantowania spełnienia określonych żądań. Terroryści islamscy najczęściej nie przedstawiają takowych, a jedynym celem zakończenia ataku sytuacją z zakładnikami jest chęć przedłużenia incydentu i zwiększenia zainteresowania medialnego zaistniałym kryzysem<sup>9</sup>.

Obecnie kolejną trudnością w organizacji skutecznej odpowiedzi na aktywność sprawców jest coraz częściej podejmowanie przez nich działań poza strukturami organizacji terrorystycznych. W literaturze przedmiotu dokonuje się rozróżnienia na *Solo Terrorism* i *Lone Wolf Terrorism*. Kategoria pierwsza występuje wówczas, gdy pojedyncza osoba, niebędąca członkiem organizacji, a jedynie jej sympatykiem, sama szuka z nią kontaktu, radykalizuje się pod wpływem głoszonej przez taką organizację ideologii, planuje, przygotowuje i dokonuje samodzielnie zamachu terrorystycznego. Jej działania mogą być inspirowane wskazówkami i sugestiami organizacji, sprawca działa sam, na własną rękę i bez powiązań organizacyjnych<sup>10</sup>. Przykładem takiego działania może być Umar Farouk Abdulmutallab, który 25 grudnia

<sup>9</sup> *The Modus Operandi of Jihadi Terrorists in Europe*, red. P. Nesser, A. Stenersen, 2014, <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/388/771> [dostęp: 22.02.2017].

<sup>10</sup> M. Adamczuk, *Terroryzm indywidualny jako zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Zamach w Norwegii. Nowy wymiar zagrożenia terroryzmem w Europie*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, Warszawa 2011, s. 33.

2009 roku dokonał samobójczej (nieudanej) próby zamachu na samolot Northwest Airline (lot 253 Amsterdam–Deitroit). W prowadzonym po zatrzymaniu sprawcy postępowaniu ustalono, że przed zamachem pozostawał w kontakcie z Anwarem al-Awlakim i Al-Qaeda Arabian Peninsula (AQAP), a informacje służące skonstruowaniu urządzenia wybuchowego uzyskał dzięki *Open Source Jihad*, a więc ze źródeł otwartych, rozpowszechnianych m.in. przez AQAP<sup>11</sup>.

Natomiast *Lone Wolf Terrorism* oznacza, że sprawca nie ma pośrednich ani bezpośrednich kontaktów z żadną organizacją terrorystyczną, a inspirację do działania i wskazówki dotyczące metod i technicznych aspektów dokonania zamachu czerpie z mediów masowych (głównie z internetu). Do tej kategorii zalicza się m.in. Andrew Ibrahim, brytyjski konwertyta, który planował dokonanie samobójczego zamachu bombowego w centrum handlowym w Wielkiej Brytanii w kwietniu 2008 roku. W toku prowadzonego postępowania nie ustalono żadnych śladów świadczących o wsparciu innych osób czy organizacji, ani też kontaktów z organizacjami terrorystycznymi. Inspiracją do podjęcia działań (oraz jedną z przyczyn radykalizacji poglądów) były treści dostępne w internecie. Warto wskazać jeszcze jedną kategorię *Lone Wolf Pack*. Nosi ona identyczny charakter, co *Lone Wolf*, jednak w tym przypadku mamy do czynienia nie z pojedynczą osobą, lecz niewielką grupą osób, które wzajemnie się radykalizują i postanawiają w imię podzielanej przez siebie ideologii dokonać zamachu<sup>12</sup>.

Jeśli chodzi o profile sprawców, to z jednej strony były to zorganizowane grupy o charakterze zbrojnych bojówek, z drugiej indywidualnie podejmujący działania radykałowie. Wiek sprawców, którzy w chwili wykonania zamachów mieli od kilkunastu do maksymalnie 33 lat, potwierdza, że byli to ludzie niedojrzali, podatni na wpływ i manipulacje. Młodość w połączeniu z trudną sytuacją społeczną i materialną stała się atutem, który sprawnie był wykorzystywany przez ideologów ISIS. Co więcej, radykalizacja następowała często bardzo szybko, przy braku możliwości reakcji najbliższych osób. Świadczy to tym bardziej o podatności tych jednostek na aktywność rekruta-

---

<sup>11</sup> T. Aleksandrowicz, *Zagrożenia terrorystyczne w drugiej dekadzie XXI wieku. Analiza i próba prognozy*, [w:] *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, red. P. Bogdalski, J. Cymerski, K. Jałoszyński, Szczytno 2014, s. 136.

<sup>12</sup> Tamże, s. 136.

cyjną i jednocześnie jest sygnałem ostrzegawczym dla służb monitorujących zagrożenie.

Zarówno przedstawione powyżej metody działania sprawców, jak i ich profile psychologiczne są elementami znacznie utrudniającymi reagowanie z perspektywy służb bezpieczeństwa. Trudno jest bowiem skutecznie przeciwstawić się terrorystom, którzy atakują nieuzbrojonych i bezbronnych ludzi w centrum miasta, a ich działanie jest obliczone na zamach trwający kilka czy kilkanaście minut. Dodatkowo ich motywacja jest na tyle silna i ugruntowana ideologicznie, że jakiegokolwiek próby ich zatrzymania z reguły kończą się popełnieniem samobójstwa lub intencjonalnym poddaniem się pod ogień reagujących funkcjonariuszy. Jak wobec tego, biorąc pod uwagę taką specyfikę współczesnego terroryzmu radykalizmów islamskich, można reagować i czy jest w takich sytuacjach miejsce i możliwość na prowadzenie negocjacji policyjnych?

### **Negocjacje policyjne w sytuacji kryzysowej**

Negocjacje policyjne stanowią obok szturm i użycia strzelca wyborowego jeden ze sposobów rozwiązywania sytuacji kryzysowych. O skuteczności tego narzędzia świadczą statystycznie potwierdzone argumenty. Zakładając, że interwencja zakończona sukcesem to taka, w której nikt nie zginął i nie został ranny, to zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, sukcesem nie kończy się żadne użycie snajpera, w 22% sukcesem kończy się szturm, natomiast podczas zakończenia incydentu sposobem negocjacji można mówić o sukcesie w 95%. Z powyższych danych wynika, że negocjacje w sytuacjach kryzysowych zapewniają najdalej idącą ochronę wszystkim uczestnikom danego zdarzenia, przede wszystkim zaś ofiarom incydentów kryzysowych. Poza tym dostarczają służbom dodatkowe źródło informacji na temat okoliczności zdarzenia oraz zabezpieczają bezcenny czas, w którym można przygotować inne alternatywne rozwiązania. Powyższe argumenty stanowią, że negocjacje są nieodłącznym elementem nowoczesnego systemu rozwiązywania rozmaitych sytuacji kryzysowych.

W Polsce prowadzenie negocjacji kryzysowych należy do kompetencji Policji, a w przypadku zdarzeń na terenach wojskowych do Żandarmerii Wojskowej. Zgodnie z Zarządzeniem nr 4 Komendanta Głównego Policji

z dnia 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych negocjacje polegają na komunikacji między sprawcą sytuacji kryzysowej a negocjatorem policyjnym w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej. Do katalogu sytuacji, w których rozważana jest możliwość użycia zespołu negocjacyjnego, należą w szczególności zdarzenia związane z:

- wzięciem i przetrzymywaniem zakładników;
- zapowiedzią popełnienia samobójstwa;
- groźbą użycia przez sprawcę broni lub niebezpiecznego narzędzia albo materiału w stosunku do osób i mienia<sup>13</sup>.

Powyższe okoliczności wskazują na jeden podstawowy przypadek, podczas którego można będzie skorzystać z próby nawiązania komunikacji ze sprawcą sytuacji kryzysowej o charakterze terrorystycznym. Może to być sytuacja zakładnicza polegająca na przetrzymywaniu osób z bezpośrednim zagrożeniem ich życia i zdrowia. Pamiętać jednak należy, że klasyczna sytuacja zakładnicza to taka, kiedy osoby są pozbawione wolności – stają się zakładnikami w celu zapewnienia bezpieczeństwa sprawcom zdarzenia lub są gwarantem spełnienia wysuwanych przez nich żądań. W innych przypadkach, kiedy to pozbawienie wolności nie skutkuje określonymi żądaniami kierowanymi w stronę przedstawicieli władzy oraz gdy terrorystom nie zależy na zapewnieniu im bezpieczeństwa, nie można będzie takich zdarzeń nazywać zakładniczymi. Będą to sytuacje z ofiarami, ponieważ życie przetrzymywanych osób nie przedstawia żadnej realnej wartości dla sprawców. W takich okolicznościach trudno jest o skuteczne wykorzystanie elementu prowadzenia negocjacji kryzysowych. Sprawcy podobnego rodzaju zdarzeń najczęściej nie podejmują dialogu z policjantami. Jeśli jednak tak się dzieje, to dużą trudnością dla zespołu negocjacyjnego jest określenie strategii prowadzenia rozmów i znalezienia odpowiednich narzędzi przekonywania, by minimalizować agresywne zachowania napastników. Biorąc pod uwagę charakter zamachów terrorystycznych ostatnich lat, przeprowadzanych przez islamskich ekstremistów, należy spodziewać się takich właśnie okoliczności potencjalnych zdarzeń z udziałem przetrzymywanych osób. Jak pokazuje przypadek zamachu w Paryżu z listopada 2015 roku, reagowanie służb wówczas interweniujących polegało w znacznej mierze na działaniach neutralizujących

---

<sup>13</sup> § 2 Zarządzenia nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych.

i ratowniczych. Strzelanina w klubie Bataclan nie była sytuacją zakładniczą i w żadnym wypadku nie było możliwości zapoczątkowania nawet dialogu ze sprawcami. Terrorysty z każdą minutą zwiększali liczbę ofiar, co spowodowało jedyną dopuszczalną w takich okolicznościach decyzję o rozwiązaniu siłowym. Szturm na obiekt był najskuteczniejszym i jednocześnie koniecznym sposobem zakończenia powyższego incydentu terrorystycznego<sup>14</sup>.

W przypadku zawiązania się jednak sytuacji zakładniczej i możliwości podjęcia dialogu ze sprawcami zespół negocjacyjny będzie stał w obliczu kilku poważnych wyzwań. Po pierwsze, obiektywną trudnością może być określenie sposobu porozumiewania się ze sprawcami. Ze względu na ich międzynarodowy charakter może zaistnieć potrzeba użycia w negocjacjach tłumacza. Prowadzenie negocjacji policyjnych za pomocą tłumacza będzie komplikowało płynność nadawanych komunikatów, a zorganizowanie i przybycie na miejsce zdarzenia takiej osoby może stanowić realną trudność opóźniającą podejmowane rozmowy. Dodatkowym elementem, który należy rozważyć podczas prowadzenia negocjacji ze sprawcami radykalnymi religijnie, jest poszerzenie zespołu negocjacyjnego o konsultanta posiadającego wiedzę z zakresu religii czy kultury bliskiej wyznaniom terrorystów<sup>15</sup>. W takim wypadku przydatne może okazać się posiadanie w zasobach po-

<sup>14</sup> O godz. 21.20 dnia 13 listopada 2015 roku serię zamachów rozpoczęły dwie detonacje w okolicy stadionu w czasie meczu międzypaństwowego. Pierwszy z nich nastąpił po tym, jak sprawcom nie udało się wejść na stadion. Drugi miał miejsce w pobliżu restauracji, w okolicach stadionu. W kolejnych minutach doszło jeszcze do jednej detonacji i trzech strzelanin w różnych częściach miasta. Ostatnim elementem zamachu było wejście do klubu Bataclan i strzelanina. Ataki zostały zakończone dwoma samobójczymi detonacjami sprawców. Sytuacja z ofiarami zakończyła się po szturmie jednostki RAID (godz. 00.20) – wtedy dwóch sprawców wysadziło się w powietrze, a jeden został zastrzelony przez policję. Zob. *Paris Attacks. What Happened on the Night*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994> [dostęp: 17.06.2016].

<sup>15</sup> Zgodnie z postanowieniami Zarządzenia nr 4 Komendanta Głównego Policji negocjacje prowadzi zespół negocjacyjny złożony z pięciu negocjatorów (dowódcy i czterech negocjatorów numerowanych od 1 do 4). Do zespołu mogą być włączeni konsultanci, których zadaniem jest wspomaganie pracy zespołu negocjacyjnego (psychologowie, lekarze, eksperci). Gdy nie ma możliwości wyznaczenia pełnego składu zespołu negocjacyjnego, dopuszczalne jest prowadzenie negocjacji przez zespół w składzie co najmniej trzech negocjatorów: dowódca – koordynator zespołu, negocjator nr 1, który prowadzi bezpośrednią rozmowę ze sprawcą, oraz negocjator nr 2, który przejmuje, w zakresie możliwym do wykonania, zadania pozostałych negocjatorów (prowadzenie tablic sytuacyjnych, wspomaganie negocjatora nr 1 w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa lub prowadzenia dialogu).

licyjnych odpowiednich baz danych ekspertów z wybranych obszarów kulturowych czy religijnych. Wzmocnienie pracy negocjatorów o takie osoby powinno przełożyć się na skuteczność przyjmowanych założeń taktycznych prowadzonych rozmów.

Ważnym elementem składowym działań podejmowanych z udziałem negocjatorów w sytuacjach zdarzeń o charakterze terrorystycznym jest dowodzenie czynnościami policyjnymi na miejscu zdarzenia. Podstawami prawnymi dla nich są następujące trzy akty prawne:

- (1) Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku;
- (2) Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi;
- (3) Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych.

Dowodzenie realizacjami policyjnymi na miejscu zdarzenia kryzysowego z udziałem zespołu negocjacyjnego odznacza się pewną specyfiką i wymaga od kierującego takimi działaniami odpowiedniej wiedzy, umiejętności i doświadczenia. Bez względu na to, czy będą to działania podejmowane w ramach interwencji, akcji czy operacji policyjnej, dowodzący będą obciążeni znacznym zakresem odpowiedzialności za podejmowane decyzje w trakcie wykonywanych czynności. Ze względu na obecność w takich zdarzeniach sprawcy i zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, zazwyczaj będą istniały dwa podstawowe warianty rozwiązania sytuacji kryzysowej:

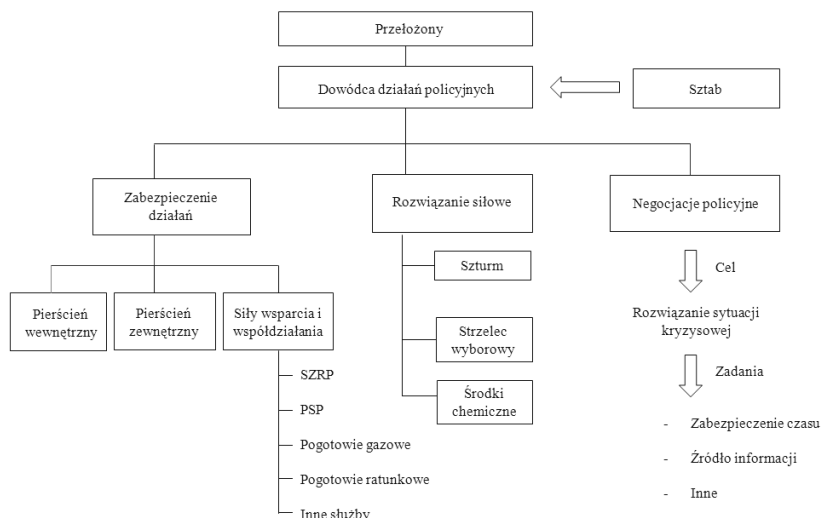
- (1) rozwiązanie siłowe;
- (2) rozwiązanie za pomocą negocjacji.

W związku z powyższym rolą dowódcy podczas procesu dowodzenia takimi działaniami jest zaplanowanie realizacji w taki sposób, by przyjęta opcja rozwiązania sytuacji kryzysowej gwarantowała sukces w postaci przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, z zachowaniem życia i zdrowia wszystkich uczestników zdarzenia. Nie jest to zadanie łatwe, ponieważ działania policyjne w tego typu incydentach najczęściej charakteryzują się deficytem czasu i informacji. Kierujący na miejscu zdarzenia rzadko kiedy ma komfort i możliwość rozważenia wariantów działania, a presja czasu i wciąż rosnącego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi powoduje konieczność podejmowania często ryzykownych decyzji. Każda jednak przyjęta opcja działania

musi być poparta chociaż najprostszymi analizami, tak by w przypadku niepowodzenia zakończonej akcji można było usprawiedliwić przyjęty kierunek działań policyjnych.

Pamiętać również należy, że do obowiązków dowódcy należy jeszcze szereg innych czynności związanych m.in. z potrzebą zabezpieczenia miejsca zdarzenia przed wejściem osób postronnych lub wydostaniem się z niego sprawców. Kolejnym elementem jest współdziałanie z innymi podmiotami realizującymi swoje czynności w ramach specjalistycznych kompetencji. Wszystko to sprawia, że dowodzenie kompleksowymi czynnościami, przy braku czasu i znacznych emocjach, może sprawiać trudność nawet doświadczonym policjantom. Przykładowy podział zadań i kompetencji w czasie rozwiązywania sytuacji kryzysowej, gdzie występuje element zagrożenia życia i zdrowia, przedstawia poniższa rycina.

**Rysunek 1.** Model organizacji działań policyjnych w sytuacji kryzysowej z udziałem zespołu negocyjacyjnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s. 255.

Dowódca działań policyjnych kieruje w trakcie zabezpieczenia sytuacji kryzysowej trzema głównymi obszarami realizacji. Każdy z dowódców poszczególnych elementów (zabezpieczenia, rozwiązania siłowego i zespołu ne-

gocjacyjnego) dowodzi swoimi siłami w ramach przydzielonych kompetencji. Dowódca zaś całości działań, mając wgląd na wszystkie możliwe okoliczności i rozpatrując całość złożonej sytuacji, decyduje, która z opcji rozwiązania incydentu będzie odpowiednia i adekwatna do istniejącego zagrożenia.

W trakcie takich realizacji zespół negocjacyjny ma szczególne zadanie. Oprócz tego, że jego celem jest rozwiązanie sytuacji bez uruchamiania opcji siłowej, to jeszcze może znacząco wspomagać proces zasilania informacjami pozostałych sił. Grupa szturmowa jest tym lepiej przygotowana do wejścia do obiektu, im więcej danych posiada o charakterze zdarzenia, osobach sprawców i potencjalnych zakładników. Poza tym zmęczenie sprawcy uwikłanego w prowadzenie dialogu z negocjatorami może kapitalnie zwiększyć skuteczność rozwiązania siłowego. W trakcie prowadzenia rozmów ze sprawcą operatorzy pododdziału antyterrorystycznego mogą wielokrotnie przećwiczyć różne warianty przeprowadzenia szturmu, co może ograniczyć potencjalne straty i powinno się przełożyć pozytywnie na jakość wykonanego zadania<sup>16</sup>.

## Wnioski

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy przyjąć, że narzędzie, jakim są negocjacje ze sprawcami zdarzeń o charakterze terrorystycznym, może służyć rozwiązaniu sytuacji kryzysowej bez użycia siły. W innych wypadkach, gdy incydent zostanie zakończony szturmem, negocjacje mogą znacząco wpłynąć na zabezpieczenie czasu niezbędnego dla przygotowania opcji siłowej, jak też zapewnić doskonale źródło dodatkowych informacji o naturze zdarzenia. W przypadku współczesnych zamachów terrorystycznych przeprowadzanych przez sprawców zmotywowanych radykalizmami islamskimi szanse na zawiązanie dialogu są niewielkie. Jednak w żadnym wypadku nie można z góry całkowicie wykluczać możliwości użycia zespołu negocjacyjnego nawet w takich okolicznościach. Pozostaje zatem przygotowywać się na zapewnienie wszystkich możliwych opcji rozwiązania incydentu i doskonalić nieustannie formy i techniki prowadzenia rozmów przez policyjnych negocjatorów.

---

<sup>16</sup> J. Stelmach, *Rozwiązywanie sytuacji kryzysowych w działaniach policyjnych*, Wrocław 2016, s. 189-190.

## Bibliografia

Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych.

Adamczuk M., *Terroryzm indywidualny jako zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Zamach w Norwegii. Nowy wymiar zagrożenia terroryzmem w Europie*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, Warszawa 2011 s. 33-53.

Aleksandrowicz T., *Zagrożenia terrorystyczne w drugiej dekadzie XXI wieku. Analiza i próba prognozy*, [w:] *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, red. P. Bogdalski, J. Cymerski, K. Jałoszyński, Szczytno 2014, s. 125-138.

Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016*, [https://www.europol.europa.eu/latest\\_publications/37](https://www.europol.europa.eu/latest_publications/37) [dostęp: 17.06.2016].

Europol, *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*, Haga 2016, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-revisited> [dostęp: 23.02.2017].

Hołyst B., *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*, t. 1, Warszawa 2014.

Jałoszyński K., *Współczesny wymiar antytyroryzmu*, Warszawa 2008.

Jałoszyński K., *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 2001.

*Paris Attacks. What Happened on the Night*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994> [dostęp: 17.06.2016].

Stelmach J., *Rozwiązywanie sytuacji kryzysowych w działaniach policyjnych*, Wrocław 2016.

*The Modus Operandi of Jihadi Terrorists in Europe*, red. P. Nesser, A. Stenersen, 2014, <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/388/771> [dostęp: 22.02.2017].



# **Unia Europejska jako mediator na arenie międzynarodowej – perspektywa teoretyczna i empiryczna**

## **Wstęp**

Unia Europejska (UE) jako projekt historycznie pokojowy od samego początku powstania w latach 60. XX wieku miała wpisane w swoje portfolio działania wspierające i promujące pokój na świecie. Wymagało to stworzenia odpowiednich instrumentów, dzięki którym mogła rozpowszechnić swój system wartości i norm, czyniąc z niej „stabilizatora” i „promotora pokoju” w stosunkach międzynarodowych. W ostatnich latach rośnie potrzeba i znaczenie udziału UE w postaci mediacji i negocjacji przy rozwiązywaniu i przeciwdziałaniu konfliktom zbrojnym i budowaniu stabilności.

Poza bezpośrednim zaangażowaniem w prowadzenie lub współpoderwanie w pokojowych negocjacjach UE wspiera również procesy pokojowe poprzez zapewnienie informacji i kanałów informacyjnych dla stron konfliktu, przyczyniając się do ułatwienia dialogu pomiędzy opozycyjnymi partiami politycznymi w okresie powyborczym lub wspierając wysiłki mediacyjne innych aktorów międzynarodowych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> C. Gündüz, K. Herbolzheimer, *Standing United for Peace. The EU in Coordinated Third-Party Support to Peace Processes*, Brussels 2010, [http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/StandingUnitedForPeace\\_IFP\\_201012\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/StandingUnitedForPeace_IFP_201012_ENG.pdf) [dostęp: 12.12.2019].

Poprzez swoją wyjątkowość i założone cele w przeważającej mierze UE określana jest potęgą niemilitarną, normatywną czy cywilną – specyficzny model „cywilizowania” stosunków międzynarodowych bez uciekania się do siły<sup>2</sup>. Zdolności te rozwija i realizuje wspólnie z innymi aktorami stosunków międzynarodowych, tj. Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ), co wzmacnia skuteczność procesu negocyjnego. Unia Europejska unika zachowania konfrontacyjnego, preferując w zamian działania dyplomatyczne, w tym prowadzenie mediacji ze stronami trzecimi, wsparcie mediacji i dialogu, prawa międzynarodowego, współpracę ekonomiczną i różnego rodzaju zachęty czy też wykorzystanie mediów. Za przyczynienie się do pokoju w Europie, a dokładnie „przekształcenie większej części Europy z kontynentu wojny w kontynent pokoju”, UE w 2012 roku otrzymała pokojową Nagrodę Nobla<sup>3</sup>. Jednakże w dyspozycji UE obecne są też instrumenty wyrażające brak akceptacji zachowania niezgodnego z prawem międzynarodowym, np. polityka Rosji wobec wschodniej części Ukrainy, które ukazywane są w postaci przyjmowanych sankcji.

Celem artykułu jest analiza roli UE jako organizacji bazującej w stosunkach zewnętrznych na instrumentach dyplomatycznych, w tym negocjacjach i mediacjach. Podjęte zostaną zagadnienia dotyczące rozwoju potencjału UE jako mediatora na arenie międzynarodowej oraz przykłady działań mediacyjnych UE, w tym ocena ich efektywności.

<sup>2</sup> B. Piskorska, *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017; B. Piskorska, *Unia Europejska jako normatywny reżim międzynarodowy (normative power)*, [w:] *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Stadtmüller, Ł. Fijałkowski, Wrocław 2015, s. 345-373; B. Piskorska, *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 11(2013), s. 2-32.

<sup>3</sup> Utworzony jako główny projekt pokojowy UE i jej poprzednie emanacje (Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Energii Atomowej i Europejska Wspólnota Gospodarcza zwane Wspólnotami Europejskimi) były gwarantami stabilności i dobrobytu w jej państwach członkowskich oraz zachowania pokojowych stosunków między nimi. Ponadto UE odegrała ważną rolę w stabilizacji Europy poza granicami jej państw członkowskich, zwłaszcza na Bałkanach Zachodnich, ale także w wielu innych częściach świata. Zob. *Announcement Speech of the Chairman of Norwegian Nobel Committee on the Award of the 2012 Nobel Peace Prize to the European Union*, Oslo 2012, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/prize-announcement/> [dostęp: 12.12.2019].

## Rozwój potencjału Unii Europejskiej jako mediatora na arenie międzynarodowej

Mediacje rozumiane są jako rodzaj wsparcia dla obu stron konfliktu, udzielanego przez stronę trzecią. Celem ogólnym jest osiągnięcie porozumienia przez skonfliktowane strony, które uznają za satysfakcjonujące i będą chciały implementować. Mediacje i dialog są częścią dyplomacji prewencyjnej UE na terenie państw trzecich oraz komponentem przeciwdziałania konfliktom i narzędziem budowania pokoju<sup>4</sup>.

Bazując na pojęciu mediacji międzynarodowych, Julian Bergman i Arne Niemann zdefiniowali mediacje UE jako „wszelkie wysiłki pojedynczych lub zbiorowych podmiotów reprezentujących Unię Europejską na rzecz wspierania negocjacji między stronami konfliktu i pomagania im w jego rozwiązaniu bez uciekania się do siły fizycznej lub powołując się na autorytet prawa”<sup>5</sup>. Definicja obejmuje działania mediacyjne prowadzone przez jeden lub więcej podmiotów w ramach systemu polityki zagranicznej UE, takich jak:

- Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej;
- Prezydencję w Radzie Unii Europejskiej;
- Specjalnych Przedstawicieli UE do Spraw poszczególnych regionów lub dziedzin polityki;
- Szeffów delegacji UE lub misji Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) w państwach trzecich;
- Wyższych urzędników Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych;
- Członków Parlamentu Europejskiego (eurodeputowanych)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> J. Bergmann, T. Haastrup, A. Niemann, R. Whitman, *Introduction. The EU as International Mediator – Theoretical and Empirical Perspectives*, „International Negotiation” 23(2018), nr 2, s. 157-176; J. Bercovitch, J.T. Anagnoson, D. L. Wille, *Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations*, „Journal of Peace Research” 28(1991), nr 1, s. 8.

<sup>5</sup> J. Bergmann, A. Niemann, *Mediating International Conflicts. The European Union as an Effective Peacemaker?*, „Journal of Common Market Studies” 53(2015), nr 5, s. 959; J. Bergmann, A. Niemann, *The European Union as an Effective Mediator in Peace Negotiations? Conceptual Framework and Plausibility Probe*, „Mainz Papers on International and European Politics (MPIEP)” 5(2013), s. 4-10.

<sup>6</sup> L. Davis, *EU Foreign Policy, Transitional Justice and Mediation. Principle, Policy and Practice*, Abingdon–New York 2014, s. 97.

Pośrednictwo w mediacjach podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie UE jest traktowane jako wykonywane z ramienia UE tylko wówczas, gdy państwa członkowskie działają na podstawie mandatu Unii lub reprezentują jej instytucje<sup>7</sup>.

Rola UE jako mediatora ma swój początek już w rozwoju współpracy politycznej między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich (WE) w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej utworzonej w 1970 roku i wpisanej do prawa europejskiego na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 roku. Wraz z rozwojem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE w Traktacie z Maastricht w 1992 roku zaczął się proces adaptacji Unii do międzynarodowych inicjatyw w zakresie mediacji. Rola UE jako pośrednika pomiędzy zwaśnionymi stronami oceniana jest wciąż ambiwalentnie. Podkreślana jest nieskuteczność jej potencjału mediacyjnego szczególnie w zderzeniu z wyzwaniem dla bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie Unii zarówno wschodnim, jak i południowym.

Budowanie pokoju i przeciwdziałania konfliktom są głównymi celami UE wyrażonymi w art. 3 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 21 ust. 2 Traktatu z Lizbony. Zdolności i doświadczenie w mediacji i dialogu UE ewoluowały w ciągu 20 lat – od powołania pierwszego mediatora UE, Specjalnego Przedstawiciela dla doliny Wielkich Jezior; specjalnymi wysłannikami w 1996 roku zostali Aldo Ajello i Miquel Àngel Moratinos. Mediacje odbywały się wtedy za zamkniętymi drzwiami i dotyczyły przerwania walk i wypracowania porozumienia pokojowego. Obecnie mediacje stały się bardziej kompleksowe – angażują więcej uczestników negocjacji w wielu kwestiach i na różnym poziomie (rządu, społeczeństwa obywatelskiego, władz lokalnych).

Genezę pojawienia się UE jako aktora w ramach mediacji międzynarodowych można podzielić na cztery etapy odzwierciedlające różne działania mediacyjne UE zarówno pod względem geograficznym, jak i tematycznym<sup>8</sup>. Pierwsza faza działań mediacyjnych miała miejsce między 1991 a 1994 rokiem, kiedy WE, a później UE odgrywały aktywną rolę mediacyjną w woj-

<sup>7</sup> Przykładem była współmediacja Szwecji w Bośni i Hercegowinie pod przewodnictwem szwedzkiego ministra spraw zagranicznych Carla Bildta w imieniu prezydencji Rady Unii Europejskiej, którą Szwecja sprawowała w drugiej połowie 2009 roku.

<sup>8</sup> J. Bergmann, *The European Union as International Mediator. Brokering Stability and Peace in the Neighbourhood*, Cham 2020, s. 3-9.

nie w byłej Jugosławii. W czerwcu 1991 roku misja trójki WE do Jugosławii – składająca się z ministrów spraw zagranicznych Włoch, Luksemburga i Holandii – wspierająca inicjatywę Austrii, miała na celu zwiększenie zaangażowania Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w konflikt jugosłowiański. Misja trójki WE osiągnęła porozumienie w Brioni między przedstawicielami Słowenii, Chorwacji i Socjalistycznej Republiki Federalnej Jugosławii w dniu 7 lipca 1991 roku. Umowa zawierała uzgodnienia dotyczące zawieszenia broni, które doprowadziły do wycofania Jugosłowiańskiej Armii Ludowej ze Słowenii<sup>9</sup>.

Po wygaśnięciu umowy w Brioni i ponownym pogorszeniu sytuacji w Bośni i Hercegowinie UE i ONZ wspólnie wezwały strony konfliktu do zorganizowania międzynarodowej konferencji w sprawie byłej Jugosławii, która miała miejsce w Londynie 26 sierpnia 1992 roku. Chociaż negocjacje trwały ponad dwa lata, nie doprowadziły do zawarcia kompleksowego porozumienia pokojowego, ponieważ tzw. plan pokoju Vance’a–Owena, zaproponowany przez mediatorów Davida Owena (WE/ UE) i Cyrusa Vance’a (ONZ), został ostatecznie odrzucony przez bośniackich Serbów. Przerwanie negocjacji w kwietniu 1994 roku oznaczało koniec wysiłków UE na rzecz mediacji w konflikcie jugosłowiańskim<sup>10</sup>. Po tym okresie Unia niemal całkowicie wycofała się z działalności w zakresie międzynarodowego zarządzania konfliktami. Może to być częściowo wyjaśnione z jednej strony zaniepokojeniem braku zdolności prewencyjnych do zakończenia wojny na Bałkanach, z drugiej zdania sobie sprawy z potrzeby konsolidacji i dalszej instytucjonalizacji Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Nieskuteczna rola UE w wysiłkach na rzecz pokoju w czasie wojny jugosłowiańskiej, prowadzona przez dłuższy czas najczęściej na szczeblu międzyrządowym, wyraźnie pokazała brak niezbędnych instrumentów i potrzebę utworzenia skonsolidowanych ram instytucjonalnych<sup>11</sup>.

Drugi etap rozwoju potencjału mediacyjnego UE rozpoczął się ratyfikacją traktatu z Amsterdamu z 1999 roku, w ramach którego UE utworzyła stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa powierzone Javierowi Solanie, byłemu sekretarzowi

<sup>9</sup> S. Lucarelli, *Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation*, Hague 2000, s. 18-23.

<sup>10</sup> Tamże, s. 37-62.

<sup>11</sup> S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014, s. 47.

generalnemu NATO. W czasie dwóch kadencji działalności Solany, pomiędzy 1999 i 2009 rokiem, UE pośredniczyła w kilku konfliktach w Europie i poza nią. W sierpniu 2001 roku Wysoki Przedstawiciel wraz ze Specjalnym Przedstawicielem UE do Spraw byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii François Léotardem, we współpracy ze specjalnym wysłannikiem Stanów Zjednoczonych Jamesem Pardew wynegocjowali umowę ramową, która rozstrzygnęła konflikt między rządem macedońskim a albańską mniejszością w Macedonii<sup>12</sup>. W listopadzie 2001 roku Solana zainicjował proces mediacji między Serbią i Czarnogórą w sprawie utworzenia unii państwowej, co doprowadziło do porozumienia w Belgradzie w sprawie zasad stosunków między Serbią i Czarnogórą w ramach Unii Państwowej w marcu 2002 roku. Inne przypadki działań mediacyjnych UE w tym okresie obejmują inicjatywę wynegocjowania porozumienia między rządem izraelskim a władzami palestyńskimi w celu zakończenia izraelskiego oblężenia kościoła w Betlejem w 2003 roku<sup>13</sup> oraz zaangażowanie UE w mediacje między ukraińskim rządem a opozycją, które doprowadziły do porozumienia w sprawie powtórzenia w tym samym roku wyborów prezydenckich. W wyborach tych kandydowali Wiktor Juszczenko i Wiktor Janukowycz<sup>14</sup>. W tym okresie UE zapewniła również wsparcie mediacyjne dla innych stron trzecich – najbardziej widocznym przykładem była pomoc udzielona fińskiej organizacji pozarządowej (NGO) – Inicjatywie Zarządzania Kryzysowego w celu mediacji procesu pokojowego w Aceh w Indonezji pomiędzy 2004 a 2008 rokiem.

W 2001 roku powstał mechanizm szybkiego reagowania – jednostka do przeciwdziałania konfliktom – mający na celu wsparcie realizacji projektów krótkookresowych, czyli do 6 miesięcy w regionach konfliktowych. Dla rozwoju potencjału mediacyjnego UE 2003 rok okazał się istotny: została wysłana pierwsza misja UE – Artemis do Demokratycznej Republiki Konga, opracowano i przyjęto pierwszą strategię bezpieczeństwa UE, tj. Europejską Strategię Bezpieczeństwa, utworzono Europejski Fundusz Rozwojowy na rzecz procesu pokojowego w Afryce.

<sup>12</sup> *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts*, red. J. Voorhoeve, Amsterdam 2007, s. 153.

<sup>13</sup> C. Bretherton, J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, London–New York 2006, s. 182.

<sup>14</sup> R. Youngs, „A Door Neither Closed nor Open”. *EU Policy Towards Ukraine During and Since the Orange Revolution*, „International Politics” 46(2009), nr 4, s. 358-375.

Przełom w wypracowaniu zdolności negocjacyjnych UE nastąpił w 2007 roku po przyjęciu Traktatu z Lizbony. Oprócz istotnych postanowień dotyczących podmiotowości UE na arenie międzynarodowej, traktat nadał UE podmiotowość prawną, ujedynolicił filarowość, zreformował instytucje, wprowadził istotne postanowienia wzmacniające mediacyjny potencjał tej organizacji. Unia Europejska kontynuowała swój udział w procesach mediacyjnych w czasie kadencji Wysokiej Przedstawiciel Catherine Ashton między 2009 i 2014 rokiem, który to okres uważany jest za trzecią fazę rozwoju tego obszaru działań UE. W tych latach Unia zwiększyła swój profil mediacji w szczególności w konfliktach na Bałkanach. W 2009 roku szwedzki minister spraw zagranicznych Carl Bildt, działając w imieniu prezydencji Rady Unii Europejskiej (w drugiej połowie 2009 roku), wraz z zastępcą sekretarza stanu Stanów Zjednoczonych Jamesem Steinbergiem prowadzili wspólnie tzw. proces mediacji w UE, tzw. proces Butmira, na mocy którego podpisano porozumienia w sprawie Bośni i Hercegowiny w sprawach cywilnych<sup>15</sup>. Od marca 2011 roku UE pośredniczyła w negocjacjach między Kosowem a Serbią, które doprowadziły do zawarcia kilku porozumień między stronami konfliktu. Działania mediacyjne UE w tym okresie obejmowały również współmediację Unii w ramach rozmów genewskich w sprawie Osetii Południowej i Abchazji, mediację w czasie kryzysu na ukraińskim Euromajdanie w latach 2013-2014 oraz w Jemenie pomiędzy 2011 a 2014 rokiem<sup>16</sup>.

Kazus Kosowa jest dowodem skuteczności Unii jako pośrednika w złożonych procesach pokojowych. Dzięki usilnym zabiegom Ashton premierzy Ivica Dačić i Hashim Taçi podpisali 19 kwietnia 2013 roku porozumienie brukselskie dotyczące uznania niepodległości tego państwa. Za równie udane można uznać zaangażowanie UE w pośrednictwo w negocjacjach programu nuklearnego Iranu, stanowiące przykład efektywności komunikacyjnych zdolności UE (siły jej dyplomacji cyfrowej). Oglądalność emisji krótkiego videoklipu na Facebooku i Twitterze z końcowego porozumienia nuklearnego UE z Iranem w Lozannie (#IranTalks) liczona była w milionach.

Prawdziwym wyzwaniem dla zdolności mediacyjnych Unii okazał się konflikt ukraińsko-rosyjski w 2014 roku. Bezowocne próby zażegnania

<sup>15</sup> S. Richter, *Missing the Muscles? Mediation by Conditionality in Bosnia and Herzegovina*, „International Negotiation” 23(2018), nr 2, s. 258-277.

<sup>16</sup> M. Natorski, *EU Mediation Practices in Ukraine During Revolutions. What Authority as a Peacemaker?*, „International Negotiation” 23(2018), nr 2, s. 278-298.

konfliktu na Ukrainie<sup>17</sup> stanowią wyraz europejskiej bezsilności<sup>18</sup>. Wysoki Przedstawiciel UE oraz państwa członkowskie zgodnie odstąpiły Niemcom niezwykle trudne do pełnienia stanowisko mediatora (tylko Niemcy akceptowane były przez Rosję i Ukrainę). Obecnie wyklucza się zakończenie walk w drodze dyplomatycznej (Mińsk, Newport). Dnia 22 lipca 2014 roku UE wysłała na Ukrainę specjalną misję monitorującą (cywilną) w ramach WPBiO. Na jej czele stanął 24 czerwca 2014 roku Kálmán Mizsei. Unia Europejska jako całość nie zareagowała bardziej zdecydowanie na agresję zbrojną Rosji wobec Ukrainy 27 lutego 2014 roku, która doprowadziła do okupacji, a następnie aneksji Krymu 21 marca 2014 roku.

W czwartym etapie mediacji UE, począwszy od objęcia urzędu przez Wysoką Przedstawiciel/Wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej Federicę Mogherini w listopadzie 2014 roku, Unia kontynuowała krytyczne zaangażowanie mediacyjne, takie jak dialog Belgrad–Prisztina i podczas secesjonistycznego konfliktu w Gruzji. Mogherini odgrywała również znaczącą rolę w reprezentowaniu UE w negocjacjach z Iranem w sprawie programu jądrowego, chociaż pojawiająca się literatura na ten temat ma tendencję do postrzegania roli UE jako wspólnego negocjatora i strony sporu, a nie mediatora. W Macedonii, w wyniku kryzysu politycznego pomiędzy 2015 i 2017 rokiem, posłowie do Parlamentu Europejskiego wraz z Komisją Europejską pośredniczyli w porozumieniu między czterema głównymi partiami politycznymi.

Jedną z wartości dodanych procesu mediacji i dialogu jest partnerstwo – rzadko kiedy UE realizuje ten proces sama. Najczęściej współpracuje z ONZ-etem, organizacjami regionalnymi, NGO, społeczeństwem lokalnym, jak i bezpośrednimi stronami konfliktu (od tego zależy też sukces lub porażka mediacji). Dodatkową wartością UE jest również globalny zasięg, jej zdolność do długoterminowego zaangażowania i działania na różnych poziomach, jak

---

<sup>17</sup> Mowa tutaj o rozmowach prowadzonych przez Catherine Ashton w Kijowie (grudzień 2013 rok), mediacjach ministrów spraw zagranicznych Francji, Polski i Niemiec (luty 2014 rok), negocjacjach prowadzonych w ramach „grupy kontaktowej” (w skład której wchodzi przedstawiciele OBWE, Ukrainy, Rosji i separatystów), w „formacie normandzkim” (złożonym z przedstawicieli Ukrainy, Rosji, Francji i Niemiec) oraz nierealizowanych zapisach porozumień mińskich (zawartych we wrześniu 2014 i w lutym 2015 roku).

<sup>18</sup> B. Piskorska, *Efficiency of the EU Soft Instruments Used in Ukrainian Crisis*, „Atheneum. Polish Political Science Studies” 48(2015), s. 151-167.

również bardziej neutralny profil. Dotychczas jednak stanowisko UE jest zbyt często *ad hoc* raczej niż całościowe, a UE nie korzysta efektywnie z własnych doświadczeń jako projektu pokoju i integracji lub międzynarodowych dobrych praktyk.

## **Architektura instytucjonalna Unii Europejskiej odpowiedzialna za działania mediacyjne**

Mechanizm instytucjonalny zdolności mediacyjnych UE został wzmocniony po utworzeniu w 2010 roku struktury dyplomatycznej koordynującej prace delegatur UE – Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), na czele której wówczas stanęła Mogherini, a obecnie Wysoki Przedstawiciel Joseph Borell. W jego ramach funkcjonuje odrębna jednostka – Dyrekcja Generalna do Spraw Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DEVCO) oraz Służba do Spraw Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI). Natomiast trzeba pamiętać, że ESDZ jest jedynie komplementarna, nie zastępuje służb dyplomatycznych państw członkowskich, zaś urzędnicy ESDZ pełnią rolę punktu pierwszego kontaktu z państwami trzecimi.

W siedzibie ESDZ w Brukseli został utworzony Wydział Zapobiegania Konfliktom, Praworządności, Zintegrowanego Podejścia, Stabilizacji i Pośrednictwa (PRISM) – dawniej znany jako Wydział K2 do Spraw Zapobiegania Konfliktom, Budowy Pokoju i Instrumentów Pośrednictwa. Obecnie jest najważniejszym organem związanym z unijną polityką mediacji. Wydział jest odpowiedzialny za rozwój polityki w kwestiach takich jak monitorowanie potencjalnych sytuacji kryzysowych, mediacje i rozmieszczenie mediatorów lub obserwatorów na miejscu w potencjalnych strefach objętych konfliktem. Utworzony w 2011 roku zespół wsparcia mediacji (MST) w ramach działu K2 przekształcił się w kluczowy organ pomocniczy i koordynujący w tej dziedzinie<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> N.C. Brandenburg, *EU Mediation as an Assemblage of Practices. Introducing a New Approach to the Study of EU Conflict Resolution*, „Journal of Common Market Studies” 55(2017), nr 5, s. 993-1008.

Usprawnienie działań UE w zapobieganiu i rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych i konfliktów poza jej granicami nastąpiło na mocy utworzonych w art. 18, 21, 26 Traktatu z Lizbony mechanizmów stanowiących istotne wsparcie dla procesu mediacyjnego: Mechanizm Wczesnego Ostrzegania (RRM), Instrument na rzecz Stabilności (IfS) oraz Europejski Instrument Ochrony Praw Człowieka (EIDHR). Program na lata 2007-2010 finansowany był z budżetu UE, z czego w 2015 roku zrealizowano 292 projektów w 80 państwach świata. Budżet na lata 2014-2020 wyniósł 2,3 mld euro.

Jednym z pierwszych dokumentów odwołującym się *stricto* do roli UE jako mediatora w międzynarodowych konfliktach i stanowiącym główny punkt odniesienia do działalności mediacyjnej tej organizacji jest koncepcja o wzmocnieniu zdolności UE w dziedzinie mediacji i dialogu (*Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*) przyjęta przez Radę Unii Europejskiej w 2009 roku. Koncepcja jest elementem realizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku i Raportu Wysokiego Przedstawiciela z 2008 roku, dotyczącego jej implementacji – oba dokumenty odnoszą się do zaangażowanie UE w obszarze mediacji i dialogu. Jest to zgodne z szerszym zaangażowaniem UE w dziedzinie zapobiegania konfliktom, określonym w programie z Göteborga w sprawie zapobiegania gwałtownym konfliktom z 2001 roku i w komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie zapobiegania konfliktom z tego samego roku.

Już we wstępie Koncepcji wskazuje się na aspiracje UE do podnoszenia i systematyzowania jej zdolności w procesie mediacji i ukierunkowania swojego profilu jako mediatora międzynarodowego<sup>20</sup>. Mediacje potraktowane są tu międzysektorowo, wykraczając poza specyficzny obszar polityczny *stricto* stosunków zewnętrznych UE, włączając w te działania instrumenty WPZiB i WPBiO oraz narzędzia wspólnotowe. To zapewnia możliwość zastosowania mediacji we wszystkich fazach konfliktu<sup>21</sup>.

Według Rady Unii Europejskiej zgodnie z unijnymi wytycznymi, najistotniejszym i najczęstszym celem mediacji jest zapobieganie lub zakończenie przemocy poprzez zaprzestanie wrogich działań lub podpisanie poro-

<sup>20</sup> *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, Council of the European Union, Brussels, 10 November 2009, 15779, s. 6-7, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict\\_prevention/docs/concept\\_strengthening\\_eu\\_med\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf) [dostęp: 12.12.2019].

<sup>21</sup> Tamże, s. 4.

zumienia o zawieszeniu broni. Dialog zaś to otwarty proces mający na celu stworzenie kultury komunikacji, która ma zapewnić wspólną płaszczyznę, budowę zaufania i poprawę zrozumienia pomiędzy przeciwnymi stronami.

Zamiast angażować mediacje w jeden konkretny obszar polityki zewnętrznej UE, stwierdza się, że są one narzędziem polityki międzyfilarowej, które obejmują zarówno instrumenty WPZiB/WPBiO, jak i instrumenty wspólnotowe. W odniesieniu do prowadzenia działań mediacyjnych UE, koncepcja określa pięć zasad przewodnich: (a) spójność polityki (*Policy Coherence*) – wysiłki mediacyjne są prowadzone zgodnie z szerszym kontekstem celów polityki zagranicznej UE; (b) kompleksowość (*Comprehensiveness*) – dotyczy koordynacji między mediacjami a innymi działaniami polityki zagranicznej UE, takimi jak misje WPBiO w tym samym rodzaju konfliktu; (c) staranna ocena ryzyka (*Careful Assessment of Risks*) przed przystąpieniem do procesu mediacji; (d) komplementarność z podstawowymi zasadami przejściowego wymiaru sprawiedliwości i praw człowieka (*Transitional Justice and Human Rights*); (e) promowanie równego i pełnego udziału kobiet w wymiarze cywilnym zapobiegania i rozwiązywania konfliktów (*Promotion of Women's Equal and Full Participation*), w tym w procesach mediacyjnych<sup>22</sup>.

Treść dokumentu Rady Unii Europejskiej odzwierciedla całościowe podejście do mediacji – od rządowego po społeczności lokalne. Do narzędzi wsparcia mediacji zaliczono: użycie nacisku (wpływu) dyplomatycznego, wsparcie finansowe mediacji formalnych, nieformalnych i tych na najniższym szczeblu.

Oprócz określenia procedur bezpośredniego zaangażowania UE w charakterze mediatora lub współmediatora koncepcja określa cztery rodzaje zaangażowania mediacyjnego UE:

- (1) promujące mediacje (*Promoting Mediation*) – oparte na własnym doświadczeniu jako projekcie pokojowym i zaangażowaniu w promocję praw człowieka, rządu prawa (UE jako wiarygodny promotor dialogu i mediacji, jako nie siłowo odpowiadający na napięcia i konflikty);
- (2) wspierające mediacje (*Leveraging Mediation*) – UE oprócz politycznego wpływu i zasobów finansowych zapewnia wsparcie dyplomatyczne (np. jako część grupy przyjaciół) lub ekonomiczną wiarygodność, może wes-

<sup>22</sup> Tamże, s. 6.

przeć kontynuację poprzez cywilne i militarne instrumenty zarządzania kryzysowego w obszarze handlu, rozwoju i odpowiedzi na kryzysy;

- (3) wspierające dialog prowadzony przez innych aktorów (*Supporting Mediation*) – ułatwienie efektywnego procesu mediacyjnego, budowanie potencjału, prowadzenie szkoleń, wsparcie logistyczne, zapewnienie ekspertyz dla mediatorów i stron konfliktu (takie wsparcie musi być dobrze skoordynowane, by uniknąć duplikacji wysiłków);
- (4) finansujące mediacje (*Funding Mediation*) – kontynuacja zapewnienia wsparcia finansowego dla formalnego, nieformalnego i oddolnego procesu mediacyjnego<sup>23</sup>.

Różnicowane role mediacji UE również opierają się na współpracy i koordynacji z innymi podmiotami międzynarodowymi. Jako fundamentalnych partnerów w dokumencie Rady wymieniono przede wszystkim ONZ oraz organizacje regionalne, takie jak OBWE i Unię Afrykańską<sup>24</sup>. W celu wdrożenia ambitnej koncepcji z 2009 roku dwa lata później powołano zespół wsparcia mediacji w ramach ESDZ<sup>25</sup>. Zespół nie jest zaangażowany jako mediator strony trzeciej w konfliktach zbrojnych, ale oferuje szereg działań w zakresie coachingu i szkoleń dla ESDZ (w tym specjalnych przedstawicieli UE) i delegatur UE, a tym samym świadczącym wiedzę w zakresie mediacji. Komisja udzieliła wsparcia operacyjnego organom UE zaangażowanym w działania mediacyjne i opracowała sieć współpracy z innymi międzynarodowymi podmiotami publicznymi i prywatnymi, w szczególności z jednostką wsparcia pośrednictwa ONZ-etu.

Jeśli chodzi o prowadzenie i zarządzanie wysiłkami mediacyjnymi UE, zespół wsparcia mediacji jest tylko jednym z elementów większej struktury instytucjonalnej, która opiera się na organach WPZiB/WPBiO, Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim. W szczególności specjaliści przedstawiciele UE są w największym stopniu zaangażowani w mediacje, ponieważ ich mandaty obejmują zazwyczaj zadania rozwiązywania konfliktów, takie jak udział w negocjacjach pokojowych oraz nadzór nad realizacją zawartych umów pokojowych. W ramach struktur decyzyjnych WPZiB kluczową rolę

<sup>23</sup> *Glass Half Full. Study on EU Lessons Learnt in Mediation and Dialogue*, red. A. Sherrieff, V. Hauck, C. Rocca, Maastricht 2013, s. 2.

<sup>24</sup> Tamże, s. 9.

<sup>25</sup> *EU Mediation Support Team. Factsheet*, European External Action Service, Brussels 2013, [http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict\\_prevention/docs/2013\\_eu\\_mst\\_factsheet\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/2013_eu_mst_factsheet_en.pdf) [dostęp: 12.12.2019].

w zlecaniu i kierowaniu mediacyjnymi działaniami UE odgrywa Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB). W jego ramach państwa członkowskie są regularnie informowane o wysiłkach UE w zakresie mediacji przeprowadzanych przez podmioty UE, wspólnie też podejmują decyzje o mandatach mediatorów. Na zasadzie *ad hoc* Komisja Europejska była również zaangażowana w działania mediacyjne poprzez udział urzędników Komisji w zespołach mediacyjnych UE. Przykładami są działania na Bałkanach Zachodnich (Kosowo i Serbia, Macedonia), które były ściśle powiązane z innymi obszarami polityki zewnętrznej UE, takimi jak polityka rozwojowa i rozszerzenia<sup>26</sup>. Ponadto Komisja jest głównym fundatorem działań mediacyjnych podejmowanych przez inne strony trzecie, w tym organizacje międzynarodowe/regionalne i wyspecjalizowane organizacje pozarządowe. W szczególności za pośrednictwem instrumentu stabilności i pokoju finansowała szeroką gamę środków budowy zaufania na całym świecie.

Sieć dyplomatyczna UE jest dość rozbudowana. Według Roczego Raportu Aktywności UE z 2018 roku stanowi ponad 140 delegatur i biur reprezentujących UE w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych<sup>27</sup>. Łączna liczba personelu pod koniec 2018 roku wynosiła 4169 osób, w tym 2048 (49,12%) pracowało w Brukseli, a 2212 (50,88%) w delegaturach UE i biurach na całym świecie<sup>28</sup>. Całkowity budżet na 2018 rok wynosił 678,5 mln euro (wzrost o ok. 2,8% w stosunku do 2019 roku), z czego budżet delegacji stanowi 428,8 mln, a siedziby w Brukseli – 249,7 mln<sup>29</sup>. W 2018 roku służba mediacyjna w ramach ESDZ reagowała w 135 przypadkach, co stanowi znaczący spadek w porównaniu z 2017 roku.

Unia prowadzi lub wspiera mediacje na poziomach tzw. trzech ścieżek dyplomacji (*Tracks of Diplomacy*), które są charakterystyczne dla działań mających na celu pokojowe rozwiązywanie sporów.

<sup>26</sup> D. Fonck, *Parliamentary Diplomacy and Legislative-Executive Relations in EU Foreign Policy. Studying the European Parliament's Mediation of the Macedonian Political Crisis (2015-17)*, „Journal of Common Market Studies” 6(2018), nr 6, s. 1305-1322.

<sup>27</sup> 2018 Annual Activity Report European External Action Service, 1 July 2019, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas\\_annual\\_activity\\_report\\_2018\\_final.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_annual_activity_report_2018_final.pdf) [dostęp: 12.12.2019].

<sup>28</sup> Tamże, s. 12.

<sup>29</sup> Tamże, s. 17-18.

- Ścieżka 1: rozmowy wysokiego szczebla – obejmuje formalne dyskusje, w które zaangażowani są liderzy wysokiego szczebla: polityczni, religijni, militarni, i skupia się na przerwaniu ognia, rozmowach pokojowych i traktatach (Kosowo 2013 rok, Iran 2015 rok) – najrzadziej występują (najczęściej ONZ prowadzi mediacje, a UE ma rolę wspierającą).
- Ścieżka 1,5: *Track One and a Half Diplomacy* – to wsparcie nieformalnych kontaktów między przedstawicielami wysokiego szczebla, którzy przekazują aktorom niepaństwowym możliwość negocjowania i działania jako pośrednicy w ich imieniu (np. Mali 2015 rok).
- Ścieżka 2: wsparcie nieformalnych kontaktów między stronami sporu – np. poprzez organizacje pozarządowe, naukowców lub liderów religijnych w celu rozwiązania problemu, budowy relacji i nowych metod myślenia (np. Aceh 2005 rok, Mindanao 2014 rok).
- Ścieżka 3: działania na poziomie społeczeństw lokalnych – oddolnie podejmowana przez grupy prywatne zachęcające do porozumienia między zwaśnionymi społecznościami poprzez organizację spotkań, obecności w mediach i zapewniania wsparcia grupom zmarginalizowanym (Mindanao 2014 rok).

Parlament Europejski przeprowadził również działania mediacyjne w zakresie dyplomatycznym. Jednym z przykładów jest tzw. misja Cox–Kwasniewski w celu wynegocjowania uwolnienia z aresztu Julii Tymoszenko w latach 2012–2013 czy wspomniane wcześniej zaangażowanie w rozmowy pomiędzy grupami politycznymi w Macedonii (2015–2017)<sup>30</sup>. Aby wesprzeć tego typu inicjatywy, Parlament Europejski w 2014 roku powołał w ramach swojej struktury własną Europejską Służbę Mediacji Parlamentarnych (*European Parliamentary Mediation Service*). Służba ta zapewnia wsparcie i doradztwo Parlamentowi Europejskiemu w zakresie mediacji i zapobiegania konfliktom w ramach działań doraźnych, takich jak (cicha lub widoczna) dyplomacja posłów parlamentarnych lub poprzez ustanowienie programów szkoleniowych dla parlamentów zagranicznych w sytuacji pokonfliktowej lub przejściowej<sup>31</sup>.

Podsumowując, ewolucja kompetencji UE w dziedzinie mediacji pokazuje, że przekształciły się w ważny instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

<sup>30</sup> C. Nitoiu, M. Sus, *The European Parliament's Diplomacy – A Tool for Projecting EU Power in Times of Crisis? The Case of the Cox-Kwasniewski Mission*, „Journal of Common Market Studies” 55(2016), nr 1, s. 71–86.

<sup>31</sup> D. Fonck, *Parliamentary diplomacy...*

UE. Ważna rola tego obszaru działań zewnętrznych została podkreślona również w Globalnej Strategii UE<sup>32</sup>. Wyartykułowano tam znaczenie tzw. *Preemptive Peace*, do zakresu którego należą działania takie jak dyplomacja prewencyjna i mediacje poprzez zmobilizowanie delegacji UE, specjalnych reprezentantów, pogłębienie partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim oraz rozwój kultury politycznej w odpowiedzi na ryzyko gwałtownych konfliktów.

## Wnioski

Unia Europejska utrzymuje wysoki poziom instytucjonalnego i personalnego wsparcia w mediacjach podczas konfliktów od momentu jej utworzenia w 1957 roku. Zostało to sprecyzowane jednoznacznie we wspólnych celach UE, którymi jest ustanowienie pokoju i dobrobytu w całej Europie poprzez początkowo mechanizmy wspólnego rynku i zacieśnianie relacji handlowych aż do ustanowienia w Traktacie o Unii Europejskiej w 1992 roku zdolności instytucjonalnych i kompetencji politycznych w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Jednakże, pomimo dynamiki rozwoju imponderabiliów wspomagających UE w procesie mediacyjnym, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i dokumentach UE istnieje niewystarczająca wiedza na ten temat<sup>33</sup>. W przeważającej mierze potencjał mediacyjny UE analizowany jest w kontekście jej roli w cywilnym zarządzaniu kryzysami zwłaszcza w regionach dla niej strategicznych. Między innymi na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Rydze w maju 2015 roku szefowie 28 państw członkowskich UE oraz sześciu państw Partnerstwa Wschodniego (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan) podjęli dyskusję na temat działań Rosji w regionie wschodniego sąsiedztwa i zamrożonych konfliktach w Naddniestrzu, Górskim Karabachu, Osetii Południowej i we wschodniej Ukrainie. We wspólnej deklaracji uznano „potrzebę wcześniejszego pokojowego rozwiązywania konfliktów w regionie na podstawie zasad i norm prawa międzynarodowego” zwłaszcza w sytuacji

<sup>32</sup> *Shared Vision, Common Action. A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> European Union [dostęp: 12.12.2019].

<sup>33</sup> R.G. Whitman, S. Wolff, *The European Union as a Global Conflict Manager*, London 2012.

bezwprawnego naruszenia przez Rosję fundamentalnych zasad suwerenności i integralności terytorialnej uznanych na płaszczyźnie międzynarodowej. Te działania świadczą o rosnącym zainteresowaniu UE w ciągu ostatnich lat.

Niestety trwający konflikt rosyjsko-ukraiński jest przykładem nieudolności potencjału mediacyjnego UE. Choć Unia stara się adaptować do nowych warunków bezpieczeństwa w Europie Wschodniej oraz prowadzić działania na rzecz stabilizacji wschodniej Ukrainy, głównie przy pomocy instrumentów miękkich, tj. konsultacji, negocjacji i dialogu, jednakże nie przynoszą one jak dotąd żadnych rezultatów. Co więcej, stanowisko UE jako całości zostało zastąpione zaangażowaniem pojedynczych państw członkowskich – głównie Francji i Niemiec. Podobnie UE reagowała na wydarzenia w Naddniestrzu i Gruzji.

Mimo długoletniej tradycji i rozbudowanej sieci mediatorów UE nie odnosi spektakularnych sukcesów w tej dziedzinie. Wynika to po części z braku jedności państw członkowskich, trudności instytucjonalnych i biurokratycznych oraz tendencji do podejmowania działań przez państwa członkowskie na własną rękę. Brak zgody wśród państw członkowskich w głównych kwestiach był charakterystyczny od samego początku współpracy politycznej. Najbardziej jaskrawo widać to było podczas tzw. Arabskiej wiosny czy podejmowanych prób dialogu między Rosją a Ukrainą.

Ponadto określone interesy UE w jej sąsiedztwie uniemożliwiają odgrywanie zupełnie bezstronnej roli. Zamiast bezstronności, UE opiera koncepcyjnie swoje mediacje na promocji wartości, która jest bliska zasadzie warunkowości jako gwaranta wypracowania porozumienia. Z drugiej strony uczestnicy sporu uzależniają często zawarcie porozumienia od pomocy udzielanej przez UE.

## Bibliografia

2018 Annual Activity Report European External Action Service, 1 July 2019, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas\\_annual\\_activity\\_report\\_2018\\_final.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_annual_activity_report_2018_final.pdf) [dostęp: 12.12.2019].

*Announcement Speech of the Chairman of Norwegian Nobel Committee on the Award of the 2012 Nobel Peace Prize to the European Union*, Oslo 2012, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/prize-announcement/> [dostęp: 12.12.2019].

- Bercovitch J., Anagnoson J.T., Wille D.L., *Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations*, „Journal of Peace Research” 28(1991), nr 1, s. 7-17.
- Bergmann J., Haastrup T., Niemann A., Whitman R., *Introduction. The EU as International Mediator – Theoretical and Empirical Perspectives*, „International Negotiation” 23(2018), nr 2, s. 157-176.
- Bergmann J., Niemann A., *Mediating International Conflicts. The European Union as an Effective Peacemaker?*, „Journal of Common Market Studies” 53(2015), nr 5, s. 957-975.
- Bergmann J., *The European Union as International Mediator. Brokering Stability and Peace in the Neighbourhood*, Cham 2020.
- Bergmann J., Niemann A., *The European Union as an Effective Mediator in Peace Negotiations? Conceptual Framework and Plausibility Probe*, „Mainz Papers on International and European Politics (MPIEP)” 5(2013), s. 4-10.
- Brandenburg N.C., *EU Mediation as an Assemblage of Practices. Introducing a New Approach to the Study of EU Conflict Resolution*, „Journal of Common Market Studies” 55(2017), nr 5, s. 993-1008.
- Bretherton C., Vogler J., *The European Union as a Global Actor*, London–New York 2006.
- Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, Council of the European Union, Brussels, 10 November 2009, 15779, s. 6-7, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict\\_prevention/docs/concept\\_strengthening\\_eu\\_med\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf) [dostęp: 12.12.2019].
- Davis L., *EU Foreign Policy, Transitional Justice and Mediation. Principle, Policy and Practice*, Abingdon–New York 2014.
- EU Mediation Support Team. Factsheet*, European External Action Service, Brussels 2013, [http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict\\_prevention/docs/2013\\_eu\\_mst\\_factsheet\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/2013_eu_mst_factsheet_en.pdf) [dostęp: 12.12.2019].
- Fonck D., *Parliamentary Diplomacy and Legislative-Executive Relations in EU Foreign Policy. Studying the European Parliament’s Mediation of the Macedonian Political Crisis (2015-17)*, „Journal of Common Market Studies” 56(2018), nr 6, s. 1305-1322.
- From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts*, red. J. Voithhoeve, Amsterdam 2007.
- Glass Half Full. Study on EU Lessons Learnt in Mediation and Dialogue*, red. A. Sherriff, V. Hauck, C. Rocca, Maastricht 2013.

- Gündüz C., Herbolzheimer K., *Standing United for Peace. The EU in Coordinated Third-Party Support to Peace Processes*, Brussels 2010, [http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/StandingUnitedForPeace\\_IFP\\_201012\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/StandingUnitedForPeace_IFP_201012_ENG.pdf) [dostęp: 12.12.2019].
- Keukeleire S., Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014.
- Lucarelli S., *Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation*, Hague 2000.
- Natorski M., *EU Mediation Practices in Ukraine During Revolutions. What Authority as a Peacemaker?*, „International Negotiation” 23(2018), nr 2, s. 278-298.
- Nitoiu C., Sus M., *The European Parliament's Diplomacy – A Tool for Projecting EU Power in Times of Crisis? The Case of the Cox-Kwasniewski Mission*, „Journal of Common Market Studies” 55(2016), s. 71-86.
- Piskorska B., *Efficiency of the EU Soft Instruments Used in Ukrainian Crisis*, „Atheneum. Polish Political Science Studies” 48(2015), s. 151-167.
- Piskorska B., *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017.
- Piskorska B., *Unia Europejska jako normatywny reżim międzynarodowy (normative power)*, [w:] *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Stadtmüller, Ł. Fijałkowski, Wrocław 2015, s. 345-373.
- Piskorska B., *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 11(2013), s. 2-32.
- Richter C., *Missing the Muscles? Mediation by Conditionality in Bosnia and Herzegovina*, „International Negotiation” 23(2018), nr 2, s. 258-277.
- Shared Vision, Common Action. A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, <http://europa.eu/global-strategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> European Union [dostęp: 12.12.2019].
- Whitman R.G., Wolff S., *The European Union as a Global Conflict Manager*, London 2012.
- Youngs R., „A Door Neither Closed nor Open”. *EU Policy Towards Ukraine During and Since the Orange Revolution*, „International Politics” 46(2009), nr 4, s. 358-375.

# Negocjacje dotyczące wystąpienia państwa członkowskiego ze struktur Unii Europejskiej – casus Brexitu

## Wstęp

Kiedy to 13 grudnia 2007 roku przedstawiciele państw członkowskich podpisywali Traktat z Lizbony nikt nie przypuszczał, że uwzględniona w nim norma prawna regulująca kwestię wystąpienia z Unii Europejskiej (UE) kiedykolwiek zostanie wykorzystana.

Na podstawie rewizji prawa pierwotnego obecny art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje procedurę wystąpienia państwa członkowskiego:

„1. Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymaganiami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.

2. Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Jest ona zawierana w imieniu Unii

---

<sup>1</sup> Art. 218 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Komisja lub, jeżeli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przedstawia swoje zalecenia Radzie, która podejmuje

przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

3. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

4. Do celów ustępu 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujące występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa.

Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

5. Jeżeli Państwo Członkowskie, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49<sup>3</sup><sup>4</sup>.

Powyższa norma prawna była jedyną w systemie prawa UE, która w ogóle regulowała możliwość wystąpienia z jej struktur. W samej Unii, jak i na poziomie władz państwowych, nikt nie przypuszczał, że kiedykolwiek dojdzie do uruchomienia tego artykułu. Wprawdzie UE przechodziła w swojej

---

decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii”.

<sup>2</sup> Art. 238 ust. 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Na zasadzie odstępstwa od litery a), jeżeli Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tych Państw”.

<sup>3</sup> Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a Państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

<sup>4</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016.

historii wiele kryzysów, żaden jednak nie był na tyle poważny, by ktokolwiek brał pod uwagę wystąpienie z tej organizacji.

Stąd też w momencie ogłoszenia wyników referendum w Wielkiej Brytanii w przestrzeni publicznej pojawiło się wiele pytań i wątpliwości. Jak będzie wyglądała procedura wystąpienia państwa z UE? Kto będzie prowadził negocjacje: instytucje UE czy państwa członkowskie? Co z prawami obywateli Unii po jej wystąpieniu? Co z uznawaniem dyplomów uczelni wyższych? Czy Brytyjczycy dalej będą mogli pracować w instytucjach europejskich? Co z siedzibami agencji unijnych w Wielkiej Brytanii? Co ze swobodami rynku wewnętrznego? To tylko nieliczne z pytań i wątpliwości, jakie pojawiły się po nieoczekiwanym wyniku referendum. Sprawę jeszcze bardziej komplikuje ściśle związanie prawa Wielkiej Brytanii z systemem prawa UE. Bez wynegocjowania umowy dotyczącej wystąpienia z tej organizacji międzynarodowej, Wielka Brytania stałaby się państwem trzecim. A co za tym idzie całe prawo UE, przestałoby obowiązywać na terenie Zjednoczonego Królestwa.

Celem artykułu jest omówienie poszczególnych etapów negocjacyjnych związanych z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE. W pracy tej zostanie także dokonana analiza prawna wynegocjowanego porozumienia co do części umowy o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE dotyczących w szczególności praw obywateli, rozliczenia finansowego oraz okresu przejściowego.

## Od referendum do notyfikacji

Dnia 23 czerwca 2016 roku w Wielkiej Brytanii odbyło się ogólnokrajowe referendum, w rezultacie którego 51,9% obywateli odpowiedziało się za wystąpieniem z UE<sup>5</sup>. Dzień ten na pewno zapisze się trwale w kartach historii Europy. W mojej ocenie nikt do końca nie był świadomy zarówno skutków, jak i tego, że referendum okaże się pozytywne dla eurosceptyków<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Oficjalny wynik unijnego referendum ogłoszony przez Komisję Wyborczą w Manchesterze, *The Electoral Commission*, <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-referendums/official-result-of-the-eu-referendum-is-declared-by-electoral-commission-in-manchester> [dostęp: 27.04.2018].

<sup>6</sup> Szerzej o aspektach społeczno-politycznych związanych z Brexitem zob. P.M. Kaczyński, *Wybrane aspekty społeczno-polityczne wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej*.

Już na drugi dzień przewodniczący Rady Europejskiej wydał oświadczenie stwierdzając, że UE jest przygotowana na ten scenariusz. Podkreślił on jednak, że nie da się do końca przewidzieć negatywnych skutków – w szczególności dla Wielkiej Brytanii. Donald Tusk po konsultacji ze wszystkimi przedstawicielami państw członkowskich podkreślił dużą determinację w zachowaniu jedności w gronie 27 państw<sup>7</sup>. Był to pierwszy sygnał, w jakim tonie będą prowadzone negocjacje związane z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE. Przewodniczący Rady Europejskiej podkreślił, że rozmowy związane z Brexitem będą prowadzone na linii UE–Wielka Brytania, a nie Wielka Brytania–poszczególne państwa członkowskie. Miało to istotne znaczenie zarówno pod kątem politycznego podkreślenia jedności Unii, jak i wzmocnienia pozycji negocjacyjnej.

Stanowisko to zostało potwierdzone podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej, która zebrała się 28 czerwca 2016 roku w Brukseli. Głównym przedmiotem posiedzenia był oczywiście wynik referendum w Wielkiej Brytanii. Podczas obrad David Cameron – premier Wielkiej Brytanii – przedstawił sytuację w swoim kraju. Przewodniczący Rady Europejskiej podkreślił, że rozumie zaskoczenie wynikiem referendum, jednakże zapelował o jak najszybsze określenie zamiarów Wielkiej Brytanii w związku z zaistniałą sytuacją<sup>8</sup>.

Okres od wyników referendum w Wielkiej Brytanii aż do formalnego uruchomienia art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej był czasem wymiany pism dyplomatycznych czy też apeli obu stron o prowadzenie negocjacji w taki sposób, by jak najmniej negatywnie wpłynęły na prawa obywateli. Stanowisko UE od samego początku było jasne. Negocjacje co do warunków wystąpienia Wielkiej Brytanii są możliwe wyłącznie po uruchomieniu przez nią art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

---

skiej, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Nowe Wyzwania*, red. R. Kuligowski in., Warszawa 2018, s. 91 i nast.

<sup>7</sup> *Oświadczenie przewodniczącego Donalda Tuska w sprawie wyniku referendum w Wielkiej Brytanii*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/> [dostęp: 27.04.2018].

<sup>8</sup> *European Council, Informal Meeting of the 27 Heads of State or Government*, 29 June 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/28-29/> [dostęp: 29.04.2018].

<sup>9</sup> Rada Europejska, *Brexit*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-uk-after-referendum/> [dostęp: 29.04.2018].

Podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się 15 grudnia 2016 roku, szefowie państw członkowskich (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii) ustalili procedurę przyszłych negocjacji. Określono, że przywódcy 27 państw członkowskich podejmą wytyczne, które mogą być aktualizowane w trakcie prowadzonych rozmów. Po ich przyjęciu Rada upoważni Komisję Europejską do prowadzenia negocjacji związanych z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE. Zobowiązano jednocześnie Komisję Europejską do składania sprawozdań przywódcom państw członkowskich i Radzie z prowadzonych rozmów. Ważnym zadaniem Komisji Europejskiej w trakcie negocjacji było czuwanie nad prawidłową komunikacją w tym zakresie z Parlamentem Europejskim<sup>10</sup>.

### **Od notyfikacji do projektu umowy o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej**

Dnia 29 marca 2017 roku Teresa May w imieniu Wielkiej Brytanii złożyła oficjalne pismo notyfikacyjne na ręce przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>11</sup>. Tym samym od tego dnia rozpoczął się dwuletni okres ustanowiony w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej związany z wystąpieniem państwa członkowskiego ze struktur europejskich, który, jak się okazało finalnie, został wydłużony do 31 stycznia 2020 roku<sup>12</sup>. Od tego dnia oczywistym stało się, że są jedynie dwa rozwiązania. Bolesne (na podstawie porozumienia) lub bardzo bolesne (bez wypracowanego porozumienia) opuszczenie UE przez Zjednoczone Królestwo.

Dnia 29 kwietnia 2017 roku odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w całości poświęcone procedurze wystąpienia Wielkiej Brytanii ze struktur Unii. Podczas tego posiedzenia 27 przedstawicieli państw członkowskich przyjęło jednomyślnie wytyczne do negocjacji w sprawie Brexitu.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> *List notyfikacyjny Wielkiej Brytanii dotyczący wystąpienia z Unii Europejskiej*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf> [dostęp: 29.04.2018].

<sup>12</sup> Zbiór wszystkich aktów i dokumentów dotyczących wystąpienia Wielkiej Brytanii ze struktur UE zob. *Brexit – wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE*, <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=pl> [dostęp: 29.04.2018].

Zostały w nich zawarte zasady negocjacyjne, ogólne stanowisko UE, a także same ramy rozmów. W wytycznych potwierdzono stanowisko przywódców państw członkowskich z 29 czerwca 2016 roku, czyli jedności UE w zakresie prowadzenia negocjacji, całościowego prowadzenia rozmów, a także faktu, że państwo niebędące członkiem UE nie może korzystać z praw takich jak państwo członkowskie tej organizacji międzynarodowej<sup>13</sup>.

Negocjacje związane z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE nie tylko są tematem żywej dyskusji na temat przyszłości integracji europejskiej, ale także dotyczą bezpośrednio praw obywateli i innych podmiotów. Dlatego też 17 maja 2017 roku Komitet Stałych Przedstawicieli reprezentujący 27 państw członkowskich (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii) zatwierdził zasady przejrzystości procesu negocjacyjnego. Celem tego działania było zapewnienie dostępu do dokumentów z poszczególnych etapów negocjacji w możliwie najbardziej transparenty sposób dla obywateli UE<sup>14</sup>.

Dnia 22 maja 2017 roku odbyło się posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych w formacie 27 państw członkowskich<sup>15</sup>. Podczas niego została przyjęta decyzja zezwalająca na negocjacje z Wielką Brytanią w sprawie jej wystąpienia z UE<sup>16</sup>. Decyzja ta upoważniła także Komisję Europejską na prowadzenie negocjacji w imieniu UE oraz w załączeniu do decyzji przyjęła szczegółowe wytyczne negocjacyjne<sup>17</sup>.

Po przyjęciu wytycznych i formalnym wyznaczeniu Komisji Europejskiej na negocjatora unijnego rozpoczęto rozmowy z Wielką Brytanią w sprawie

<sup>13</sup> *Guidelines Following the United Kingdom's Notification under Article 50 TUE*, <https://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf> [dostęp: 30.04.2018].

<sup>14</sup> Szerzej o zasadach przejrzystości i wytycznych dla negocjatora zob. *Wytyczne dotyczące przejrzystości negocjacji na podstawie art. 50 TUE*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21023-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp: 30.04.2018].

<sup>15</sup> Szerzej o wynikach obrad Rady do Sprawy Ogólnych zob. *Czas na negocjacje w sprawie Brexitu*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/gac-art50/2017/05/22/> [dostęp: 30.04.2018].

<sup>16</sup> Szczegółowy zakres wytycznych został określony w załączniku do decyzji *Wytyczne negocjacyjne dotyczące umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/pl/pdf> [dostęp: 30.04.2018].

<sup>17</sup> *Decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie umowy określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp: 30.04.2018].

zasad opuszczenia struktur unijnych. Negocjacje odbywały się w tzw. rundach, których łącznie odbyło się siedem. Pierwsza z nich miała miejsce już 19 czerwca 2017 roku. W jednodniowym spotkaniu w Brukseli uczestniczył Michel Barnier, główny negocjator UE wyznaczony przez Komisję Europejską, oraz David Davis, minister do Spraw wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. Tematem pierwszego spotkania było ustalenie struktury negocjacji. Najważniejszymi kwestiami poruszonymi podczas pierwszej rundy negocjacyjnej były prawa obywateli, kwestia granicy między Irlandią i Irlandią Północną oraz rozliczenia finansowe<sup>18</sup>.

Druga runda negocjacyjna również odbyła się w Brukseli i trwała cztery dni. Podczas tego spotkania strony przedstawiły stanowiska dotyczące praw obywatelskich. Finalnym efektem rozmów była nota wskazująca sporne i zbieżne punkty w zakresie praw obywateli<sup>19</sup>.

Trzecia runda negocjacyjna rozpoczęła się 28 sierpnia 2017 roku. Podczas niej kontynuowano zagadnienia związane z prawami obywatelskimi, koncentrując się w szczególności na uznawaniu kwalifikacji zawodowych czy praw gospodarczych<sup>20</sup>. Podczas tej rundy negocjacji poruszono m.in. kwestie rozliczeń finansowych, zasad wprowadzania towarów do obrotu oraz współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych<sup>21</sup>.

Podczas czwartej rundy negocjacyjnej zbliżyły się stanowiska obu stron w zakresie praw obywateli. Wciąż problemem pozostawały kwestie rozliczeń finansowych, a także sprawa granic z Irlandią<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> *Brexit. The Talks Begin*, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8017> [dostęp: 29.04.2018].

<sup>19</sup> *Joint Statement from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly Withdrawal from the European Union*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_statement.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_statement.pdf) [dostęp: 29.04.2018]; *Joint Technical Note on the Comparison of EU-UK Positions on Citizens' Rights*, <https://www.gov.uk/government/publications/joint-technical-note-on-the-comparison-of-eu-uk-positions-on-citizens-rights> [dostęp: 29.04.2018].

<sup>20</sup> Więcej zob. *Wspólna nota techniczna w sprawie stanowisk UE i Wielkiej Brytanii wobec praw obywateli po trzeciej rundzie negocjacyjnej*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_table\\_citizens\\_rights\\_-\\_third\\_round.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_table_citizens_rights_-_third_round.pdf) [dostęp: 30.04.2018].

<sup>21</sup> *Speech by Michel Barnier at the Press Conference Following the Third Round of Article 50 Negotiations with the United Kingdom*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPE-ECH-17-3043\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPE-ECH-17-3043_en.htm) [dostęp: 30.04.2018].

<sup>22</sup> Szerzej zob. *The Joint Technical Note Attached Summarises the UK and EU Positions and Compares them Following the 4th Round of the Art. 50 Negotiations*, <https://ec.europa.eu/>

Runda piąta, która trwała od 9 do 12 października 2017 roku<sup>23</sup>, oraz szósta, odbywająca się od 9 do 10 listopada 2017 roku, znacznie zbliżyły stanowiska obu stron w sprawie porozumienia się co do zasad wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE. Jednocześnie runda szósta zakończyła pierwszą fazę negocjacji.

Druga faza negocjacji rozpoczęła się od wydania decyzji przez Radę do Spraw Ogólnych dotyczącej nowych szczegółowych wytycznych negocjacyjnych, w których uściślono stanowisko 27 państw członkowskich w sprawie okresu przejściowego<sup>24</sup>. Finalnym efektem tej fazy negocjacyjnej było przedstawienie 20 marca 2018 roku wynegocjowanej części umowy o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE dotyczącej m.in. praw człowieka, rozliczenia finansowego oraz okresu przejściowego<sup>25</sup>.

Trzecia faza negocjacji wiązała się z określeniem stosunków handlowych między UE i Wielką Brytanią po jej wystąpieniu. Podczas tej fazy negocjacyjnej odbywały się rozmowy nie tylko między Barnierem i ministrem rządu Wielkiej Brytanii odpowiedzialnym za Brexit, ale także liczne rozmowy i spotkania przewodniczących instytucji europejskich z premier May. Przełomową datą w tej fazie negocjacyjnej był 15 listopada 2018 roku, kiedy to główny unijny negocjator przekazał do Rady Europejskiej projekt umowy dotyczącej wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE<sup>26</sup>. Natomiast 25 listopada 2018 roku na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej przywódcy państw członkowskich zaakceptowali wynegocjowany projekt umowy<sup>27</sup>.

---

commission/sites/beta-political/files/table\_-\_citizens\_rights.pdf [dostęp: 30.04.2018].

<sup>23</sup> Więcej informacji zob. *Brexit. The October Negotiations*, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8125> [dostęp: 10.05.2018].

<sup>24</sup> *Supplementary Directives for the Negotiation of an Agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Setting out the Arrangements for its Withdrawal from the European Union*, <https://www.consilium.europa.eu/media/32504/xt21004-ad01re02en18.pdf> [dostęp: 15.05.2018].

<sup>25</sup> *Draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_agreement\\_coloured.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf) [dostęp: 15.05.2018].

<sup>26</sup> *Draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as Agreed at Negotiators' Level on 14 November 2018*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_withdrawal\\_agreement\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf) [dostęp: 25.11.2018].

<sup>27</sup> *Special Meeting of the European Council (Art. 50)*, <https://www.consilium.europa.eu/>

## Projekt umowy o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej

Projekt umowy dotyczącej wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE składa się z 185 artykułów, ujętych w sześciu częściach, oraz protokołu o Irlandii i Irlandii Północnej:

- (1) postanowień wstępnych;
- (2) postanowień dotyczących praw obywateli;
- (3) postanowień dotyczących różnych kwestii związanych z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE, np. wprowadzanie towarów do obrotu, procedury celne, regulacje odnoszące się do podatku VAT, prawo własności intelektualnej czy problematyka związana ze współpracą w sprawach karnych;
- (4) postanowień przejściowych;
- (5) postanowień finansowych;
- (6) postanowień instytucjonalnych<sup>28</sup>.

Dnia 25 listopada 2018 roku Rada Europejska zatwierdziła umowę o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z UE i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>29</sup>. Dnia 30 stycznia 2020 roku UE ratyfikowała umowę międzynarodową o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii<sup>30</sup>. Tym samym Wielka Brytania 31 stycznia 2020 roku po 47 latach członkostwa wystąpiła z UE<sup>31</sup>.

---

pl/meetings/european-council/2018/11/25/ [dostęp: 25.11.2018].

<sup>28</sup> *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_withdrawal\\_agreement\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf) [dostęp: 25.11.2018].

<sup>29</sup> *Brexit – wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE*.

<sup>30</sup> Art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>31</sup> Więcej zob. G. Gil, *Brexit*, [w:] *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski*, red. J. Barcz, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2be782c2-fe1d-11e9-8c1f-01aa75ed71a1/language-pl/format-PDF/source-109760055> [dostęp: 30.04.2020].

## Wnioski

Proces negocjacyjny prowadzony przez instytucje UE w imieniu 27 państw członkowskich z Wielką Brytanią na pewno był jednym z najciekawszych kazusów we współczesnych relacjach międzynarodowych. Nie ma drugiej na świecie organizacji międzynarodowej, która zakłada tak ścisłą współpracę między państwami członkowskimi oraz tworzy tak rozbudowany system prawa. To właśnie przez te czynniki proces negocjacyjny był bardzo skomplikowany. Niestety nie do przewidzenia są skutki wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE dla obu stron.

W mojej ocenie paradoksalnie przypadek Wielkiej Brytanii może przyczynić się do zintensyfikowania działań integracyjnych w Europie. Do brytyjskiego referendum Unię traktowano jak coś oczywistego, instytucje europejskie skoncentrowały się wyłącznie na tworzeniu nowych regulacji, zapominając o obywatelu, a w Polsce narracja dotycząca pozytywnych aspektów członkostwa w UE koncentrowała się wyłącznie na dotacjach. Na szczęście odrobiono lekcję braku komunikacji z obywatelem. Po referendum widzimy intensyfikację organizowanych przez Komisję Europejską dialogów obywatelskich oraz wzmocnienie działalności sieci informacji europejskiej.

Sprawę skomplikowała pandemia, ale także zawirowania polityczne. Sprawa rozstrzygnie się na etapie negocjacji finalnych relacji między Zjednoczonym Królestwem a UE. W chwili obecnej mamy okres przejściowy. Dnia 30 stycznia 2020 roku UE ratyfikowała umowę międzynarodową o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii<sup>32</sup>. Jak będą wyglądały relacje UE–Wielka Brytania? Wielka Brytania w pojedynkę osłabnie, w mojej ocenie można spodziewać się znaczącego spadku wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia problemów na rynku pracy. Z drugiej strony Unia wbrew pozorom może wyjść wzmocniona. Uzależnione jest to od zwiększenia świadomości obywateli o korzyściach wynikających z członkostwa w tej organizacji międzynarodowej, pokazując przykład Brytyjczyków. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe wyłącznie przez dobrą i świadomą edukację obywatelską zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich.

---

<sup>32</sup> *Brexit – wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE.*

## Bibliografia

- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. EU C 202 z 7.06.2016.
- Brexit – wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE*, <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=pl> [dostęp: 29.04.2018].
- Brexit. The October Negotiations*, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8125> [dostęp: 10.05.2018].
- Brexit. The Talks Begin*, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8017> [dostęp: 29.04.2018].
- Czas na negocjacje w sprawie Brexitu*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/gac-art50/2017/05/22/> [dostęp: 30.04.2018].
- Decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie umowy określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp: 30.04.2018].
- Draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_agreement\\_coloured.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf) [dostęp: 15.05.2018].
- Draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as Agreed at Negotiators' Level on 14 November 2018*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_withdrawal\\_agreement\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf) [dostęp: 25.11.2018].
- European Council, *Informal Meeting of the 27 Heads of State or Government*, 29 June 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/28-29/> z 28 kwietnia 2018 roku [dostęp: 29.04.2018].
- Gil G., *Brexit*, [w:] *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski*, red. J. Barcz, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2be782c2-fe1d-11e9-8c1f-01aa75ed71a1/language-pl/format-PDF/source-109760055> [dostęp: 30.04.2020].

- Guidelines Following the United Kingdom's Notification under Article 50 TUE*, <https://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelines.pdf> [dostęp: 30.04.2018].
- Joint Statement from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_statement.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_statement.pdf) z 30 kwietnia 2018 roku [dostęp: 29.04.2018].
- Joint Technical Note on the Comparison of EU-UK Positions on Citizens' Rights*, <https://www.gov.uk/government/publications/joint-technical-note-on-the-comparison-of-eu-uk-positions-on-citizens-rights> [dostęp: 29.04.2018].
- Kaczyński P.M., *Wybrane aspekty społeczno-polityczne wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, red. R. Kuligowski i in., Warszawa 2018, s. 91-101.
- Komisja Wyborcza w Manchesterze, *The Electoral Commission*, <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-referendums/official-result-of-the-eu-referendum-issued-by-electoral-commission-in-manchester> [dostęp: 27.04.2018].
- List notyfikacyjny Wielkiej Brytanii dotyczący wystąpienia z Unii Europejskiej*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf> [dostęp: 29.04.2018].
- Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (25 listopada 2018 r.) – Konkluzje*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/11/25/european-council-art-50-conclusions-25-november-2018/> [dostęp: 25.11.2018].
- Oświadczenie przewodniczącego Donalda Tuska w sprawie wyniku referendum w Wielkiej Brytanii*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/> [dostęp: 27.04.2018].
- Rada Europejska, *Brexit*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-uk-after-referendum/> [dostęp: 29.04.2018].
- Speech by Michel Barnier at the Press Conference Following the Third Round of Article 50 Negotiations with the United Kingdom*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3043\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3043_en.htm) [dostęp: 30.04.2018].
- Special Meeting of the European Council (Art. 50)*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/11/25/> z 25 listopada 2018 roku [dostęp: 25.11.2018].

- Supplementary Directives for the Negotiation of an Agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Setting out the Arrangements for its Withdrawal from the European Union*, <https://www.consilium.europa.eu/media/32504/xt21004-ad01re02en18.pdf> [dostęp: 15.05.2018].
- The Joint Technical Note Attached Summarises the UK and EU Positions and Compares them Following the 4th Round of the Art. 50 Negotiations*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/table\\_-\\_citizens\\_rights.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/table_-_citizens_rights.pdf) [dostęp: 30.04.2018].
- Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:22020A0131\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:22020A0131(01)) [dostęp: 30.04.2020].
- Wspólna nota techniczna w sprawie stanowisk UE i Wielkiej Brytanii wobec praw obywateli po trzeciej rundzie negocjacyjnej*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_table\\_citizens\\_rights\\_-\\_third\\_round.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_table_citizens_rights_-_third_round.pdf) [dostęp: 30.04.2018].
- Wytyczne dotyczące przejrzystości negocjacji na podstawie art. 50 TUE*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21023-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp: 30.04.2018].
- Wytyczne negocjacyjne dotyczące umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/pl/pdf> [dostęp: 30.04.2018].
- Zawiadomienie o wejściu w życie Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:22020X0131\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:22020X0131(02)) [dostęp: 29.03.2020].



# Konsultacje publiczne jako narzędzie kreowania polityki imigracyjnej na Węgrzech<sup>1</sup>

## Wstęp

Postrzegając konsultacje publiczne jako sposób angażowania się obywateli w proces podejmowania decyzji, a tym samym jako formę przynajmniej pośredniego sprawowania władzy w państwie, należy pamiętać, że jest to procedura skoordynowana i bazująca na określonych regułach. Przekonanie o tym, że po pierwsze, konsultacje powinny być prowadzone w duchu dialogu obywatelskiego i wzajemnego zrozumienia, po drugie, informacje o ich celach, regułach czy przebiegu muszą być powszechnie dostępne, po trzecie, każdy zainteresowany tematem może wyrazić własny pogląd, jak również otrzymać odpowiedź na swoje wątpliwości w rozsądnym terminie, to standardy demokratycznego państwa prawa. Jednakże nie każda władza korzystająca z tego narzędzia stara się pamiętać, że konsultacje publiczne powinny być prowadzone zarazem na podstawie czytelnych zasad, a ich organizatorzy, choć mają prawo przedstawiać w nich swój punkt widzenia, powinni przeprowadzać procedurę z uwagi na interes publiczny i szeroko rozumiane dobro ogólne<sup>2</sup>. Z tej racji konsultacje publiczne bywają wykorzystywane przez

---

<sup>1</sup> Artykuł jest rezultatem projektu badawczego nr 2014/15/B/HS5/01866 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

<sup>2</sup> G. Makowski, *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 20(2014), s. 1-4.

rzządzających jako narzędzie kreowania polityki wewnętrznej państwa czy nawet forma działalności partyjnej prowadzonej za publiczne pieniądze.

Celem niniejszej pracy będzie próba odpowiedzi na pytanie o zakres wykorzystania konsultacji publicznych w procesie sprawowania władzy na Węgrzech w XXI wieku. Jak się okazuje, zmiany legislacyjne i polityczne, które nastąpiły w państwie w latach 2010-2011, wpłynęły w znacznym stopniu na sposób i częstotliwość wykorzystania tej procedury, i to niekoniecznie ze skutkiem pozytywnym dla węgierskiego społeczeństwa. W szczególności przedmiotem analizy staną się dwa przykłady kontrowersyjnego wykorzystania przez rządzącą partię Fidesz – Węgierską Unię Obywatelską (Fidesz-Magyar Polgári Szövetség) procedur konsultacyjnych w kontekście trwającego w Europie w latach 2015-2016 kryzysu migracyjnego. Pierwszym będą konsultacje narodowe na temat imigracji i terroryzmu, przeprowadzone między kwietniem a lipcem 2015 roku. Drugim zaś kontrowersyjne referendum w sprawie obowiązkowych kwot migracyjnych, zrealizowane 2 października 2016 roku, które, ze względu na problematyczny przedmiot i nie mniej dyskusyjną realizację, jest powszechnie traktowane właśnie jako forma konsultacji lub plebiscytu poparcia dla rządu Viktora Orbána.

## Konsultacje a demokracja bezpośrednia

Do 2011 roku w węgierskim systemie politycznym i prawnym konsultacje publiczne były ściśle związane z problematyką demokracji bezpośredniej. Już pierwsze rozwiązania legislacyjne ustanowione w okresie Węgierskiej Republiki Ludowej (1949-1989) wskazywały na taki związek. Komunistyczna konstytucja z 1949 roku w art. 20 zapewniała Radzie Prezydyjalnej – kolegielnej głowie państwa – prawo poddania kwestii o narodowym znaczeniu pod głosowanie w drodze ogólnokrajowego „plebiscytu”. Dodatkowo art. 35 Ustawy o radach lokalnych z 1971 roku wprowadzał możliwość konsultowania ważnych problemów społecznych w drodze bezpośrednich „zgromadzeń wiejskich”<sup>3</sup>. Pomimo że przepisy te, jak większość prawodawstwa ko-

<sup>3</sup> Akt XX, art. 20 The Constitution of the People's Republic of Hungary, Hungary 1949; zob. także Akt I, art. 35 The Law on Local Council, Hungary 1971.

munistycznego, miały charakter fasadowy i nigdy nie zostały zastosowane w praktyce, samą ideę konsultacyjnego charakteru demokracji bezpośredniej utrzymano po transformacji ustrojowej w 1989 roku.

W tym okresie wyrażały ją dość liberalne przepisy dotyczące korzystania z referendum zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym, a także wprowadzenie instrumentu inicjatywy ustawodawczej, która miała charakter wyłącznie konsultacyjny. Procedura referendalna przyjęła w ówczesnym prawodawstwie węgierskim dwie formy: obligatoryjną, zwoływaną bezwzględnie przez parlament z inicjatywy co najmniej 200 tys. obywateli, oraz fakultatywną, zwoływaną z inicjatywy prezydenta republiki, rządu lub 100 tys. obywateli, w przypadku której Zgromadzenie Narodowe (Országgyűlés) samo rozstrzygało, czy chce ją zastosować, czy też nie. Inicjatywa ustawodawcza uruchamiana była na wniosek przynajmniej 50 tys. obywateli, i jak już zostało wspomniane wyżej, jej rozstrzygnięcia miały wyłącznie wymiar doradczy wobec decyzji węgierskiego parlamentu<sup>4</sup>. Stan taki był utrzymywany do 2011 roku, gdy rządząca partia Fidesz, wprowadzając nową ustawę zasadniczą, wyraźnie ograniczyła możliwość korzystania z narzędzi demokracji bezpośredniej. Na mocy nowego prawa nie tylko zlikwidowano inicjatywę ustawodawczą i poszerzono zakres spraw wyłączonych spod możliwości procedowania w drodze referendum, ale zerwano także ściśły związek tych procedur z konsultacjami, wprowadzając te ostatnie jako odrębne narzędzie dialogu władzy ze społeczeństwem.

Źródła tych zmian miały charakter *stricte* polityczny i związane były z działalnością partii Fidesz w latach 2004-2009, gdy jako ugrupowanie opozycyjne prowadziło zacieklą walkę ze sprawującą władzę lewicą z Węgierskiej Partii Socjalistycznej (Magyar Szocialista Párt). Zastosowana dwukrotnie w tym okresie procedura referendum ogólnokrajowego<sup>5</sup> została wciągnięta

---

<sup>4</sup> Z.T. Pallinger, *Citizens' Initiatives in Hungary. An Additional Opportunity for Power-Sharing in an Extremely Majoritarian System*, [w:] *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Satala, T. Schiller, New York-London 2012, s. 113-133; tenże, *The Uses of Direct Democracy in Hungary*, referat wygłoszony na konferencji naukowej „The European Consortium for Political Research (ECPR) 2016 General Conference” (Praga, 7-10.08.2016).

<sup>5</sup> Pierwsze z nich, referendum w sprawie publicznej służby zdrowia oraz podwójnego obywatelstwa Węgrów, odbyło się 5 grudnia 2004 roku, lecz ze względu na niewystarczającą frekwencję głosujących (37,41%) procedura miała charakter niewiążący. Kolejne, w sprawie zniesienia składek w służbie zdrowia i szkolnictwie wyższym, miało

w rywalizację polityczną, a formułowane w jej ramach pytania o m.in. reformę systemu publicznej opieki zdrowotnej czy postulat zniesienia składek w szkolnictwie wyższym były jedynie pretekstem do publicznej krytyki premiera Ferenc Gyurcsány'ego. Sukces jednego z tych referendów w 2008 roku bardzo wyraźnie wpłynął na zwycięstwo Fideszu w późniejszych wyborach, pokazując potencjał społeczny tej formy demokracji bezpośredniej. Jednocześnie, już na przełomie lat 2004 i 2005, Fidesz zaproponował nową perspektywę programową, której kluczowym elementem miały być tzw. konsultacje narodowe – cykl objazdowych spotkań z wyborcami w mniejszych miastach, których zadaniem było aktywizowanie polityczne dotychczas bardziej biernej węgierskiej prowincji<sup>6</sup>. Popularność tych działań również odcisnęła swoje piętno na późniejszym sukcesie wyborczym Orbána.

Doświadczenia okresu pierwszej dekady XXI wieku znalazły po dojściu do władzy partii Fidesz swoje odzwierciedlenie zarówno w nowej legislacji, jak i praktyce politycznej. Wymiernym tego przykładem jest kontrowersyjna debata publiczna nad konstytucją w 2011 roku, w której zrezygnowano z organizowania wiążącego dla rządu referendum ogólnokrajowego na rzecz niewiążących konsultacji narodowych<sup>7</sup>. To ostatnie rozwiązanie zostało ustanowione legislacyjnie przez rząd rok wcześniej jako narzędzie mobilizujące społeczeństwo do postaw obywatelskich i miało w praktyce zastąpić ograniczone lub zlikwidowane procedury demokracji bezpośredniej. W ramach konsultacji zapewniono obywatelom możliwość wyrażania swoich opinii na określone tematy przy pomocy rozpowszechnianego w całym kraju kwestionariusza ankiety. Za opracowanie wyników tych ankiet, jak również za sam dobór spraw poddanych pod debatę w ramach całej procedury, odpowiadała administracja rządowa.

Narzędzie to już przed debatą konstytucyjną z 2011 roku budziło poważne zastrzeżenia opozycji, która zarzucała konsultacjom m.in. brak możliwości zgłaszania przez społeczeństwo kwestii, które mogłyby być przedmio-

---

miejsce 9 marca 2008 roku, a frekwencja na poziomie 50,51% zadecydowała o jego wiążącym charakterze.

<sup>6</sup> B. Kiss, Z. Mihalyffy, *Political Salesmen in Hungary*, [w:] *Global Political Marketing*, red. J. Lees-Marshment, J. Strömbäck, C. Rudd, London–New York 2010, s. 149.

<sup>7</sup> S. Priebus, *Hungary*, [w:] *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*, red. A. Fruhstorfer, M. Hein, Wiesbaden 2016, s. 119-120.

tem konsultacji, czy też brak jakiegokolwiek zewnętrznej kontroli nad rzetelnością i obiektywnością prezentowanych wyników ankiet. W konsekwencji konsultacje narodowe zyskały miano „prorządowej manipulacji politycznej organizowanej za pieniądze podatników”. Niezależnie od tego rząd Orbána w latach 2010–2016 aż pięciokrotnie decydował się przeprowadzić konsultacje narodowe zamiast procedury referendum ogólnokrajowego. Odbyły się one w kwestiach: emerytury, odnośnie których wypowiadały się jedynie osoby uprawnione do tego świadczenia (2010 rok); zasady nowej konstytucji (2011 rok); społecznych (2012 rok); gospodarczych (2012 rok); imigracji i terroryzmu (2015 rok)<sup>8</sup>.

## Konsultacje narodowe na temat imigracji i terroryzmu

W związku z nasilającym się od początku 2015 roku kryzysem migracyjnym i rosnącymi liczbami zatrzymywanych na terenie Węgier osób nielegalnie przekraczających granicę rząd Orbána ogłosił 24 kwietnia 2015 roku rozpoczęcie procedury konsultacji narodowych w sprawie imigracji i terroryzmu. W ciągu kolejnych 40 dni każdy pełnoletni obywatel Węgier otrzymał za pośrednictwem poczty kwestionariusz ankiety, w którym poproszono go o udzielenie odpowiedzi na 12 pytań. W stanowiącym integralną część kwestionariusza słowie wstępnym premier Orbán prosił obywateli, aby wypowiedzieli się w sprawie „zagrożenia nowego typu, które musi zostać zatrzymane u źródła”, a z którym nie jest w sobie w stanie poradzić Unia Europejska (UE)<sup>9</sup>. Występujący w imieniu premiera na konferencji prasowej rzecznik rządu Zoltán Kovács dał wyraźnie do zrozumienia, że spływające do Budapesztu w terminie do 1 lipca 2015 roku wyniki ankiet posłużą rządowi do sformu-

<sup>8</sup> Z.T. Pallinger, *The Uses of Direct Democracy...*

<sup>9</sup> Magyarország Kormánya, *Nemzeti Konzultáció a bevándorlásról és a terrorizmusról*, Karta konsultacji narodowych na temat imigracji i terroryzmu (archiwum własne autora). Transkrypcja pytań kwestionariusza ankiety na język angielski dostępna jest na stronie internetowej węgierskiego rządu, <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/national-consultation-on-immigration-to-begin> [dostęp: 16.02.2017].

lowania zdecydowanego planu działań przeciwko nielegalnym imigrantom, który miałby być zgodny z interesem narodowym i wolą społeczeństwa<sup>10</sup>.

Konsultacje od samego momentu ich ogłoszenia wzbudziły ogromne emocje. Szczególnie negatywny stosunek wobec nich prezentowały zarówno środowiska węgierskiej opozycji politycznej, jak i organizacji działających na rzecz praw człowieka. Pierwsze zarzucały rządowi chęć promowania się za publiczne pieniądze, tym bardziej że koszt wydrukowania i rozdystrybuowania 8 mln kwestionariuszy przekroczył sumę 3,1 mln euro<sup>11</sup>. Dla drugich skandalem było już samo powiązanie problematyki imigrantów z terroryzmem, sugerujące związek przyczynowy pomiędzy obydwojma zjawiskami. Dodatkowo powszechnie skrytykowano niemal wszystkie pytania, zarzucając im nieobiektywność, a całej ankiecie – charakter propagandowy. Kontrolerskie pytania brzmiały:

- (1) „Słyszeliśmy różne opinie na temat wzrostu zagrożenia terroryzmem. Jak ważne jest rozprzestrzenianie się terroryzmu (rozlewy krwi we Francji, szokujące akty ISIS) na twoje własne życie?
- (2) Czy uważasz, że Węgry mogą stać się celem aktu terroru w ciągu najbliższych kilku lat?
- (3) Niektórzy prezentują opinie, że niewłaściwe zarządzanie problemem migracyjnym przez Brukselę może mieć związek ze wzrostem zagrożenia terroryzmem. Czy zgadzasz się z tym poglądem?
- (4) Czy wiedziałeś, że imigranci ekonomiczni przekraczają węgierską granicę nielegalnie i że ostatnio liczba imigrantów na Węgrzech wzrosła dwudziestokrotnie?
- (5) Słyszysz różne opinie na temat kwestii imigracji. Niektórzy uważają, że migranci ekonomiczni narażają na niebezpieczeństwo miejsca pracy i źródła utrzymania Węgrów. Czy zgadzasz się z tym?
- (6) Według niektórych prowadzona przez Brukselę polityka w kwestii imigracji i terroryzmu zawiodła, a w związku z tym potrzebujemy nowego podejścia do tych kwestii. Czy zgadzasz się?

<sup>10</sup> Magyarország Kormánya, *National Consultation on Immigration to Begin*, 24.04.2015, <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/national-consultation-on-immigration-to-begin> [dostęp: 17.02.2017].

<sup>11</sup> Według oficjalnych danych koszt ten wyniósł 960 mln forintów. Zob. tamże.

- (7) Czy wsparłbyś węgierski rząd w działaniach mających na celu wprowadzenie bardziej surowych regulacji imigracyjnych, w porównaniu do brukselskiej polityki pobłażliwości?
- (8) Czy wsparłbyś węgierski rząd w działaniach mających na celu wprowadzenie bardziej surowych regulacji, na mocy których imigranci nielegalnie przekraczający węgierską granicę trafialiby do aresztu?
- (9) Czy zgadzasz się z opinią, że migranci nielegalnie przekraczający węgierską granicę powinni być zawracani do swoich krajów ojczystrych w możliwie jak najkrótszym czasie?
- (10) Czy zgadzasz się z pomysłem, że imigranci ekonomiczni powinni sami pokrywać koszty swojego pobytu na terenie Węgier?
- (11) Czy zgadzasz się z poglądem, że najlepszą metodą walki z imigracją jest dla państw członkowskich Unii Europejskiej pomoc w rozwoju krajów, z których migranci przybyli?
- (12) Czy zgadzasz się ze stanowiskiem węgierskiego rządu, że wsparcie [administracji] powinno koncentrować się na węgierskich rodzinach i dzieciach, zamiast na imigracji?<sup>12</sup>

Mimo tego, że do zajmującego się opracowaniem wyników ankiet Centralnego Biura Administracyjnych i Elektronicznych Świadczeń Publicznych (Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság) spłynęła jedynie co ósma opinia<sup>13</sup>, Kovács na konferencji prasowej 28 lipca 2015 roku ogłosił ogromny sukces konsultacji, w której udział wzięła „znacząca większość” społeczeństwa. Jak łatwo się domyśleć, przewaga odpowiedzi zgodnych ze stanowiskiem władz była przytłaczająca. Aż 92,9% wypowiedziających się w ankietach obywateli było przekonanych, że rząd powinien wspierać węgierskie rodziny kosztem imigrantów. Za aresztem dla nielegalnych imigrantów opowiedziało się 87,9% osób, a 82,7% poparło pomysł obciążania uchodźców kosztami pobytu na terenie Węgier. Jednocześnie 97% ankietowanych przyznało, że odczuło wzrost liczby imigrantów w kraju, a 72,7% z nich dodatkowo wyraziło zaniepokojenie, że ich napływ jest zagrożeniem dla węgierskiego rynku pracy. Co ciekawe, jedynie 39,9%

<sup>12</sup> Magyarország Kormánya, *Nemzeti Konzultáció a bevándorlásról...*

<sup>13</sup> Według danych podanych w trakcie konferencji prasowej zwrócono dokładnie 1 000 254 ankiety. Por. C. Keszthelyi, *Spokesperson*. „Sweeping Majority” Agrees with Hungarian Government, „Budapest Business Journal”, 28.07.2015, <http://bbj.hu/> [dostęp: 16.02.2017].

wypowiadających się obywateli oceniło jako poważne prawdopodobieństwo przeprowadzenia na terenie kraju zamachu terrorystycznego, przy czym aż dwukrotnie więcej z nich przyznało, że zjawisko rozprzestrzeniania się terroryzmu wpływa bezpośrednio na ich życie<sup>14</sup>.

Kovács wyraził przekonanie całego rządu, że tak jednoznaczne wyniki ankiet oraz ich liczba, czyniąca z przedsięwzięcia „drugie najbardziej liczne pod względem udzielonych odpowiedzi konsultacje w historii Węgier”, dają władzom w Budapeszcie silny mandat w kreowaniu polityki wewnętrznej, nastawionej na powstrzymywanie napływu do kraju nielegalnych imigrantów. Stanowisko to było tym bardziej dyskusyjne, że pozostałych 7 mln obywateli, którzy nie zdecydowali się wypełnić ankiety, zostało określonych przez rzecznika rządu mianem czynnika „nieistotnego”. Jak się okazało, nie czekając nawet na oficjalne wyniki konsultacji, władza zdecydowała się skorzystać z tego mandatu, ogłaszając 17 lipca 2015 roku decyzję o całkowitym zamknięciu zielonej granicy z Serbią i o budowie na całym 175-kilometrowym odcinku tymczasowego płotu<sup>15</sup>.

## Kontrowersyjne referendum

Pół roku później, w reakcji na decyzję UE o narzuceniu państwom członkowskim obowiązkowego systemu kwotowego podziału imigrantów, premier Orbán wyraził jednoznaczny sprzeciw rządu wobec całego problemu oraz zaproponował przeprowadzenie na terenie kraju referendum, w którym obywatele mieliby odpowiedzieć na pytanie: „Czy jest Pan/Pani za tym, by Unia Europejska miała możliwość zobligowania Węgier, bez zgody parlamentu, do obowiązkowego przesiedlenia do kraju osób niebędących obywatelami węgierskimi?”. Przedstawiciele władz w Budapeszcie wielokrotnie podkreślali, że celem głosowania nie było podważanie idei solidarnej współpracy na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego, co samego zaprojektowanego przez Komisję Europejską mechanizmu podziału uchodźców, w ramach którego Węgry miałyby przyjąć 1300 osób. Niezależnie od tego, że kontrowersyjne

---

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Tamże.

propozycje Brukseli pozostały jedynie w sferze planów, z których Komisja Europejska ostatecznie się wycofała we wrześniu 2016 roku, cała procedura referendalna została przeprowadzona 2 października 2016 roku i miała według przedstawicieli rządu charakter wyłącznie „doradczy”<sup>16</sup>.

Kwestia referendum podzieliła węgierskie społeczeństwo. Debata publiczna w jego sprawie bardzo szybko wyszła poza kwestie merytoryczne, ściągając argumenty o konieczności zaangażowania się w pomoc z racji humanitarnych z obawami przed wzrostem zagrożenia islamskim terroryzmem. Dodatkowo nałożyła się na nią rywalizacja pro- i antyrządowych ugrupowań politycznych na Węgrzech<sup>17</sup>. Te ostatnie otwarcie zarzucały, że głosowanie referendalne ma charakter propagandowy, a działania premiera koncentrują się głównie na „zdyskontowaniu antyimigranckich nastrojów węgierskiego społeczeństwa” i „podtrzymaniu silnej pozycji rządzącej partii Fidesz”. Głosom opozycji politycznej wtórowała część konstytucjonalistów kwestionujących zgodność podejmowanego problemu z węgierską ustawą zasadniczą. W związku z tym, że kształtowanie polityki unijnej państwa jest wyłączną kompetencją rządu w Budapeszcie, nie mogło być przedmiotem procedury referendalnej, zarezerwowanej w art. 8 konstytucji z 2011 roku jedynie do „spraw będących w zakresie obowiązków i uprawnień Zgromadzenia [Narodowego]”. Co się z tym wiąże, opinia społeczeństwa wyrażona w ramach takiego referendum nie mogła w żadnym wypadku mieć znaczenia prawnego ani charakteru wiążącego dla rządu Orbána, stanowiąc jedynie formę

<sup>16</sup> V. Jóźwiak, *Węgierskie referendum w sprawie obowiązkowego przyjmowania imigrantów*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 66(2016), s. 1-2; I. Traynor, *Hungary to Hold Referendum on EU's Refugee Quotas*, „The Guardian”, 24.02.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/24/hungary-viktor-orban-will-call-referendum-on-eu-refugee-quotas> [dostęp: 27.01.2017].

<sup>17</sup> Przeciwno pomysłowi referendum opowiedziały się m.in. Węgierska Partia Socjalistyczna (Magyar Szocialista Párt), Razem-Partia na rzecz Nowej Ery (Együtt-A Korszakváltók Pártja) oraz Koalicja Demokratyczna (Demokratikus Koalíció). Węgierska Partia Liberalna (Magyar Liberális Párt) natomiast namawiała do udziału w referendum i odpowiedzi twierdzącej na pytanie referendalne wbrew stanowisku rządu Viktora Orbána. Por. *Positions, Oppositions and Point of Views of Hungarian Parties about Quota Referendum, Voting and Ruling Fidesz Party*, „Hungary Today”, 13.09.2016, <http://hungarytoday.hu/news/positions-oppositions-point-views-hungarian-parties-quota-referendum-voting-ruling-fidesz-party-30860> [dostęp: 27.01.2017].

ogólnokrajowych konsultacji w sprawie społecznego poparcia dla działań podejmowanych przez węgierskie władze<sup>18</sup>.

Zarzuty opozycji o upartyjniony charakter całego przedsięwzięcia stanowiącego wstęp do kolejnych wyborów parlamentarnych znalazły poniekąd swoje potwierdzenie w prowadzonej przez większą część 2016 roku kontrowersyjnej „kampanii informacyjnej” rządu. Miała ona zachęcić Węgrów do udziału w referendum, jak również do negatywnej odpowiedzi na postawione w jego ramach pytanie. Według oficjalnych danych kampania rządowa kosztowała ok. 16 mln euro. Ogromne nakłady finansowe i personalne zaangażowane do przekonania społeczeństwa o narodowym obowiązku udziału w głosowaniu sprawiły, że cały kraj został zasypany plakatami, billboardami, ulotkami i ogłoszeniami prasowymi, w których rząd uświadamiał obywatelom „ważne” kwestie związane z napływem do Europy uchodźców: „Czy wiedziałeś, że w 2015 roku do Europy przybyło 1,5 miliona nielegalnych imigrantów?”; „Czy wiedziałeś, że od rozpoczęcia kryzysu migracyjnego wzrosło w Europie zjawisko napastowania kobiet?”; „Czy wiedziałeś, że ataki terrorystyczne w Paryżu zostały przeprowadzone przez imigrantów?”; „Czy wiedziałeś, że od rozpoczęcia kryzysu migracyjnego w Europie w rezultacie zamachów terrorystycznych zginęło więcej niż 300 osób?”<sup>19</sup>. Jednostronne opinie na temat kryzysu migracyjnego w Europie, jak również związane z nim wybiórcze fakty i dane liczbowe, zostały ponadto zaprezentowane w 18-stronicowej kolorowej broszurze informacyjnej wydrukowanej w ponad 4 mln egzemplarzy i rozdyskrebowanej na terenie całego kraju. Kontrowersyjne zaprezentowanie w niej uchodźców jako czynnika odpowiedzialnego za wzrost przestępczości i zagrożenia terrorystycznego sprowokował głosy oburzenia wśród m.in. przedstawicieli organizacji Human Rights Watch i Amnesty International<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> V. Józwiak, *Węgierskie referendum w sprawie...*

<sup>19</sup> N. Thorpe, *Hungary Poster Campaign Pokes Fun at Migrant Referendum*, „BBC News”, 10.09.2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37310819> [dostęp: 2.02.2017]; L. Gall, *Pig-Head Propaganda. Hungary's War on Refugees*, „EUobserver”, 26.01.2017, <https://euobserver.com/opinion/134762> [dostęp: 2.02.2017].

<sup>20</sup> J. Dalhuisen, *Hungary. Appalling Treatment of Asylum-Seekers a Deliberate Populist Ploy*, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/09/hungary-appalling-treatment-of-asylum-seekers-a-deliberate-populist-ploy/> [dostęp: 2.02.2017]; L. Gall, *Hungary's Xenophobic Anti-Migrant Campaign*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign> [dostęp: 2.02.2017].

Już w momencie ogłaszania treści pytania referendalnego wynik całej procedury wydawał się przesądzony. Wszechobecna kampania „informacyjna” rządu była prowadzona na dużo większą skalę niż działania podejmowane przez wszystkie ugrupowania opozycyjne razem wzięte. Badania opinii publicznej trzykrotnie przeprowadzone przez Publicus Research (połowa sierpnia 2016 roku, połowa września i na tydzień przed głosowaniem) pokazały, że zgodnie ze stanowiskiem rządzącej partii Fidesz planowało w referendum ogólnokrajowym odpowiedzieć odpowiednio: 67%, 61% i 64% węgierskich obywateli<sup>21</sup>. Ostatecznie do urn wyborczych wybrało się 3,4 mln Węgrów, czyli jedynie 41,32% wszystkich uprawnionych do głosowania, co przesądziło oficjalnie o niewiążącym charakterze całego przedsięwzięcia. Jednakże aż 98,36% z nich opowiedziało się przeciwko propozycjom unijnego systemu kwotowego, wyrażając tym samym poparcie dla polityki imigracyjnej rządu Orbána<sup>22</sup>.

Z punktu widzenia ogromu zasobów finansowych i ludzkich zaangażowanych przez węgierski rząd do upowszechniania idei referendum ogólnokrajowego jako ostatniej deski ratunku przed niekontrolowanym napływem do kraju imigrantów z Bliskiego Wschodu całe to przedsięwzięcie zakończyło się dla premiera Orbána wizerunkową kląpą. Choć przedstawiciele rządu w publicznych wystąpieniach podsumowujących wyniki referendum odmieniali przez wszystkie przypadki sformułowanie „wybitny sukces”, to niska frekwencja wykazała mniejsze poparcie społeczne dla działań rządu, jednocześnie kładąc się cieniem na konsultacyjnej przydatności całego przedsięwzięcia. Zmusiło to Orbána do odniesienia się do problemu niskiej frekwencji głosowania w swoim przemówieniu. Stwierdził tam, że „wprawdzie wiążące referendum jest zawsze lepsze niż niewiążące”, ale skrajnie wysoki poziom głosów oddanych na „nie” daje mu silny mandat, aby udać się do Brukseli i „zapewnić ją, że Węgrów nie można zmusić do życia z ludźmi, których nie chcą”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Publicus Research, *Kvótanépszavazás: a többség szerint felesleges*, 24.09.2016; *Kvótanépszavazás: csökkenő részvételi szándék – pártok támogatottsága: növekvő aktivitás*, 1.10.2016; *Kvótanépszavazás: növekvő idegenellenesség, változatlan részvételi szándék*, 3.09.2016, <http://www.publicus.hu/> [dostęp: 3.02.2017].

<sup>22</sup> Narodowe Biuro Wyborcze (Nemzeti Választási Iroda), *Preliminary Results of the Election. National Referendum October 2, 2016*, <http://www.nvi.hu/> [dostęp: 3.02.2017].

<sup>23</sup> P. Kingsley, *Hungary's Refugee Referendum not Valid After Voters Stay Away*, „The Guardian”, 2.10.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/02/hungarian-vote-on-refugees-will-not-take-place-suggest-first-poll-results> [dostęp: 3.02.2017].

## Wnioski

Praktyka zastosowania konsultacji narodowych oraz referendum ogólnokrajowego po 2010 roku jednoznacznie wskazuje na istotną zmianę jakościową, jaka nastąpiła w stosunku węgierskich władz do zjawiska szeroko pojętej demokracji bezpośredniej. Funkcjonujący przez dekady ścisły związek tych procedur został mniej lub bardziej świadomie rozbity na dwa konkurencyjne porządki legislacyjne gwarantujące udział społeczeństwa w procesie sprawowania władzy. Pragmatyzm polityczny partii Fidesz sprawił, że miejsce referendum i inicjatywy ustawodawczej coraz częściej zajmują kontrowersyjne konsultacje narodowe. Nadzór merytoryczny i metodologiczny nad nimi gwarantuje partii rządzącej pełną kontrolę nad całym procesem i znaczną przewidywalność wyniku. Niestety wpływa tym samym niekorzystnie na wiarygodność procedury, stwarzając warunki do nadinterpretacji zasad demokratycznych i zastosowania konsultacji publicznych w walce politycznej. Procedura przeprowadzona w 2015 roku w kontekście narastającego kryzysu migracyjnego jest tego najlepszym przykładem. Jak się okazuje, podobne stanowisko koalicja rządowa prezentuje wobec coraz rzadziej wykorzystywanej procedury referendalnej. Jedyny jak na razie przykład tej formy demokracji bezpośredniej zastosowany na skalę ogólnokrajową po 2011 roku dobitnie wskazuje na instrumentalność i upolitycznienie działań z nią związanych. Podjęta wbrew opinii konstytucjonalistów decyzja o powszechnym głosowaniu nad ostatecznie bezprzedmiotową decyzją Komisji Europejskiej w sprawie obowiązkowych kwot migracyjnych jednoznacznie potwierdza konsultacyjny charakter całego przedsięwzięcia i jego upartyjniony cel.

## Bibliografia

The Constitution of the People's Republic of Hungary, Hungary 1949.

The Law on Local Council, Hungary 1971.

Dalhuisen J., *Hungary. Appalling Treatment of Asylum-Seekers a Deliberate Populist Ploy*, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/press->

- releases/2016/09/hungary-appalling-treatment-of-asylum-seekers-a-de-liberate-populist-plot/ [dostęp: 2.02.2017].
- Gall L., *Pig-Head Propaganda. Hungary's War on Refugees*, „EUobserver”, 26.01.2017, <https://euobserver.com/opinion/134762> [dostęp: 2.02.2017].
- Gall L., *Hungary's Xenophobic Anti-Migrant Campaign*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign> [dostęp: 2.02.2017].
- Józwiak V., *Węgierskie referendum w sprawie obowiązkowego przyjmowania imigrantów*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 66(2016), s. 1-2.
- Keszthelyi C., *Spokesperson. „Sweeping Majority” Agrees with Hungarian Government*, „Budapest Business Journal”, 28.07.2015, <http://bbj.hu/> [dostęp: 16.02.2017].
- Kingsley P., *Hungary's Refugee Referendum not Valid after Voters Stay Away*, „The Guardian”, 2.10.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/02/hungarian-vote-on-refugees-will-not-take-place-suggest-first-poll-results> [dostęp: 3.02.2017].
- Kiss B., Mihályffy Z., *Political Salesmen in Hungary*, [w:] *Global Political Marketing*, red. J. Lees-Marshment, J. Strömbäck, C. Rudd, London–New York 2010, s. 143-156.
- Magyarország Kormánya, *Nemzeti Konzultáció a bevándorlásról és a terrorizmusról*, Karta konsultacji narodowych na temat imigracji i terroryzmu (archiwum własne autora).
- Magyarország Kormánya, *National Consultation on Immigration to Begin*, 24.04.2015, <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news-national-consultation-on-immigration-to-begin> [dostęp: 17.02.2017].
- Makowski G., *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 20(2014), s. 1-4.
- Narodowe Biuro Wyborcze (Nemzeti Választási Iroda), *Preliminary Results of the Election. National Referendum October 2, 2016*, <http://www.nvi.hu/> [dostęp: 3.02.2017].
- Pallinger Z.T., *Citizens' Initiatives in Hungary. An Additional Opportunity for Power-Sharing in an Extremely Majoritarian System*, [w:] *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Satala, T. Schiller, New York–London 2012, s. 113-133.

- Pallinger Z.T., *The Uses of Direct Democracy in Hungary*, referat wygłoszony na konferencji naukowej „The European Consortium for Political Research (ECPR) 2016 General Conference” (Praga, 7-10.08.2016).
- Positions, Oppositions and Point of Views of Hungarian Parties about Quota Referendum, Voting and Ruling Fidesz Party*, „Hungary Today”, 13.09.2016, <http://hungarytoday.hu/news/positions-oppositions-point-views-hungarian-parties-quota-referendum-voting-ruling-fidesz-party-30860> [dostęp: 27.01.2017].
- Priebus S., *Hungary*, [w:] *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*, red. A. Fruhstorfer, M. Hein, Wiesbaden 2016, s. 119-120.
- Publicus Research, *Kvótanépszavazás: a többség szerint felesleges*, 24.09.2016, <http://www.publicus.hu/> [dostęp: 3.02.2017].
- Publicus Research, *Kvótanépszavazás: csökkenő részvételi szándék – pártok támogatottsága: növekvő aktivitás*, 1.10.2016, <http://www.publicus.hu/> [dostęp: 3.02.2017].
- Publicus Research, *Kvótanépszavazás: növekvő idegenellenesség, változatlan részvételi szándék*, 3.09.2016, <http://www.publicus.hu/> [dostęp: 3.02.2017].
- Thorpe N., *Hungary Poster Campaign Pokes Fun at Migrant Referendum*, „BBC News”, 10.09.2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37310819> [dostęp: 2.02.2017].
- Traynor I., *Hungary to Hold Referendum on EU’s Refugee Quotas*, „The Guardian”, 24.02.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/24/hungary-viktor-orban-will-call-referendum-on-eu-refugee-quotas> [dostęp: 27.01.2017].

# Kościół katolicki w procesie konstruowania pokojowego ładu międzynarodowego

## Wstęp

W ewoluującej teorii i praktyce negocjacji międzynarodowych jednym z bardziej aktywnych, choć nie zawsze widzialnych aktorów, stały się w ostatnich dekadach różnego rodzaju podmioty religijne i motywowane religijnie (*Faith-Based*). Jakkolwiek ich rola jest rzadko dostrzegana i publicznie dyskutowana, wnoszą one ważny, a niejednokrotnie kluczowy wkład w procesy rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju, występując w charakterze mediatorów, obserwatorów, a nierzadko również inicjatorów polepszania relacji między stronami sporów i konfliktów. Zachowując swoją opartą na przesłankach religijnych specyfikę poprzez aktywność na rzecz zbliżenia między adwersarzami, aktorzy religijni wpisują się w ramy szeroko rozumianej nowej dyplomacji, której istotą jest globalny proces komunikacji między aktorami międzynarodowymi, dzięki któremu w drodze negocjacji poszukuje się rozwiązywania konfliktów, unikając wojny<sup>1</sup>.

W rozwijanej od ponad dwóch dekad teorii i praktyce religijnego budowania pokoju<sup>2</sup> mające wielowiekową tradycję katolickie budowanie pokoju

---

<sup>1</sup> *Nowe oblicza dyplomacji*, red. B. Surmacz, Lublin 2013, s. 7.

<sup>2</sup> Religijne budowanie pokoju stanowi subdyscyplinę w ramach szerokiej i bardzo pojemnej dyscypliny rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju (*Conflict Resolution and Peacebuilding*). Religijne budowanie pokoju w wymiarze teoretycznym jest rozwijane systemowo przez organizacje, które zajmują się wspieraniem procesów pokojowych na całym świecie oraz przez stanowiące ich zaplecze ośrodki badawcze

(*Catholic Peacebuilding*) zajmuje bez wątpienia ważne miejsce. Przez stulecia papieże pełnili rolę mediatorów w sporach między państwami, a zaangażowani „aktywiści” starali się wprowadzać w życie ewangeliczny nakaz „czynienia pokoju”. W okresie ostatnich dziesięcioleci uwidoczniła się znacząca różnorodność i wielowątkowość działań podejmowanych przez podmioty kierujące się doktryną i etyką katolicką. Obok Stolicy Apostolskiej i funkcjonujących od wieków zakonów znacząco wzrosła, szczególnie w okresie posoborowym, rola lokalnych episkopatów oraz wszelkiego rodzaju organizacji katolickich i sieci organizacji, często współpracujących w obszarze rozwiązywania konfliktów z aktywistami i organizacjami reprezentującymi nie tylko inne wyznania chrześcijańskie, ale również inne religie. Wśród tych najbardziej znanych, obok mającej europejskie korzenie i światowy zasięg Wspólnoty Świętego Idziego (*Comunità di Sant’Eggiolio*), można wymienić rozwijające się intensywnie i wciąż rozszerzające zakres działalności *Catholic Relief Services (CRS)* czy *Catholic Peacebuilding Network*. Nie można nie wspomnieć wreszcie o sieci podmiotów o ogromnym, globalnym zasięgu, jaką jest *Caritas Internationalis*. Wszystkie te podmioty wpisują się ze swoją działalnością w nurt tzw. niskiej polityki, która, w odróżnieniu od tradycyjnej dyplomacji, zajmuje się wszelkimi kwestiami kluczowymi z perspektywy społecznej i ekonomicznej, a nie jedynie politycznej<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest zaprezentowanie najważniejszych założeń katolickiego podejścia do rozwiązywania konfliktów zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym, ze szczególnym uwzględnieniem transnarodowego charakteru tych działań. Obok podsumowania nauczania papieży posoborowych analizie zostaną poddana zarówno kierunki ewolucji katolickiej nauki społecznej w ostatnich dekadach, jak i nowe nurty działalności podejmowanej przez liczne organizacje religijne i motywowane religijnie nawiązujące do katolickiej koncepcji pokoju.

---

i uniwersytety, które specjalizują się w aktywności na rzecz pokoju, również w sferze praktycznej.

<sup>3</sup> *Nowe oblicza dyplomacji*, s. 10.

## Papieże a pokój: od Benedykta XV do Franciszka

Za początek współczesnego katolickiego budowania pokoju przyjmuje się plan pokojowy dotyczący zakończenia I wojny światowej zaproponowany przez papieża Benedykta XV<sup>4</sup>. To właśnie ten papież jest autorem znanego apelu, który później został wykorzystany przez papieża Pawła VI podczas jego przemówienia do Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w 1965 roku: „Nigdy więcej wojny!”

Najbardziej znanym dokumentem Stolicy Apostolskiej zawierającym wykładnię katolickiego nauczania na temat pokoju, a równocześnie zaangażowania w jego promowanie, pozostaje encyklika papieża Jana XXIII *Pacem in terris*. Dokument ten stanowi historyczne wezwanie do rozwijania koncepcji i rzeczywistości dobra wspólnego, które zostało zdefiniowane przez pryzmat uznania i ochrony praw człowieka. Jan XXIII, któremu katolicka wykładnia pokoju zawdzięcza dostrzeżenie go w bezpośrednim powiązaniu z prawami człowieka, ma również niedający się przecenić praktyczny wkład w budowanie pokoju. To jego interwencja przyczyniła się do zażegnania największego od czasu zakończenia II wojny światowej kryzysu w stosunkach amerykańsko-radzieckich, czyli kryzysu kubańskiego<sup>5</sup>.

Kolejni papieże posoborowi wzbogacili katolickie nauczanie na temat pokoju o nowe elementy. Dla Pawła VI pokój oznaczał rozwój, przy czym rozwój, którego domagał się papież, musi spełniać określone kryteria. Rozwój to w jego rozumieniu przede wszystkim sprawiedliwość, z czego wynikają najbardziej znane wezwania papieża Pawła VI: „Rozwój jest nowym imieniem pokoju” i „Jeśli chcesz pokoju, pracuj na rzecz sprawiedliwości”<sup>6</sup>. Jan Paweł II kontynuując tę myśl, uwypuklił zagadnienie solidarności rozumianej przez pryzmat dobra wspólnego i, podobnie jak w nauczaniu jego poprzedników, opierającej się na prawach człowieka i rozwoju<sup>7</sup>. Od początku lat 90. XX wieku, co było efektem komplikujących się realiów międzynarodowych i zagrożenia wybu-

<sup>4</sup> *Papieże a wojna. Od pierwszego światowego konfliktu do ataku na Irak*, red. A Gianelli, A. Tornielli, tłum. L. Rodziewicz-Doktor, Kraków 2006, s. 9-57.

<sup>5</sup> Tamże, s. 143-166.

<sup>6</sup> Paweł VI, *Encyklika „Populorum progressio”*, Rzym 1968.

<sup>7</sup> D. Christansen, *Catholic Peacemaking, 1991-2005. The Legacy of Pope John Paul II*, „The Review of Faith & International Affairs” 4(2006), s. 22.

chem kolejnego konfliktu na Bliskim Wschodzie, ogromnego znaczenia nabrała w nauczaniu tego papieża kwestia odrzucenia przemocy jako alternatywa wobec prowadzenia wojny<sup>8</sup>. Wreszcie pod koniec pontyfikatu papież do listy najważniejszych aspektów związanych z katolickim budowaniem pokoju dodał kwestię przebaczenia<sup>9</sup>.

Papież Benedykt XVI, rozwijając znacząco ewangeliczną ideę odrzucenia przemocy, podkreślał znaczenie „prawdziwego pokoju”, a zatem pokoju budowanego na „skale prawdy o Bogu i prawdy o człowieku”<sup>10</sup>. Wskazując na łączące wszystkich ludzi pragnienie pokoju, zwracał uwagę na szczególne zobowiązanie osób wierzących i konieczność dawania świadectwa wiary inspirowanej przykazaniem miłości. Natomiast papież Franciszek kładzie w swoim nauczaniu przede wszystkim nacisk na całkowite odrzucenie przemocy jako „stylu polityki pokoju”<sup>11</sup>. Przywołując przykład Jezusa, który również żył w czasach przepełnionych przemocą, papież podkreśla konieczność odpowiadania dobrem na szerzące się wokół zło i odrzucenia przemocy na wszystkich poziomach życia – od międzyosobowego po międzynarodowy. Powołując się na słowa Benedykta XVI, Franciszek podkreśla, że miłość nieprzyjaciół jest zaczątkiem „rewolucji chrześcijańskiej”, a Ewangelia, która nakazuje miłowanie nieprzyjaciół, jest *magna carta* chrześcijańskiego odrzucenia przemocy<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> John Paul II, *No Peace Without Justice. No Justice Without Forgiveness. Message for the World Day of Peace*, 1 January 2002, [http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/messages/peace/documents/hf\\_jp-ii\\_mes\\_20011211\\_xxxv-world-day-for-peace.html](http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_20011211_xxxv-world-day-for-peace.html) [dostęp: 15.03.2018].

<sup>10</sup> Benedykt XVI, *Pokój w prawdzie. Orędzie na XXXIX Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 2006 r.*, [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/benedykt\\_xvi/przemowienia/pokoj2006-or\\_08122005.html](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/benedykt_xvi/przemowienia/pokoj2006-or_08122005.html) [dostęp: 15.03.2018].

<sup>11</sup> Franciszek, *Orędzie na 50. Światowy Dzień Pokoju, 1 stycznia 2017 roku. Wyrzeczenie się przemocy: styl polityki na rzecz pokoju*, [https://w2.vatican.va/content/francesco/pl/messages/peace/documents/papa-francesco\\_20161208\\_messaggio-l-giornata-mondiale-pace-2017.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/pl/messages/peace/documents/papa-francesco_20161208_messaggio-l-giornata-mondiale-pace-2017.html) [dostęp: 15.03.2018].

<sup>12</sup> Tamże. Historyczny zwrot w kierunku całkowitego odrzucenia przemocy w nauczaniu Kościoła stał się przedmiotem konferencji zorganizowanej w Watykanie w 2016 roku. Zob. *Choosing Peace. The Catholic Church Returns to Gospel Nonviolence*, red. M. Dennis, New York 2018.

## Katolicka wizja pokoju jako system

Kluczowym elementem charakteryzującym katolickie budowanie pokoju jest pozytywne rozumienie pokoju<sup>13</sup>. Pokój nie jest definiowany zatem jedynie jako brak wojny, a nawet nie jedynie jako unikanie wojny, ale jako pozytywna realizacja godności całej rodziny ludzkiej<sup>14</sup>. Począwszy od pontyfikatu papieża Jana XXIII i jego przełomowej encykliki *Pacem in terris*, nauczanie Kościoła katolickiego wyewoluowało w „różnicowaną sieć moralnych wątków definiujących pozytywne wymiary pokoju rozumianego jako koncepcja szersza od zawężającego braku wojny”<sup>15</sup>. Tak rozumiany pokój bazuje na czterech zasadniczych elementach: prawach człowieka, rozwoju, solidarności i ładzie międzynarodowym<sup>16</sup>.

Katolickie nauczanie o pokoju jest w swoich założeniach nauczaniem o zasięgu uniwersalnym. W obszarze, w którym jest ono skierowane do katolików, opiera się na biblijnej koncepcji pokoju, podkreślając centralną jego rolę w sakramentach i misji Kościoła. Z kolei nauczanie skierowane do szerszego grona odbiorców odwołuje się do tradycji prawa naturalnego, która zakłada, że wymagania sprawiedliwości i pokoju są znane oraz wiążące wobec wszystkich ludzi niezależnie od ich przekonań religijnych<sup>17</sup>.

Gerard Powers proponuje spojrzenie na specyfikę katolickiego nauczania społecznego przez pryzmat kilku kluczowych czynników stanowiących punkt wyjścia do aktywności na rzecz pokoju podejmowanej w jego ramach. Są to rytuały, duchowość, teologia i etyka<sup>18</sup>. W tym kontekście za zasadnicze uznać należy rozumienie budowania pokoju nie jako zobowiązania o charakterze opcjonalnym, ale jako obowiązku każdego członka Kościoła wynikającego z jego misji. W związku z tym koniecznym jest dostrzeżenie tego

<sup>13</sup> O ile teoria pozytywnego rozumienia pokoju jest dobrze rozwinięta w nauczaniu Kościoła katolickiego, o tyle katolicka teoria rozwiązywania konfliktów jest wyartykułowana w mniejszym zakresie. Zob. D. Smock, *Catholic Contributions to International Peace*, Washington 2001, s. 4.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> D. Christiansen, *Catholic Peacemaking...*, s. 22.

<sup>16</sup> D. Smock, *Catholic Contributions...*, s. 4.

<sup>17</sup> G.F. Powers, *Catholic Peacebuilding*, [w:] *A Vision of Justice. Engaging Catholic Social Teaching on the College Campus*, red. S.C. Sullivan, R. Pagnucco, Collegeville 2014, s. 118.

<sup>18</sup> Tamże.

obowiązku nie jako dotyczącego w większym stopniu działaczy pokojowych, uwzględniając w tej grupie najbardziej znanych biskupów czy Wspólnotę św. Idziego. W świetle nauczania Kościoła obowiązek przekształcania porządku społecznego spoczywa na każdym członku tej społeczności, który jest zobowiązany do tego rodzaju zaangażowania poprzez pracę, rodzinę i aktywność obywatelską<sup>19</sup>. Budowanie pokoju jest zatem postrzegane jako „druga natura” w odniesieniu do zarówno pojedynczych jednostek, jak i całych społeczności, które mają obowiązek aktywnie realizować nakaz miłości bliźniego oraz poszukiwania sprawiedliwości<sup>20</sup>.

Istotą katolickiego podejścia do budowania pokoju, odwołującego się do kluczowych wartości godności osoby ludzkiej i dobra wspólnego, jest szerokie, holistyczne rozumienie zarówno konfliktu i pokoju, jak i bezpieczeństwa<sup>21</sup>. W tym ujęciu zasadniczą rolę odgrywa etyka katolicka, która jest etyką o charakterze kosmopolitycznym. Jest to podejście, które w centrum zainteresowania umiejscawia człowieka, nie państwo, a odwołując się do idei jedności całej rodziny ludzkiej „rozdziela” ciężar odpowiedzialności za przekształcenie świata między poziom narodowy i ponadnarodowy. Przekłada się to na dążenie do wzmocnienia instytucji międzynarodowych i prawa międzynarodowego oraz promowanie koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego bazującego na wartościach wspólnych wszystkim państwom przy zachowaniu zasady subsydiarności. W katolickim podejściu do budowania pokoju szczególnego znaczenia nabiera krytyka realistycznego podejścia do polityki zarówno na poziomie narodowym, jak i międzynarodowym. Na poziomie narodowym krytyka ta wynika z obecnego w realizmie podejścia opartego na państwo-centricznych kategoriach interesu narodowego i suwerenności. Na poziomie międzynarodowym krytyka skupia się na dążeniu państw silnych do realizacji swoich interesów kosztem państw słabszych<sup>22</sup>. Wreszcie zasadniczym problemem z punktu widzenia katolickiej nauki społecznej jest obecne w podejściu realistycznym wyłączenie lub marginalizowanie roli czynnika religijnego. Zgodnie z promowanym przez katolicką naukę społeczną podejściem religia i moralność muszą stać się czynnikami uwzględnianymi w obszarze polityki zarówno na poziomie narodowym, jak i międzynarodowym.

<sup>19</sup> Tamże, s. 119.

<sup>20</sup> Tamże, s. 120.

<sup>21</sup> Tamże, s. 121.

<sup>22</sup> Tamże, s. 124.

## Kościół–człowiek–świat–pokój

Kościół katolicki od dekad zwraca w swoim nauczaniu uwagę na kluczowe znaczenie współzależności oraz obowiązków wynikających z tego dla wspólnoty międzynarodowej, wskazując jednocześnie na rolę, którą sam ma w tym zakresie do spełnienia. Już Sobór Watykański II podkreślał, że zasadniczym celem Kościoła jest służenie ludzkości poprzez wzmacnianie jej jedności, co pozostaje jednym z konstytutywnych elementów tożsamości samego Kościoła<sup>23</sup>. Jednocześnie daje praktyczne wskazówki co do sposobu realizacji tego celu.

*Gaudium et spes* wskazuje, że chrześcijaństwo nie odnosi się tylko do myślenia o zbawieniu jednostek. Zgodnie z soborowym nauczaniem Kościół jest wezwany do „bycia znakiem i instrumentem jedności z Bogiem i jedności między ludźmi”. Kluczowym pozostaje w tym kontekście pytanie o wzajemne relacje między religią i polityką. Jak zauważa May Doak, jakkolwiek może nie być możliwe oddzielenie religii i polityki, konieczne jest ich odróżnienie. Zadaniem liderów religijnych jest wyjaśnianie kluczowych wartości i zasad religijnych, które powinny kierować życiem ludzi wierzących i wskazywać (determinować) jego cele, łącznie z tymi nawiązującymi do życia publicznego. Przywódcy religijni nie mają jednak kompetencji odnoszących się do praktycznej realizacji celów związanych ze sferą publiczną. Osiąganie celów publicznych jest zadaniem państwa, które z kolei nie ma kompetencji „w sprawach ostatecznych”<sup>24</sup>. Zadaniem katolików pozostaje jednak konieczność zaangażowania w transformację istniejącej rzeczywistości w kierunku określonym w Ewangelii i przełożonym na potrzeby współczesnego świata poprzez nauczanie Kościoła.

Zgodnie z nauczaniem soborowym istnieje dość jasny rozdział między dwoma obszarami, gdzie za pierwszy odpowiedzialność ponoszą osoby duchowne, za drugi zaś osoby świeckie. Przekształcanie świata jest zadaniem

<sup>23</sup> D. Smock, *Catholic Contributions...*, s. 5.

<sup>24</sup> M. Doak, *Worldly Power of the Vicar of the Prince of Peace? Responding to The Vatican and Peacebuilding. Exploring the Church's Role in Conflict Resolution*, 1 March 2017, <https://berkeleycenter.georgetown.edu/forum/the-vatican-and-peacebuilding-exploring-the-church-s-role-in-conflict-resolution/responses/worldly-power-or-vicar-of-the-prince-of-peace> [dostęp: 22.03.2018].

laikatu, podczas gdy zadaniem osób duchownych jest budowanie wspólnoty kościelnej i nauczanie zasad moralnych, które określają kierunek działania świeckich w świecie. Ponadto zaangażowanie katolickie w politykę, w tym budowanie pokoju, powinno bazować na kluczowym wyznaczniku, jakim jest budowanie sprawiedliwego pokoju, a nie jakiegokolwiek pokoju<sup>25</sup>. W tym kontekście biskupi ponoszą szczególną odpowiedzialność za nauczanie Ewangelii, w kwestiach takich jak sprawiedliwość, pokój i prawa człowieka, jednak wysiłek w zakresie transformacji rzeczywistości we wskazanym przez nauczanie Kościoła kierunku należy do świeckich. Biskupi, samodzielnie lub kolektywnie, angażują się w działania pokojowe z różnych powodów, takich jak słabość instytucji publicznych, autonomia i moralny autorytet Kościoła, wiarygodność instytucji kościelnych wobec osób uciśnionych czy wolność związana z życiem w celibacie. Podkreśla się jednak, że choć takie działania są podejmowane w razie konieczności, powinny one stanowić wyjątek. To osoby świeckie są zobowiązane przejmować inicjatywę w tym zakresie<sup>26</sup>.

### **Katolickie budowanie pokoju: od teorii do praktyki**

Encyklika Jana XXIII *Pacem in terris* stała się podstawą do utworzenia pierwszej instytucji mającej na celu walkę o prawa człowieka. Były to komisja Committee for Peace, utworzona w Chile po zamachu na Salvatora Allende, a później Vicariate of Solidarity<sup>27</sup>. W następstwie Soboru Watykańskiego II pojawiły się również inne, strukturalne możliwości rozwijania inicjatyw katolickich wewnątrz samego Kościoła. Ustanowienie konferencji biskupów jako forów konsultacyjnych i koordynacyjnych umożliwiło wypracowywanie nowych strategii wewnątrz Kościołów partykularnych zarówno w kwestiach duszpasterskich, jak i społecznych. Listy pasterskie i oświadczenia stały się instrumentem niejednokrotnie wywołującym szeroką debatę publiczną, angażując osoby również spoza Kościoła, i inicjującym pogłębioną refleksję w istotnych kwestiach społecznych.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> D. Smock, *Catholic Contributions...*, s. 8.

<sup>27</sup> D. Christiansen, *Catholic Peacemaking...*, s. 3.

Z drugiej strony nowym impulsem do dyskusji i działania w obszarze rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju stały się krajowe komisje sprawiedliwości i pokoju na czele z Papieską Komisją *Iustitia et Pax*. Na poziomie Stolicy Apostolskiej komisja ta zajęła się najbardziej istotnymi zagadnieniami związanymi z praktyczną realizacją wizji pokojowego świata, w tym kwestiami takimi jak kontrola zbrojeń, handel bronią czy redukcja długu państw biednego Południa. Na poziomie krajowym komisje, często we współpracy z komisjami do spraw człowieka, podejmują najważniejsze problemy społeczne na szczeblu narodowym lub regionalnym. W tym ostatnim przypadku ważnym narzędziem komunikacji i współpracy między poszczególnymi komisjami krajowymi stały się ich sieci, podejmujące wspólne inicjatywy i projekty.

Jednym z najważniejszych głosów katolickich w obszarze rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju stały się postaci zaangażowanych biskupów aktywnych w różnych konfliktach na wszystkich kontynentach. Według raportu przygotowanego przez United States Institute of Peace (USIP) do początku lat 90. XX wieku 35 biskupów lokalnych było zaangażowanych w działania na rzecz pokoju w swoich diecezjach<sup>28</sup>. Wśród najbardziej zasłużonych katolickich aktywistów pokojowych znaleźli się arcybiskup Salwadoru Oscar Romero, nominowany do pokojowej Nagrody Nobla, zastrzelony w 1980 roku, kardynał Laurent Monsengwo, pełniący wiele lat rolę mediatora podczas wojny w Kongo czy biskup Samuel Ruiz z Meksyku, nominowany kilkakrotnie do pokojowej Nagrody Nobla. Biskup Ruiz zasłynął jako obrońca praw człowieka, w tym praw ludności tubylczej w regionie Chiapas, gdzie był mediatorem między rządem meksykańskim i Zapatystowską Armią Wyzwolenia Narodowego. Z kolei biskup Carlos Belo, orędownik strategii biernego oporu, stał się jednym z najbardziej zaangażowanych obrońców praw ludności Timoru Wschodniego podczas indonezyjskiej okupacji. Krytykowany przez biskupów indonezyjskich i amerykańskich oraz dużą część Kurii Rzymskiej<sup>29</sup> stał się ofiarą dwóch nieudanych zamachów na jego życie. Po uzyskaniu niepodległości przez Timor Wschodni za swoją aktywność na rzecz pokoju został nagrodzony pokojową Nagrodą Nobla.

---

<sup>28</sup> Tamże, s. 7.

<sup>29</sup> Biskup Carols Belo był wspierany w swoich działaniach przez Jana Pawła II.

Po zakończeniu zimnej wojny i upadku bloku wschodniego, a także w obliczu wyłaniania się nowych problemów politycznych i społecznych zarówno teoria, jak i praktyka katolickiego rozwijania pokoju uległy ewolucji. Był to okres rozwoju nowych kierunków nauczania Stolicy Apostolskiej w kwestiach międzynarodowych, ale też wypracowania instrumentów służących ich realizacji. W efekcie tych przeobrażeń pod koniec pontyfikatu Jana Pawła II doszło do wyłonienia się ogólnej holistycznej koncepcji pokoju, wzbogaconej przez kolejnych papieży o nowe elementy<sup>30</sup>.

W dyskusji o ewolucji ważne znaczenie przypada encyklice *Centesimus annus*, która stanowi rodzaj podsumowania nie tylko stulecia katolickiej nauki społecznej w stulecie encykliki *Rerum novarum* papieża Leona XIII, ale również przejścia od okresu zimnej wojny do okresu pozimnowojennego. W tym kontekście kilka nowych punktów nauczania papieskiego zwraca szczególną uwagę. Po pierwsze, ważna zmiana dotyczyła podejścia do problematyki wojny i możliwości prowadzenia wojny sprawiedliwej. W praktyce ewolucja ta oznaczała wsparcie idei interwencji humanitarnej i odrzucenie możliwości odwołania się do koncepcji wojny sprawiedliwej w celu legitymizacji wojny prewencyjnej<sup>31</sup>. Po drugie, następuje wzmocnienie roli organizacji międzynarodowych. Po trzecie, ważnym kierunkiem nauczania i aktywności staje się dialog międzyreligijny i przebaczenie. Warto podkreślić jest w tym kontekście nie tylko zapoczątkowanie tradycji międzyreligijnych spotkań w Asyżu, ale również historyczne wizyty Jana Pawła II w synagodze i meczecie. W kwestii przebaczenia uwypuklenie tego kluczowego dla chrześcijaństwa nakazu moralnego widoczne jest szczególnie w Orędziach na Światowy Dzień Pokoju.

Od 1991 roku nastąpiła zauważalna zmiana w kierunku rozwoju dyplomacji watykańskiej. Była ona związana nie tylko z ostatecznym zakończeniem okresu zimnej wojny, w które to działania Stolica Apostolska w osobie Jana Pawła II była zaangażowana. Jest to data związana również ze zmianą na stanowisku Sekretarza Stanu Stolicy Apostolskiej. Po wielu latach funkcję tę przestał pełnić kardynał Agostino Casaroli, którego miejsce zajął arcybi-

<sup>30</sup> J. Kulska, *Między etyką i polityką. Kontrowersje amerykańsko-watykańskie wokół koncepcji wojny sprawiedliwej*, [w:] *Etyka i polityka*, red. H. Kretek, R. Riedel, Racibórz-Opole 2009, s. 94-108.

<sup>31</sup> D. Christiansen, *Catholic Peacemaking...*, s. 21. Zob. też J. Kulska, *Między etyką i polityką...*, s. 94-108.

skup Jean-Louis Tauran. Zdaniem Drew Christiansena ta zmiana personalna oznaczała również zasadnicze przeobrażenie w stylu prowadzenia dyplomacji przez Stolicę Apostolską. Od tego momentu, w opinii tego autora, dyplomacja watykańska stała się bardziej kreatywna i aktywna na nowych obszarach, m.in. poprzez rozszerzenie współpracy z podmiotami laickimi wewnątrz Kościoła, takimi jak Wspólnota św. Idziego, ale też z konferencjami biskupów, w tym z Konferencją Amerykańskich Biskupów Katolickich (USCCB)<sup>32</sup>.

Podejście do kwestii religijnego budowania pokoju ewoluowało w Kościele katolickim również w obszarach aktywności podejmowanej przez kościoły partykularne i organizacje związane z Kościołem katolickim. Ludobójstwo w Ruandzie 1994 roku było momentem, kiedy związana z episkopatem Stanów Zjednoczonych organizacja CRS postanowiła przewartościować podejście do problemu pomocy najbardziej potrzebującym i włączyć w tę działalność również strategię budowania pokoju. Ta nowa, poszerzona koncepcja aktywności została ostatecznie przyjęta w 2006 roku i jest częścią działań realizowanych zgodnie z zasadami i w ramach Caritas Internationalis, którego CRS jest częścią. Oba podmioty współpracują w tym zakresie z różnymi placówkami naukowymi i uniwersyteckimi, w tym z Kroc Institute for International Peace Studies na Universty of Notre Dame<sup>33</sup>.

Jak zauważa Scott Appleby, konflikty z lat 90. XX wieku w takich krajach, jak Rwanda, Bośnia, Sudan, Nigeria czy Indie skutkowały położeniem nowych akcentów na tradycyjną działalność Kościoła katolickiego na rzecz ubogich. Obok dotychczasowych kierunków aktywności zogniskowanych na pomocy humanitarnej i rozwojowej, dobroczynności, rozwoju ekonomicznym i społecznym nowym dążeniem działalności stało się pojednanie. Znalazło to swój wyraz w specjalnych publikacjach przygotowanych przez Caritas Internationalis nawiązujących do doświadczeń wielu kluczowych podmiotów tworzących sieć Caritas, takich jak CRS czy innych organizacji działających w jej ramach. W 1999 roku została wydana książka *Working for Reconciliation. A Caritas Handbook*, a w 2002 roku *Peacebuilding. A Caritas Training Manual*. Zgodnie z zawartą tam definicją pojednania jest ono rozumiane jako trwający w długim okresie proces przezwycięzania wrogości i braku zaufania oraz konsolidacja konstruktywnych relacji społecz-

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> *Pursuing Just Peace. An Overview and Case Studies for Faith-Based Peacebuilders*, red. M. Rogers, T. Bamat, J. Ideh, Baltimore 2008, s. 3.

nych między różnymi grupami populacji, włączając w to strony konfliktu<sup>34</sup>. W Kościele katolickim rozumiano, że wysiłki na rzecz pomocy i rozwoju nie mogą być podejmowane bez uwzględnienia, jak to ujął Appleby, dynamiki kulturowej i wspólnotowej<sup>35</sup>.

Podmioty katolickie nie mogły też nie docenić swojej silnej pozycji i potencjalnych możliwości w zakresie wysiłków pokojowych zarówno w odniesieniu do wielowiekowej tradycji nauczania Kościoła, jak i w kontekście powiązań z innymi transnarodowymi organizacjami motywowanymi religijnie oraz z Kościołami lokalnymi. W wielu miejscach świata zaangażowanie Kościoła w procesy zmniejszania przemocy wynika często nie tylko z przyczyn teologicznych, ale czysto pragmatycznych – Kościoły są tam niejednokrotnie jedynymi sprawnie działającymi instytucjami, które cieszą się wysokim uznaniem wśród tradycyjnej, lokalnej ludności. W praktyce oznaczało to nowe podejście akcentujące z jednej strony organizowanie pomocy w kierunku eliminowania niesprawiedliwości na poziomie strukturalnym, z drugiej postrzegania sytuacji w danym miejscu przez „soczewkę pojednania”<sup>36</sup>. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w publikacjach Caritas Internationalis<sup>37</sup> kluczem do nowego podejścia miało i ma być nadal włączanie w wysiłki na rzecz budowania pokoju miejscowych działaczy, którzy sami, będąc członkami skonfliktowanych społeczności, posiadając wiedzę i zrozumienie lokalnych warunków i problemów, dostrzegają żywotny interes w podejmowaniu wysiłków na rzecz budowania pokoju w dłuższej perspektywie czasowej.

Należy zwrócić uwagę, że rola lokalnych działaczy pokojowych jest elementem podkreślanym przez wszystkich doświadczonych aktywistów pokojowych wywodzących się z różnych wyznań. Jednym z nich jest Lederach, jeden z kluczowych autorów publikacji programowych przygotowanych przez Caritas Internationalis, należący do grona najbardziej znanych i najbardziej skutecznych religijnych działaczy pokojowych. Jego teoria budowania pokoju w podzielonych społeczeństwach jest przede wszystkim teorią transformacji sposobu myślenia i odczuwania w odniesieniu do strony przeciwnej.

<sup>34</sup> S. Appleby, *Catholic Peacebuilding*, September 8, 2003, <https://www.americamagazine.org/issue/449/article/catholic-peacebuilding> [dostęp: 31.03.2018].

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Caritas Internationalis, *Peacebuilding. A Caritas Training Manual*, Vatican City 2002, s. 1-264.

Wywodzący się z duchowości mennonickiej Lederach odgrywa od wielu lat ogromną rolę w rozwijaniu teorii i praktyki religijnego, ale również niereligijnego budowania pokoju.

Podobnie jak inni eksperci w zakresie budowania pokoju i pojednania Lederach podkreśla, że aktorzy lokalni są kluczowi dla tych procesów, ponieważ mają szansę doprowadzić do „przemiany serc i umysłów”, co jest konieczne do zbudowania pokoju, szczególnie w przypadku najbardziej złożonych, najtrudniejszych konfliktów. O ile mediatorzy i dyplomaci są w stanie doprowadzić do zawieszenia broni i podpisania porozumienia pokojowego, czyli sprawić, aby pokój był możliwy, o tyle ci, którzy ten pokój budują, sprawiają, że staje się on realny. Podkreśla się wyraźnie w tym kontekście, że prawdziwy pokój jest budowany przez lata albo dekady, ponieważ wymaga zmiany sposobu myślenia. Aby było to możliwe, muszą zostać zmobilizowane miejscowe zasoby ludzkie i kulturowe. Wymaga to nowego podejścia do budowania pokoju, w którym danej sytuacji konfliktowej i zaangażowanych w nią osób nie będzie postrzegać się w kategoriach problemu, zaś interweniujących podmiotów zewnętrznych jako rozwiązania problemu. Konieczne jest natomiast dostrzeżenie długookresowego celu transformacji konfliktu, który może być zrealizowany dzięki dowartościowaniu i bazowaniu na osobach oraz zasobach dostępnych na miejscu<sup>38</sup>.

## Wnioski

Na początku pierwszej dekady XXI wieku sam tylko podręcznik Caritas Internationalis wymieniał 120 organizacji, nie tylko katolickich, ale również tych z udziałem katolików, zaangażowanych w rozwiązywanie konfliktów i budowanie pokoju. W publikacji wymieniono również 24 przykłady dobrych praktyk w zakresie pojednania, w tym tych międzyreligijnych i ekumenicznych, m.in. warsztaty dotyczące leczenia traumy w Chorwacji po wojnie domowej na Bałkanach czy warsztaty muzułmańsko-chrześcijańskie w Mindanao na Filipinach<sup>39</sup>. Organizacje katolickie odegrały kluczową rolę w za-

<sup>38</sup> S. Appleby, *Catholic Peacebuilding*.

<sup>39</sup> Tamże.

kończeniu konfliktów w takich krajach, jak Uganda, Mozambik czy Sudan. Przez dekady wraz z organizacjami protestanckimi podejmowały i nadal podejmują wysiłki na rzecz pojednania w Irlandii Północnej.

Lederach wskazuje, że w sytuacji głęboko zakorzenionych konfliktów szczególne znaczenie odgrywa unikatowy, jego zdaniem, wymiar katolicyzmu polegający na zdolności mobilizowania „wyobraźni sakramentalnej” oraz „wyobraźni moralnej” w odniesieniu do pojednania, odbudowania zniszczonej wspólnoty oraz wzięcia osobistej i kolektywnej odpowiedzialności za cierpienie innych<sup>40</sup>. Lederach podkreśla również swój pozytywny stosunek do katolicyzmu w kontekście katolickiej „wertikalności”. Precyzuje, że chodzi tu o szeroki zasięg i hierarchiczność, która oznacza, iż ze względu na globalną skalę i organizację katolicyzmu potencjalny działacz pokojowy może znaleźć wsparcie we wszystkich strefach konfliktu i na wszystkich jego poziomach. Jednocześnie ubolewa, że te możliwości nie są do końca wykorzystane ze względu na nierozwinięty wciąż system komunikacji, zwłaszcza na poziomie łączącym elity i ludność miejscową<sup>41</sup>.

Aby przeciwdziałać temu problemowi, w 2004 roku dwa czołowe podmioty zaangażowane w katolickie budowanie pokoju, związana z episkopatem Stanów Zjednoczonych organizacja CRS oraz Kroc Institute for International Peace Studies, zainicjowały Catholic Peacebuilding Network (CPN)<sup>42</sup>. Instytucja ta skupia obecnie 23 organizacje realizujące projekty pokojowe na całym świecie, ze szczególnym naciskiem na obszar Afryki (Burundi, Kongo, RPA, Sudan), Ameryki Łacińskiej (Kolumbia) i Azji (Filipiny). W działania CPN zaangażowani są najbardziej doświadczeni badacze i praktycy katolickiego budowania pokoju, a wszechstronny zakres jej działalności zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym potwierdza z jednej strony odmiennność, z drugiej inkluzywność katolickiego budowania pokoju<sup>43</sup>.

W wielu z tych miejsc praktyka budowania pokoju wyprzedza teologię i etykę budowania pokoju: Sudan, Północna Uganda, Irak czy Mindanao na

<sup>40</sup> G.F. Powers, *Catholic Peacebuilding*, [w:] *A Vision of Justice...*, s. 120.

<sup>41</sup> S. Appleby, *Catholic Peacebuilding*.

<sup>42</sup> *The Catholic Peacebuilding Network (CPN)*, <http://cpn.nd.edu/> [dostęp: 15.04.2018].

<sup>43</sup> G.F. Powers, *Toward an Integral Catholic Peacebuilding*, „The Journal of Social Encounters” 1(2017), nr 1, s. 4, [https://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=social\\_encounters](https://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=social_encounters) [dostęp: 15.04.2018].

Filipinach są laboratoriami katolickiego budowania pokoju<sup>44</sup>. Jednocześnie podejmowane są nowatorskie inicjatywy, w ramach których Kościół katolicki włącza się w transnarodowe projekty pokojowe, stanowiąc ważny i silny głos po stronie globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Inicjatywą taką może być rozbrojenie nuklearne, którego jednym z najbardziej zagorzałych orędowników stał się w ostatnich latach papież Franciszek. W okresie jego pontyfikatu Stolica Apostolska włączyła się z dużą intensywnością w realizowaną w okresie kilku ostatnich lat na forum ONZ-etu inicjatywę dotyczącą przyjęcia konwencji o całkowitym zakazie broni nuklearnej. Konwencja ta, będącą efektem intensywnych zabiegów dyplomatycznych Stolicy Apostolskiej oraz wielu organizacji pozarządowych, została przyjęta w lipcu 2017 roku. Stolica Apostolska jest jednym z pierwszych państw, które konwencję dotychczas ratyfikowały<sup>45</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że kończąca się druga dekada XX wieku jest okresem bardziej negatywnych niż pozytywnych prognoz dotyczących kierunku rozwoju ładu międzynarodowego. Wśród nielicznych optymistycznych głosów, które, w dobie rosnącego „negatywizmu” i poczucia niepewności, pozwalają na dostrzeganie pozytywnych efektów ludzkiego zaangażowania i dążenia do dobrej zmiany należy dostrzec podmioty religijne i motywowane religijnie, w tym te kierujące się wytycznymi katolickiej nauki społecznej. To właśnie ci aktorzy, we współpracy z innymi reprezentującymi zarówno wyznania chrześcijańskie, jak i inne religie, ale również z tymi, którzy nie identyfikują się z żadną religią, dążą do odrzucenia prowadzącej do konfliktów „mentalności strachu”<sup>46</sup> i budowania „kultury spotkania”<sup>47</sup>. I to właśnie te podmioty stają się wyrazicielami i realizatorami podejścia umiejscawiającego w centrum zainteresowania człowieka, a nie kwestie siły czy interesu. Stają się w tym kontekście

<sup>44</sup> G.F. Powers, *Catholic Peacebuilding*, [w:] *A Vision of Justice...*, s. 129.

<sup>45</sup> G. O'Connell, *Nuclear Disarmament Now a „Moral Imperative” as Pope Francis Rejects deterrence*, „America Magazine”, 13 November 2017, <https://www.americamagazine.org/politics-society/2017/11/13/nuclear-disarmament-now-moral-imperative-pope-francis-rejects> [dostęp: 15.04.2018].

<sup>46</sup> *Address of His Holiness Pope Francis to Participants in the International Symposium „Perspectives for a World Free of Nuclear Weapons and for Integral Disarmament”*, [http://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2017/november/documents/papa-francesco\\_20171110\\_convengo-disarmointegrale.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2017/november/documents/papa-francesco_20171110_convengo-disarmointegrale.html) [dostęp: 20.11.2017].

<sup>47</sup> J.L. Allen, *Francis and the „Culture of Encounter”*, „National Catholic Reporter”, 20 December 2013, <https://www.ncronline.org/blogs/ncr-today/francis-and-culture-encounter> [dostęp: 15.04.2018].

elementem alternatywnego sposobu myślenia o ładzie międzynarodowym, wyrażającego się w optymistycznym stwierdzeniu: „Inny świat jest możliwy”.

## Bibliografia

- Address of His Holiness Pope Francis to Participants in the International Symposium „Perspectives for a World Free of Nuclear Weapons and for Integral Disarmament”*, [http://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2017/november/documents/papa-francesco\\_20171110\\_convegno-disarmointegr-ale.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2017/november/documents/papa-francesco_20171110_convegno-disarmointegr-ale.html) [dostęp: 20.11.2017].
- Allen J.L., *Francis and the „Culture of Encounter”*, „National Catholic Reporter”, 20 December 2013, <https://www.ncronline.org/blogs/ncr-today/francis-and-culture-encounter> [dostęp: 15.04.2018].
- Appleby S., *Catholic Peacebuilding*, September 8, 2003, <https://www.americamagazine.org/issue/449/article/catholic-peacebuilding> [dostęp: 31.03.2018].
- Benedykt XVI, *Pokój w prawdzie. Orędzie na XXXIX Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 2006 r.*, [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/benedykt\\_xvi/przemowienia/pokoj2006-or\\_08122005.html](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/benedykt_xvi/przemowienia/pokoj2006-or_08122005.html) [dostęp: 15.03.2018].
- Caritas Internationalis, *Peacebuilding. A Caritas Training Manual*, Vatican City 2002.
- Caritas Internationalis, *Working for Reconciliation. A Caritas Handbook*, Vatican City 1999.
- Choosing Peace. The Catholic Church Returns to Gospel Nonviolence*, red. M. Dennis, New York 2018.
- Christansen D., *Catholic Peacemaking, 1991-2005. The Legacy of Pope John Paul II*, „The Review of Faith & International Affairs” 4(2006), s. 21-28.
- Doak M., *Worldly Power of the Vicar of the Prince of Peace? Responding to The Vatican and Peacebuilding. Exploring the Church’s Role in Conflict Resolution*, 1 March 2017, <https://berkeleycenter.georgetown.edu/forum/the-vatican-and-peacebuilding-exploring-the-church-s-role-in-conflict-resolution/responses/worldly-power-or-vicar-of-the-prince-of-peace> [dostęp: 22.03.2018].
- Franciszek, *Orędzie na 50. Światowy Dzień Pokoju, 1 stycznia 2017 roku. Wyrzeczenie się przemocy: styl polityki na rzecz pokoju*, <https://w2.vatican.va/con->

- tent/francesco/pl/messages/peace/documents/papa-francesco\_20161208\_messaggio-1-giornata-mondiale-pace-2017.html [dostęp: 15.03.2018].
- John Paul II, *No Peace Without Justice. No Justice Without Forgiveness. Message for the World Day of Peace*, 1 January 2002, [http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/messages/peace/documents/hf\\_jp-ii\\_mes\\_20011211\\_xxxv-world-day-for-peace.html](http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_20011211_xxxv-world-day-for-peace.html) [dostęp: 15.03.2018].
- Kulska J., *Między etyką i polityką. Kontrowersje amerykańsko-watykańskie wokół koncepcji wojny sprawiedliwej*, [w:] *Etyka i polityka*, red. H. Kretek, R. Riedel, Racibórz–Opole 2009, s. 94-108.
- Nowe oblicza dyplomacji*, red. B. Surmacz, Lublin 2013.
- O'Connell G., *Nuclear Disarmament Now a „Moral Imperative” as Pope Francis Rejects Deterrence*, „America Magazine”, 13 November 2017, <https://www.americamagazine.org/politics-society/2017/11/13/nuclear-disarmament-now-moral-imperative-pope-francis-rejects> [dostęp: 15.04.2018].
- Papieża a wojna. Od pierwszego światowego konfliktu do ataku na Irak*, red. A. Gianelli, A. Torielli, tłum. L. Rodziewicz-Doktór, Kraków 2006.
- Paweł VI, *Encyklika „Populorum progressio”*, Rzym 1968.
- Powers G.F., *Catholic Peacebuilding*, [w:] *A Vision of Justice. Engaging Catholic Social Teaching on the College Campus*, red. S.C. Sullivan, R. Pagnucco, Collegeville 2014, s. 113-138.
- Powers G.F., *Toward an Integral Catholic Peacebuilding*, „The Journal of Social Encounters” 1(2017), nr 1, [https://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=social\\_encounters](https://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=social_encounters) [dostęp: 15.04.2018].
- Pursuing Just Peace. An Overview and Case Studies for Faith-Based Peacebuilders*, red. M. Rogers, T. Bamat, J. Ideh, Baltimore 2008.
- Smock D., *Catholic Contributions to International Peace*, Washington 2001.
- The Catholic Peacebuilding Network (CPN)*, <http://cpn.nd.edu/> [dostęp: 15.04.2018].

