

JAGIELLOŃSKI PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA

2

2017

Zakład
Bezpieczeństwa
Narodowego UJ



JAGIELLOŃSKI PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA

The Jagiellonian Security Review

Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa jest recenzowanym czasopismem naukowym wydawanym przez Zakład Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Zakład Bezpieczeństwa Narodowego został utworzony w 2015 r. Tworzą go naukowcy i praktycy o szerokiej wiedzy i doświadczeniu w zakresie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, konfliktów regionalnych, studiów strategicznych i prawnych aspektów współczesnego bezpieczeństwa.

Więcej informacji na stronie internetowej: <http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/>

The Jagiellonian Security Review is a double-blind peer reviewed open access scholarly journal published by the National Security Chair at the Institute of Political Science and International Relations of Jagiellonian University in Krakow.

The National Security Chair was established in 2015. It is constituted by the team of scholars with extensive expertise in national and international security, regional conflicts, strategic studies and legal affairs.

More information on the webpage: http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/en_GB/

Redaktor naczelny / Editor in Chief – Artur Gruszczyk

Sekretarz redakcji / Managing Editor – Piotr Bajor

Zespół redakcyjny / Editorial Board

Marek Czajkowski

Paweł Frankowski

Michał Matyasik

Arkadiusz Nyzio

Robert Siudak

Rada Programowa / Advisory Board:

Prof. Radosław Fiedler (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza)

Prof. Robert Kłosowicz (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Hubert Królikowski (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Andrzej Mania (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Bogdan Szlachta (Uniwersytet Jagielloński)

Dr Gabor Boldizsar (Narodowy Uniwersytet Służby Publicznej w Budapeszcie)

Prof. Oldřich Bureš (Uniwersytet Metropolitalny w Pradze)

Dr Harald Gell (Terezjańska Akademia Wojskowa w Wiener Neustadt)

Prof. Vladan Holcner (Uniwersytet Obrony w Brnie)

Prof. Christian Kاونert (Vrije Universiteit w Brukseli)

Dr Nino Lapiashvili (Państwowy Uniwersytet w Tbilisi)

Dr Song Lilei (Tongji University w Szanghaju)

Prof. John Nomikos (Webster University w St. Louis)

Prof. Hryhoriy Perepelyca (Akademia Dyplomatyczna przy MSZ Ukrainy)

Prof. Mark Rhinard (Uniwersytet Sztokholmski)

Informacje dla Autorów

Zapraszamy pracowników naukowych i doktorantów oraz specjalistów i ekspertów z ośrodków naukowych i analitycznych w kraju i za granicą do składania oryginalnych, dotąd niepublikowanych i nierozpatrywanych w tym samym czasie przez inną redakcję artykułów naukowych oraz recenzji książek. Przyjmujemy artykuły napisane zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

Ostateczna decyzja Redakcji o przyjęciu artykułu do publikacji zależy od uzyskania pozytywnego wyniku anonimowego procesu recenzyjnego. Recenzenci są wyznaczani przez Redakcję spośród specjalistów zajmujących się daną dziedziną.

Wytyczne dla Autorów są dostępne na stronie internetowej: <http://www.przeglad.uj.edu.pl/dla-autorow>

Zawarte w numerze artykuły lub ich fragmenty nie mogą być reprodukowane, przetwarzane i rozpowszechniane w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy. Jakiegokolwiek odwołanie lub cytowanie w pracach naukowych treści publikowanych w Jagiellońskim Przeglądzie Bezpieczeństwa powinno być wyraźnie zaznaczone.

Opinie, wnioski i zalecenia wyrażone przez Autorów lub związane z ich osobami niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Contributions

The Jagiellonian Security Review welcomes original submission of scholarly and scientific research from academic specialists, security policymakers and analysts from Poland and abroad.

Submission guidelines are available at: http://www.przeglad.uj.edu.pl/en_GB/for-authors

Submit articles for consideration to the address below.

Any copyrighted portions of this journal may not be reproduced or extracted without permission of the copyright proprietors. The Jagiellonian Security Review should be acknowledged whenever material is quoted from or based on its content.

The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within are those of the contributors and do not necessarily reflect the views of the Jagiellonian University in Krakow.

Adres redakcji / Correspondence to: Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa, INPiSM UJ, ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków; e-mail: jpb@uj.edu.pl.

Strona internetowa / Webpage: <http://www.przeglad.uj.edu.pl/>

Pierwotną formą czasopisma jest wersja elektroniczna.

Spis treści / Contents	1
Od redaktora	2
Editorial	3
Dlaczego wpływ analiz wywiadowczych na działania państwa jest ograniczony?	4
Józef Kozłowski	
Theory of Spacepower – a Brief Introduction	25
Marek Czajkowski	
Wpływ decyzji politycznych na przebieg kryzysu gospodarczego w Turcji	52
Jan Niemiec	
Polityka Królestwa Danii wobec problemu migracji: zagadnienia polityki i bezpieczeństwa	79
Artur Gruszczak	
Noty o autorach	107
Contributors	108

Od Redaktora

Bieżący numer Jagiellońskiego Przeglądu Bezpieczeństwa powstawał w warunkach gruntownych zmian w polskiej nauce i szkolnictwie wyższym. Reforma pod szyldem „Konstytucji dla Nauki” wprowadziła nowe zasady oceny dorobku badawczego, ujęte w regułach parametryzacji, przyporządkowania do dyscyplin naukowych oraz różnicowania wydawnictw naukowych. Wykaz czasopism naukowych z przypisaną im liczbą punktów wprowadził znaczącą gradację, preferując zdecydowanie czasopisma zagraniczne i jednocześnie zmniejszając wagę czasopism krajowych. Te czasopisma, które nie znalazły się w wykazie MNiSW otrzymały symboliczną liczbę punktów, skazującą je na faktyczną marginalizację, bez względu na ich profil, poruszaną tematykę i wartość naukową publikowanych tekstów. Wśród nich znalazł się Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa jako stosunkowo nowe czasopismo, które nie przeszło jeszcze ewaluacji.

Taki status stanowi duże wyzwanie zarówno dla Redakcji, jak i dla Autorów, którzy złożyli propozycje artykułów nie licząc na gratyfikację punktową, bardziej zaś zachęeni interdyscyplinarną formułą rozwoju nauk o bezpieczeństwie, od początku preferowaną przez Redakcję Jagiellońskiego Przeglądu Bezpieczeństwa. Współczesne bezpieczeństwo szybko ewoluuje, stymulowane przez postęp technologiczny, globalizację i komunikację międzykulturową. Potrzeba szerokiego postrzegania i głębokiego zrozumienia procesów bezpieczeństwa staje się powszechna w kręgach społeczeństwa, polityki i gospodarki. Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa dąży do prezentowania różnorodnych aspektów bezpieczeństwa w sposób inspirujący, nowatorski i pragmatyczny, z myślą o rozwoju dydaktyki i badań w zakresie nauk o bezpieczeństwie, a także w dyscyplinach pokrewnych.

Trzeci numer Jagiellońskiego Przeglądu Bezpieczeństwa otwiera artykuł Józefa Kozłowskiego dotyczący wpływu analiz wywiadowczych na politykę państwa. Autor stawia tezę, iż traktowanie działań wywiadowczych jako uzupełniających elementów procesu rządzenia państwem wymaga zmiany polegającej na przekonaniu decydentów o niezbędności korzystania z produktów wywiadowczych w celu optymalizacji decyzji politycznych. Kolejny artykuł, autorstwa Marka Czajkowskiego, wprowadza Czytelnika do teorii spacepower, odnoszącej się do wykorzystania przestrzeni kosmicznej do celów nauki, gospodarki i bezpieczeństwa. Problematyka ta została ujęta przez Autora w świetle stosunków międzynarodowych oraz wymiaru bezpieczeństwa determinowanego przez rywalizację i współpracę państw. Tematyka następnego artykułu przenosi uwagę na problemy ekonomiczne. Jan Niemiec analizuje kryzys gospodarczy Republiki Turcji przez pryzmat teorii politycznego cyklu koniunkturalnego wskazując na autorytarne reformy prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan jako główną przyczynę kryzysu. Ostatni artykuł w niniejszym numerze dotyczy reperkusji kryzysu migracyjnego w Europie dla spraw polityki i bezpieczeństwa Królestwa Danii. Autor stawia tezę, iż skutkiem kryzysu było odejście od liberalnego podejścia do imigrantów dominującego przez wiele lat w polityce imigracyjnej Danii.

Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa dąży do przetrwania jako forum współczesnej debaty o bezpieczeństwie toczącej się w Polsce i poza jej granicami. W imieniu zespołu redakcyjnego zapraszam do udziału w tej debacie na łamach Jagiellońskiego Przeglądu Bezpieczeństwa, w przekonaniu o konieczności stałego rozwoju i wzbogacania nauk o bezpieczeństwie.

Artur Gruszczak
Redaktor Naczelny

Editorial

The current issue of the Jagiellonian Security Review was prepared in the context of fundamental changes in the Polish science and higher education. The reform, under the ‘Constitution for Science’ label, introduced new rules of assessment of the scientific record, included in performance metrics, assignment to scientific disciplines and differentiation of academic publications. A ranking of scholarly journals combined with a points system resulted in a significant differentiation, strongly preferring foreign journals and downgrading domestic ones. Those journals which were not included in the ranking list published by the Ministry of Science and Higher Education were given a symbolic number of points, exposing them to the risk of marginalisation, regardless of their profiles, topics and scientific value of the published texts. These include the Jagiellonian Security Review as a relatively new journal which has not been evaluated yet.

Such status poses a great challenge for the Editorial Board, as well as for the authors who submitted their articles not counting on a point benefit, rather encouraged by the interdisciplinary formula of the development of Security Studies preferred from the beginning by the Editorial Board of the Jagiellonian Security Review. Contemporary security is evolving rapidly, stimulated by technological progress, globalisation and intercultural communication. The need for a broad perception and deep understanding of the security phenomenon has become commonplace among citizens, politicians and businesspeople. The Jagiellonian Security Review strives at presenting a variety of security issues in an inspiring, innovative and pragmatic way, with a view to developing research and teaching in the field of Security Studies, as well as in related disciplines.

The third issue of the Jagiellonian Security Review begins with an article by Józef Kozłowski on the impact of intelligence analysis on state policies. The author puts forward a thesis that intelligence activities, considered as additional elements of the governing processes in the state, should convince decision-makers of the need to use intelligence products for the optimisation of political decisions. Another article, by Marek Czajkowski, introduces the reader to the theory of spacepower, concerning the use of space for science, economy and security. These aspects are presented by the author in the light of International Relations theory and its security dimension, determined by the competition between and cooperation among the states. The topic of the next article shift our attention to economic issues. Jan Niemiec offers an analysis of the economic crisis in the Republic of Turkey through the prism of the theory of political business cycles. He points to the authoritarian reforms of President Recep Tayyip Erdoğan as the main cause of the crisis. The last article in this issue concerns the repercussions of the migration crisis in Europe for politics and security of the Kingdom of Denmark. The author argues that the crisis brought about a shift from a liberal approach to immigrants towards more stringent legal and institutional measures adopted in order to deter foreigners from settling in Denmark.

The Jagiellonian Security Review strives to endure as a forum for contemporary security debate in Poland and abroad. On behalf of the Editorial Board, I invite you to participate in this debate in the Jagiellonian Security Review convinced of the need for a constant development and enrichment of Security Studies.

Artur Gruszczak
Editor in Chief

Józef Kozłowski ORCID

Dlaczego wpływ analiz wywiadowczych na działania państwa jest ograniczony?

Streszczenie

Niezależne i obiektywne materiały informacyjne wywiadu powinny przyczyniać się do stałego podwyższania poziomu jakości prowadzonej polityki oraz skutecznie wspierać procesy decyzyjne najważniejszych organów władz państwowych. Działania wywiadowcze są jednak wciąż postrzegane tylko jako jeden z elementów dodatkowych i uzupełniających – w odniesieniu do głównych procesów rządzenia krajem. Należy pilnie zmieniać ten stan rzeczy. Zamiast zakładać, że odbiorcy będą polegać na przedstawionych im analizach i wnioskach, trzeba przekonywać ich do tego, aby włączali elementy materiałów wywiadu do swojej pracy, a nawet wskazywać sposoby, w jakie można je najefektywniej spożytkować. Można również dążyć do instytucjonalizacji procesów integracji materiałów opracowanych przez czynniki polityczne oraz elementy wywiadowcze.

Słowa kluczowe: wywiad • rozpoznanie • polityczne procesy decyzyjne • cykl wywiadowczy • post-prawda

Abstract

Intelligence products are frequently marginalized by politicians as they consider them as a replication of foreign and domestic policy assessments and/or an additional element to the political decision-making processes. It often results in choosing their own analyses and interpretations over products delivered by intelligence structures, especially if they differ significantly. The paper examines limits of intelligence and includes diagnosis of the current situation, necessary considerations as well as recommendations on how to improve Intelligence's impact on state's policies.

Keywords: Intelligence • Reconnaissance • Foreign Policy • Domestic Policy • Intelligence Cycle • Post-truth

1. Uwagi wstępne

W opinii wielu teoretyków działań wywiadowczych, takich jak Stephen Marrin, Peter Gill i Mark Phytian, należy pilnie postawić pytanie: „Dlaczego produkty informacyjne struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych mają obecnie tak ograniczony wpływ na działania państwa?”.¹ Jest to kwestia ważna o tyle, że stoi ona w sprzeczności ze zdrowo-

¹ P. Gill, S. Marrin, M. Phytian (red.), *Intelligence Theory: Key Questions and Debate*, London- New York 2009, s. 131–150.

rozsądkowym sposobem rozumienia celów działania tego typu organów. Niezależne i obiektywne materiały informacyjne powinny bowiem przyczyniać się do stałego podwyższania poziomu jakości prowadzonej polityki oraz skutecznie wspierać procesy decyzyjne najważniejszych elementów władz państwowych.

Według praktyków przyczyną takiego stanu rzeczy jest po części to, że działania wywiadowcze są wciąż postrzegane tylko jako jeden z elementów dodatkowych i uzupełniających w odniesieniu do głównych procesów rządzenia krajem. Zarówno praktycy, jak i teoretycy oceniają, że należy pilnie zmienić ten stan rzeczy i konsekwentnie poszukiwać nowych rozwiązań. To zadanie nie tylko dla polityków, którzy powinni być przecież żywotnie zainteresowani jakością pracy wywiadu. Dotyczy to również struktur rozpoznawczych, takich jak komórki rozpoznania sztabów sił zbrojnych i jednostek rozpoznania wojskowego, oraz instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa i wywiad zagraniczny (wywiad i kontrwywiad, cywilny i wojskowy).

2. Próba diagnozy

Ponieważ trudno w strukturach rozpoznawczych i instytucjach wywiadowczych prowadzić regularne badania, głównym sposobem rozpoznania sytuacji są wystąpienia ekspertów na konferencjach, sympozjach, seminariach, spotkania dwu- i wielostronne na poziomie eksperckim. Pomagają w tym także wspólne prace nad dokumentami doktrynalnymi i normatywnymi w dziedzinie rozpoznania i wywiadu, jak to się dzieje w przypadku elementów wywiadowczych organizacji międzynarodowych – Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organization, NATO*) i Unii Europejskiej (*European Union, EU*).

Aby dokonać rzetelnej ewaluacji przedstawionego zjawiska, także w wymiarze historycznym, należy odpowiedzieć na szereg pytań. Trzeba dokładnie sprawdzić, jak zmiany w środowisku bezpieczeństwa wpływają na działania wywiadu oraz zbadać potrzeby informacyjne instytucji państwowych. Następnie należy ocenić, w jakim stopniu są one zaspokajane przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze. Konieczne jest także sprawdzenie, jak politycy i wspierający ich aparat państwa wykorzystują produkty wywiadowcze. Te odnoszą się obecnie nie tylko do obiektów powiązanych z bezpieczeństwem i obronnością. Dzieje się tak, ponieważ rosnąca liczba społeczeństw otwiera się w obecnej erze informacyjnej na świat zewnętrzny, a interesy narodowe, których należy strzec,

dotyczą coraz większej liczby spraw. Dlatego operacje wywiadowcze rozwijają się obecnie w wielu kierunkach. Przekłada się to bezpośrednio na zakres i tempo działania struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych, wykorzystywane metody, techniki i narzędzia. Wszystko po to, aby jak najefektywniej sprostać nowym wyzwaniom.

Jednym z najważniejszych zagadnień są sytuacje, w których politycy muszą reagować na naciski ze strony opinii publicznej, domagającej się pilnej odpowiedzi na pilne pytania, a nawet szybkiego i zdecydowanego działania. Dlatego w znacznej liczbie przypadków korzystają oni ze źródeł otwartych, uzupełnianych czasami o materiały ze źródeł dyplomatycznych. Z takimi źródłami wiążą się jednak poważne problemy, odnoszące się do ich pewności oraz wiarygodności publikowanych informacji. Próby wykorzystania w procesach informacyjnych mediów społecznościowych wcale tego typu działań nie przyspieszają. Nawet dla ocenianych jako poważne i wiarygodne środków masowego przekazu dużą trudność sprawia weryfikacja przygotowywanych do publikacji materiałów, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii związanych z polityką zagraniczną. W tych szczególnych przypadkach jednym z ważniejszych zadań instytucji wywiadowczych staje się pilna ocena i weryfikacja doniesień mediów, aby wspomóc polityków w procesach decyzyjnych. W dodatku, ku przerażeniu analityków wywiadu, dążenie do prawdy jest coraz częściej zastępowane przez tworzenie różnego typu narracji, które stały się jednym z ważniejszych narzędzi komunikacji strategicznej. Według praktyków takie narracje to proste elementy informacyjne opisujące wydarzenia i procesy. Są one przedstawiane politykom i opinii publicznej przez różne instytucje i ekspertów. Mają one im pomóc w rozumieniu zachodzących zjawisk i pojawiających się trendów. Mają również posłużyć do oceny informacji docierających do nich z różnych źródeł, w tym tak zwanych „źródeł otwartych” i mediów społecznościowych. Można nawet obecnie pokusić się o stwierdzenie, że walka polityczna w znaczącej części jest starciem różnych narracji, prezentowanych przez strony będące ze sobą czasami w ostrym konflikcie. W tej sytuacji ci, którzy są w stanie sprawniej i efektywniej przekonać innych do swoich narracji i proponowanych działań, uzyskują większe poparcie i wzmacniają swoją pozycję – zarówno w polityce wewnętrznej, jak i na arenie polityki międzynarodowej. Doprowadziło to już do częściowej zmiany sposobu działania instytucji wywiadowczych – od wsparcia procesów decyzyjnych do przekazywania decydentom informacji na temat poszczególnych faktów oraz argumentów, które mogą oni wykorzystać w budowanych przez siebie narracjach.

Nic więc dziwnego, że struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze nie podchodzą do tego typu zjawisk z wielkim entuzjazmem. Wciąż starają się realizować przede wszystkim swoje podstawowe, tradycyjne zadania – pozyskiwania, przetwarzania i opracowywania zbieranych danych i informacji oraz dystrybucji przygotowanych produktów wywiadowczych do wyznaczonych odbiorców. Stały się przy tym ostrożniejsze w przekazywaniu decydującym niektórym danych i informacji. Dzieje się tak w znacznej mierze po to, aby uniknąć stwarzania politykom pokus do wykorzystywania takich elementów do wspierania ich narracji oraz realizacji krótkoterminowych i niejednokrotnie krótkowzrocznych celów politycznych, forsowania ich osobistych poglądów, jak i pomagania im w realizacji ich partykularnych interesów. Należy zatem procesy informowania realizować z dużym wyczuciem, ale i z żelazną konsekwencją. Ignorowanie potrzeb polityków może jednak doprowadzić do „wyłączenia” produktów wywiadu z procesów decyzyjnych. W rezultacie może to prowadzić bezpośrednio, zwłaszcza we współczesnym świecie półprawd, narracji i mediów społecznościowych, do zmniejszenia znaczenia struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych.

Przedsięwzięcia realizowane w wymiarze operacyjnym, pozyskiwanie danych i informacji wykorzystywanych bezpośrednio w procesach decyzyjnych, wymagają dużych inwestycji i rozbudowanych systemów rozpoznawczych. Wszystko po to, aby dostarczyć precyzyjnych elementów, niezbędnych do planowania konkretnych działań militarnych i politycznych (ang. *targeting*) – na przykład wykrywania i przeciwdziałania atakom terrorystycznym, rozpoznania miejsc pobytu terrorystów oraz przechowywania potrzebnego im sprzętu, uzbrojenia i wyposażenia, czy też niszczenia celów ważnych ze względów militarnych. Kraje demokratyczne zwykle nie uznają brutalnej i „ślepej” siły, nawet przeciwko zaciekłym wrogom, i dążą do unikania niepotrzebnych strat, także po stronie ludności cywilnej, czy w odniesieniu do infrastruktury. Dlatego konieczne jest jak najbardziej efektywne zbieranie potrzebnych danych i informacji o zagrożeniach i obiektach, na które należy oddziaływać lub nawet niszczyć.

Wywiad zajmuje się głównie zagadnieniami natury strategicznej, często zbliżonymi w swojej naturze do kwestii politycznych. Związane z nimi informacje są wykorzystywane przez kierownictwo państwa w procesach decyzyjnych. Produkty wywiadu niezbędne są do zapewnienia optymalnego ich przebiegu, skutecznego wykorzystania dostępnej wiedzy i zebranych wcześniej doświadczeń – samodzielnie lub we współpracy z innymi

instytucjami państwa. Znaczna część zdolności niezbędnych w tym zakresie powstała i była udoskonalana w przeszłości, gdy wywiad i rozpoznanie działały w bardzo odmiennych warunkach i miały inną rolę w procesach decyzyjnych i politycznych. Obecnie podejmowane są próby modernizacji struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych oraz redefiniowania ich zadań, procesów i procedur, aby mogły one w dalszym ciągu odgrywać ważną rolę w strukturach państwa.

Z badań przeprowadzonych metodami obserwacji uczestniczącej i kontrolowanej oraz wywiadów, w tym kwestionariuszowych i swobodnych, jak również z nieoficjalnych rozmów z ekspertami wyłania się jednak mało optymistyczny obraz. Okazuje się, że obecnie stosunkowo częstym zjawiskiem w wymiarach międzynarodowym i krajowym jest sytuacja, w której produkty przygotowywane przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze nie są należycie wykorzystywane. Nie wspierają one w znaczący sposób prowadzenia polityki, a nawet problematyczne jest ich uwzględnianie w trakcie przygotowywania tak ważnych dokumentów, jak ogólne oceny bezpieczeństwa, strategia bezpieczeństwa, czy strategię sektorowe. W wielu państwach, jak również instytucjach międzynarodowych, jest to powodem częstych frustracji pracowników wywiadu. Oczekują oni czegoś zupełnie innego: chcą, aby wyniki ich ciężkiej analitycznej pracy i niebezpiecznych działań operacyjnych zostały jak najlepiej wykorzystane. Jeżeli tak się nie dzieje, może to wywoływać poczucie zaskoczenia, rozczarowania, a nawet oburzenia wśród pracowników wywiadu. Należy zatem szukać odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

- I. Czy jest to nierozwiązywalny dylemat, którego przyczyną są niewłaściwe relacje między strukturami politycznymi a elementami wywiadowczymi?
- II. Czy ten problem da się w jakikolwiek rozsądny sposób rozwiązać?

Najpierw trzeba zbadać, jak zmienił się język w dziedzinie nauk społecznych, głównie w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie. Dotyczy to również nauk humanistycznych, głównie historii. Należy przede wszystkim zbadać pojmowanie przez polityków, teoretyków i praktyków wywiadu terminu „informacja” w obecnym środowisku politycznym i bezpieczeństwa. Język jest bowiem zawsze warunkiem ścisłości dociekań, a zmiana wszelkich doktryn i norm w dużej mierze polega na ewolucji pojęć, aby wydobyć na światło dzienne to, co było „niepewne i ukryte”.

3. Informacja w erze „półprawd”

Koniec „zimnej wojny” miał, na przykład według Francisa Fukuyamy, przynieść ze sobą „koniec historii”, ze względu na wyczerpanie się zasobów nowych projektów ustrojowych i potwierdzenie wyższości demokracji nad innymi ustrojami politycznymi². Inni badacze, w tym Paul-Michel Foucault i Max Horkheimer, twierdzili, że szereg koncepcji straciło swoją użyteczność – na przykład wojna i pokój, państwo, czy interes narodowy³. Przejawiło się to szczególnie w połowie XX wieku w kierunku filozoficznym, który został nazwany postmodernizmem. Był on z kolei reakcją na nurt definiowany jako modernizm i jego nieudane próby wykorzystania jedynie ludzkiego rozumu do szybszego i sprawiedliwszego rozwoju świata.

Modernizm, w obszarze nauk o polityce, rozwijał się jednak aż do lat 60. XX wieku. Promował kult rozumu, techniki i postępu. Propagował idee wskazujące na konieczność zerwania z tradycją i konieczność wykorzystania nowych metod do przebudowy systemów politycznych. Jego „wyznawcy” przypisywali sobie monopol na prawdę i wskazywali na konieczność budowy „nowego porządku”. Doprowadziło to rychło do powstania totalitaryzmów, prób unaukowienia religii i szybkiego rozwoju prądów awangardowych w sztuce.

Postmodernizm prezentuje natomiast postawę opozycji wobec stabilnej nowoczesności. Jego zwolennicy głoszą schyłek i rozpad tradycji. Popularyzują idee odrzucenia przyjętych schematów, proponując przy tym radykalny pluralizm, także w odniesieniu do sposobów tworzenia wiedzy oraz kształtowania sposobów myślenia i wzorców postępowania. Negują pojęcie „prawdy absolutnej”, traktując je jako jeden z elementów budowania systemów totalitarnych. Budują nawet nowe, odmienne od tradycyjnych kryteria oceny, aby skłonić ludzi do przemyśleń, dotyczących rozstrzygniętych już w przeszłości kwestii. Skutkiem takich trendów jest odrzucenie prawdy pojmowanej jako wartość uniwersalna, dążenie do negacji dotychczasowych metod poznawczych, porzucenia schematów w myśleniu i działaniu oraz upadek autorytetów. Prowadzi to bezpośrednio do uznania możliwości występowania pluralizmu także w kwestii prawdy i zastąpienia przyjętych zasad innymi punktami odniesienia.

² F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996, s. 11.

³ M. Foucault, *Nietzsche, Freud, Marks*, „Literatura na Świecie” 1988, nr 6; H. Walentynowicz, *Tęsknota za lepszym. Historiozofia Maxa Horkheimera*, Warszawa 2004.

Prognozowane zmiany, a zwłaszcza oczekiwany globalny tryumf demokracji, nigdy się w pełni nie ziściły. Przeobrażenia na scenie politycznej doprowadziły nawet do sytuacji o wiele bardziej skomplikowanej, niż w przeszłości, większego chaosu politycznego i ekonomicznego oraz stale rosnącej liczby różnego typu konfliktów. Wywołało to szereg pytań o charakterze podstawowym, odnoszących się do fundamentów i celów działań państwowych, oraz do wykreowania szeregu niejasnych i często niespójnych koncepcji. Nie sprzyjało to politycznej kreatywności i nowatorstwu. Promowało za to polityczny pragmatyzm, co prowadziło nieuchronnie do instrumentalnego traktowania przez polityków instytucji państwowych, w tym struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych.

Dodatkowo elementy analityczno-informacyjne muszą obecnie na co dzień konkrować ze środkami masowego przekazu, zwłaszcza że forma prezentowanych przez media informacji jest czasami bardziej atrakcyjna, zwłaszcza w porównaniu z suchymi i zwięzłymi raportami analitycznymi. Gazety, radio i telewizja mogą przy tym pozwolić sobie na luksus pomyłki, niedopowiedzenia, czy nawet błędu, które mogą w sumie bez większej szkody dla ich reputacji, słuchalności i oglądalności korygować.

Nic więc dziwnego, że zwłaszcza komórki analityczne wywiadu muszą stale stawiać czoła zarzutom, że spóźniają się ze swoimi ocenami. Jest to prawda, ale nie bierze się w tego typu stwierdzeniach pod uwagę pewnych kardynalnych kwestii. Nie rozpatruje się zagadnień tworzenia przez nie wartości dodanej oraz prowadzenia stałej oraz ścisłej oceny wiarygodności informacji i pewności źródeł. Dodatkowo ich produkty zawierają wysokiej jakości syntezę nowej informacji z danymi i informacjami historycznymi. Wkładają one nowe materiały w informacyjny, historyczny i sytuacyjny kontekst, co jest przecież nieodzowne dla osiągnięcia wysokiego poziomu jakości procesu decyzyjnego. To właśnie odróżnia profesjonalne analizy i oceny od informacji medialnych.

Jakakolwiek próba rozmycia tej granicy kreuje poważne dylematy etyczne i – co ważniejsze – zwiększa prawdopodobieństwo pomyłek. Jest to szczególnie ważne w obecnej postmodernistycznej epoce tak zwanych „postprawd” – prób opisu sytuacji politycznej, w których od przywoływania faktów ważniejsze staje się odwoływanie do emocji i osobistych przekonań. Są one przeważnie generowane przez media społecznościowe i część środków masowego przekazu. Tworzy to pilną konieczność ich eliminacji z przestrzeni informacyjnej oraz neutralizacji powiązanych z nimi negatywnych konsekwencji.

Odbiorcy muszą zatem odzyskać zdolność do elastycznego poruszania się w przestrzeni informacyjnej, efektywnej selekcji informacji i właściwej refleksji nad otrzymanymi materiałami. Może to zostać zrealizowane po części przez przekazanie im niezbędnej wiedzy na temat mechanizmów tworzenia wiedzy i instrumentów korzystania z niej w najbardziej efektywny sposób.

4. Cykl wywiadowczy

Obecnie forsowany pogląd na rolę i miejsce produktów informacyjnych struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych w polityce wynika częściowo z wypracowanych teorii i wynikających z nich koncepcji. Ich wpływ jest jednak z natury rzeczy ograniczony. Materiały dostarczane przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze uzupełniają realizację przedsięwzięć na poziomie politycznym, nie stanowią jednak podstawy do ich podejmowania. Proponowany przez teoretyków wywiadu tryb współpracy opiera się na koncepcji cyklu wywiadowczego, który jest swoistą heurystyką, wykorzystywaną do opisu poszczególnych elementów działań wywiadowczych.

Koncepcja cyklu wyraźnie odróżnia działania wywiadowcze od procesów decyzyjnych. Zakłada, że to struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze są odpowiedzialne za pozyskiwanie, opracowanie, analizę, przygotowanie i dystrybucję materiałów informacyjnych. Na podstawie takich produktów osoby odpowiedzialne za kierowanie państwem i siłami zbrojnymi powinny podejmować najlepsze dla interesów państwa i jego obywateli decyzje. Rolą działań analityczno-informacyjnych jest więc maksymalne zredukowanie poziomu niepewności przy podejmowaniu decyzji oraz jak najlepsze oraz najefektywniejsze wykorzystanie sił i środków – dzięki odpowiednim rygorom analitycznym, zasadom poprawnego rozumowania i logiki, a także praktycznej implementacji dostępnych metod naukowych, technik i narzędzi. Część badaczy wskazuje nawet, że lekceważenie stanowiska struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych jest przyczynkiem do powstawania niebezpiecznych patologii⁴.

⁴ J. Rovner, *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence*, New York 2011, s. 26–29.

5. Potrzeby informacyjne struktur państwa

Obecnie można już postawić tezę, że politycy nie są szczególnie mocno zainteresowani produktami wywiadowczymi, zwłaszcza poruszającymi kwestie natury strategicznej. Dzieje się tak po części dlatego, że ich treść pokrywa się w dużej mierze z materiałami przygotowanymi przez organy polityczne, czy rządowe i pozarządowe ośrodki analityczne. Widać to szczególnie w przypadku zagadnień, związanych z konfliktami w obecnym, postmodernistycznym w swoim charakterze środowisku bezpieczeństwa. Konfliktami, których celem jest głównie zabezpieczenie własnych interesów, a nie zajęcie i utrzymanie obcego terytorium.

Stwarza to sytuację, w której takie czynniki, jak zakres oraz tempo wykorzystania struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych, różnią się jakościowo od tych z czasów „zimnej wojny” i lat 90. XX wieku. Przygotowane przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze materiały są wykorzystywane głównie do celów operacyjnych, a nawet taktycznych, do realizacji określonych zadań politycznych, i to najczęściej tylko w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Zmusza to tego typu organy do zmiany priorytetów, w celu zachowania swojego miejsca i roli w procesach decyzyjnych. Dodatkowo coraz częściej materiały wywiadu są też podstawą do wsparcia realizacji zadań z zakresu komunikacji strategicznej. Wypracowane w trakcie działania struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych standardy – uczciwość, neutralność polityczna, zachowanie rygorów i standardów analitycznych, profesjonalizm, dostęp do wiarygodnych, niejawnych danych i informacji oraz znacząca pozycja w środowisku politycznym – nie wytrzymują starcia z dążeniem polityków do uzasadniania i uwiarygodniania przedstawianych przez nich narracji.

Taki stan rzeczy można próbować wyjaśnić powiązaniem dwóch czynników – sytuacji politycznej oraz błędów i uprzedzeń poznawczych osób piastujących ważne stanowiska na najwyższych szczeblach kierownictwa sił zbrojnych i państwa. Wytłumaczenia nie są jednak aż tak proste i logiczne – to raczej kombinacja czynników osobowościowych, obaw, ambicji, zarozumiałstwa i pychy, różnego typu nieporozumień, wielkości nakładów budżetowych, skuteczności i jakości działań, podejmowanych przez poszczególnych polityków. Na przykład amerykańska Centralna Agencja Wywiadowcza (*Central Intelligence Agency*, CIA) oceniała, że narodowa ocena wywiadowcza (*National Intelligence Estimate*,

NIE) odgrywa relatywnie skromną rolę w formułowaniu polityki zagranicznej USA⁵. W ocenie tej instytucji działa się tak, ponieważ działania w wymiarze politycznym nie są bezpośrednim i prostym wynikiem prowadzonych na kolejnych szczeblach ocen i analiz. W grę wchodzi również różnego typu czynniki biurokratyczne, naciski, elementy sytuacji wewnętrznej państwa, promowane w kręgach politycznych opinie i stanowiska oraz utrzymujące się w tych kręgach stereotypy, jak powinna być prowadzona polityka⁶. Takie tłumaczenia, choć powszechnie akceptowane, są wciąż dalece niewystarczające, gdyż nie odnoszą się do wszystkich wymiarów tego zjawiska. Ograniczony wpływ ocen i analiz wywiadowczych nie jest tylko powodowany niewystarczającym wykształceniem i zawodowym przygotowaniem, ograniczonymi możliwościami poznawczymi polityków, niewielkimi chęciami z ich strony uczenia się nowych rzeczy, czy też gotowością przyjmowania jako swoich myśli i ocen innych, lepiej przygotowanych do prowadzenia działań w domenie informacyjnej. W czym zatem tkwi sedno tego problemu i dlaczego produkty informacyjne nie pełnią takiej roli, jaką teoretycznie powinny odgrywać?

Jednym z możliwych wyjaśnień jest to, że główne problemy nie są generowane przez polityków, którzy nie wykorzystują we właściwy sposób produktów struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych, ale przez wizję wzajemnych relacji, współdziałania i współpracy, przyjętą przez teoretyków i praktyków zarządzania, czyli przez urzędników odpowiedzialnych za organizację pracy na poziomach politycznym i wykonawczym. To właśnie oni opracowali i wdrożyli model, w którym produkt informacyjny powinien być nieodłączną częścią każdego procesu decyzyjnego na poziomie politycznym. Czy jednak tak być powinno? Ponadto, może zamiast zadawać pytania, dlaczego materiały informacyjne nie są właściwie wykorzystywane należałoby postawić najpierw problem – jak są one obecnie eksploatowane oraz właściwie dlaczego zakres ich stosowania przez decydentów powinien być szerszy?

Już próba choćby częściowej odpowiedzi na te pytania pokazuje, że obecnie forsowany pogląd na rolę i miejsce produktów informacyjnych struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych w polityce wynika częściowo z istniejących teorii i koncepcji.

⁵ NIE jest opracowywana przez Narodową Radę Wywiadu (*National Intelligence Council*, NIC). Zawiera opinie i oceny w zakresie zagadnień bezpieczeństwa państwa wypracowane wspólnie przez całą wspólnotę wywiadowczą USA (*Intelligence Community*, IC). W jej przygotowaniu uczestniczą także eksperci ze środowisk akademickich, różnego typu fundacji, a nawet instytucji finansowanych ze środków prywatnych.

⁶ S. Marrin, *Why strategic intelligence analysis has limited influence on American foreign policy*, „Intelligence and National Security” 2017, t. 32, nr 6, s. 726.

Dodatkowo ich wpływ jest z natury rzeczy ograniczony, ponieważ stanowią powielenie szeregu innych działań instytucji politycznych państwa. Materiały dostarczane przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze uzupełniają realizację przedsięwzięć planowanych na poziomie politycznym. Nie stanowią jednak podstawy do ich podejmowania.

Należy także brać pod uwagę inne stanowiska i oceny. I tak na przykład Ernest May i Philip Zelikow zaprezentowali model opisujący relacje między działaniami wywiadowczymi a procesami decyzyjnymi, uwzględniający oceny problemów związanych z bezpieczeństwem państwa⁷. Ich zdaniem należy odpowiedzieć na pytania o to, co się rzeczywiście dzieje (*what's going on?*), dokonać oceny i analizy wydarzeń (*so what?*) oraz co trzeba zrobić, aby wypracować i wdrożyć w życie skuteczne w wymiarze politycznym działania (*what is to be done?*). W tym trzystopniowym procesie struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze realizują postawione przed nimi zadania – pozyskanie oraz analiza danych i informacji na temat określonej sytuacji lub badanie, co to może rzeczywiście znaczyć i jak może to wpływać na stanowisko oraz decyzje organów państwa. W odróżnieniu od konwencjonalnych modeli, decydenci nie podejmują tu decyzji po otrzymaniu informacji wywiadu, ale są aktywnym elementem działań na wszystkich etapach.

Taki sposób rekonceptualizacji działań wywiadowczych i procesów politycznych oznacza jednak, że funkcje analityczne są częściowo duplikowane. Dodatkowo należy pamiętać, że nie ma żadnych uwarunkowań prawnych, czy jakichkolwiek innych, które obli-gowałyby decydentów i planistów do przyjęcia za swoje ocen wywiadu. Politycy mogą opierać się na własnych osądach, które mogą różnić się od pozycji prezentowanej przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze. Wynika to z faktu, że produkty informacyjne są tylko częścią działań podejmowanych w domenie polityki. Czy zatem decydenci powinni je wykorzystywać? Pierwszym założeniem powinno być to, że materiały struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych są bardziej dokładne i wiarygodne od innych dostępnych danych i informacji, a analitycy mają doskonałe przygotowanie, dużą wiedzę i doświadczenie w zakresie prezentowanej tematyki.

Drugim założeniem jest uznanie, że struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze mają dostęp do bardzo wielu różnorodnych źródeł danych i informacji. Pozwala to im

⁷ E. R. May, P. D. Zelikow, *Dealing with Dictators. Dilemmas of US Diplomacy and Intelligence Analysis, 1945–1990*, New York 2011, s. 1–14.

na efektywne ich przetwarzanie i opracowanie oraz przedstawienie wyników wolnych od jakichkolwiek preferencji politycznych. Każdy z przedstawionych elementów tworzy jednak dodatkowe problemy, a nawet ma wrodzone wady.

Analitycy struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych niekoniecznie muszą mieć większy dostęp do danych i informacji, niż politycy. Niektórzy decydenci mogą na przykład korzystać z „surowych” danych i meldunków wywiadowczych, w praktyce tych samych, które wykorzystują analitycy, dodatkowo do otrzymywanych z podporządkowanych im jednostek organizacyjnych produktów informacyjnych. Stwarza to oczywiście niebezpieczeństwo marginalizacji i zmniejszenia znaczenia materiałów wywiadowczych. Problemy może pogłębiać fakt, że decydenci w większości przypadków mają również szerokie kontakty w świecie naukowym oraz kręgach politycznych i finansowych. Umożliwia to im zebranie dodatkowych informacji i opinii. Wielokrotnie tego typu źródła dostarczają takich informacji, które mogą być nawet dokładniejsze niż te przesłane przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze. Niestety, bardzo niewielka część takich materiałów jest udostępniana instytucjom wspólnoty wywiadowczej. W rezultacie na poziomie strategicznym obecnie bardzo trudno analitykowi przedstawić politykom takie analizy i oceny, które zawierają nowe i ważne dane, informacje i konkluzje. W części przypadków analitycy rzeczywiście są jednak o wiele lepszymi ekspertami w określonych dziedzinach niż politycy, dla których przygotowują materiały. Są oni bowiem w stanie stale przygotowywać produkty informacyjne o wysokiej jakości i wiarygodności. Dzieje się tak dlatego, że kierunki „studiów wywiadowczych” (ang. *Intelligence Studies*) przygotowują nie tylko praktyków i teoretyków wywiadu pod względem ogólnym, ale także dla potrzeb wąskich dziedzin analiz wywiadowczych.

Jest to spowodowane tym, że każdy analityk posiada szczególne zalety, ale i słabości, związane z naturą procesów poznawczych i sposobami realizacji zadań informacyjnych. Zwykle spotyka się dwa typy pracowników analitycznych. Niektórzy czują się znakomicie w sprawach dotyczących szerokiego zakresu działań i obszarów wiedzy, wielu różnych dyscyplin naukowych. Najlepiej sprawdzają się oni w realizacji zadań z zakresu informowania bieżącego i związanymi z tego typu procesem analizami wywiadowczymi. Szybko się uczą i efektywnie wykorzystują nabytą wiedzę. Potrafią stworzyć spójny treściowo, wartościowy dokument z elementów pozornie ze sobą niepowiązanych. Wymaga to jednak, w większości przypadków, wielu lat służby w wywiadzie, ogromnej pracy własnej,

nieustannego poszerzania swojej wiedzy, ale również dynamicznego i stałego dostosowywania metod działania do rzeczywistości. Taka osoba zwykle sama próbuje sprawdzać się w wielu dziedzinach i podejmuje coraz to nowe wyzwania, zazwyczaj dotyczące nowych typów produktów analityczno-informacyjnych.

Oprócz tego można wyróżnić również typ ekspertów zajmujących się określonymi, wąskimi obszarami wiedzy. Tacy pracownicy dążą do pozyskania jak najszerszych wiadomości z określonej dziedziny, zwykle wybranej przez siebie jako główny obszar pracy i zainteresowania. Wykorzystują każdą wolną chwilę do nauki języków obcych, nieustannie się szkolą i nabywają nowe umiejętności. Poświęcają także bardzo dużo czasu na badania typu podstawowego. Ich produkty przyczyniają się głównie do tworzenia „wiedzy instytucjonalnej” i rozbudowy baz danych (ang. *Corporate Knowledge Base*). Takie działania umożliwiają i ułatwiają pracę analitykom działającym w obszarze informowania bieżącego. Intensywna współpraca analityków wyspecjalizowanych zarówno w wąskim, jak też w szerszym zakresie działań informacyjnych przyczynia się również do powstania wartościowego i całościowego produktu wywiadowczego.

W literaturze przedmiotu autorzy wielokrotnie opisywali decydentów jako pewnego rodzaju praktyków wywiadu i polityki, działających na dużym poziomie ogólności. Wskazywali oni, że w procesie decyzyjnym politycy powinni stale korzystać z wiedzy i doświadczenia analityków⁸. Niejednokrotnie bowiem to oni mają głębszą wiedzę i więcej politycznego doświadczenia niż pozostali uczestnicy procesów informacyjnych i decyzyjnych. Pozwala to im, w wielu przypadkach, na samodzielną ocenę sytuacji. Tego typu ludzie wykorzystują struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze tylko do pozyskania potrzebnych im dodatkowych danych i informacji, a nie do wypracowania opinii na określony temat⁹. Dlaczego więc politycy powinni korzystać z opracowań analityków, zwłaszcza wtedy, gdy wynikające z nich wnioski nie zgadzają się z ich opiniami?

W odniesieniu do działań struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych panuje ogólne przekonanie, że mają one głównie charakter rozumowania indukcyjnego. Te są jednak ze swojej natury niedokładne i opierają się na wrodzonej ludziom zdolności do znajdowania wzorców i reguł na podstawie skończonej – zwykle niekompletnej i niedokładnej – próbki badawczej pochodzącej z obserwacji. Klasyk teorii analiz wywiadowczych,

⁸ S. Marrin, op. cit., s. 725–742.

⁹ S. Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton 1966, s. 199.

Sherman Kent, przyjął nawet założenie, że dla jednego zestawu danych i informacji istnieje jedno i tylko jedno wyjaśnienie, a rolą analityka jest taka interpretacja dostępnych elementów, aby to wyjaśnienie odnaleźć¹⁰.

Bardzo rzadko przedsięwzięcia informacyjno-analityczne wykorzystują jednak tylko metody wnioskowania indukcyjnego, polegające na wysnuwaniu wniosków ogólnych z wielu spostrzeżeń szczegółowych. Nie zawsze większa liczba danych i informacji, w połączeniu z dostępną wiedzą, prowadzi do bardziej dokładnych i wiarygodnych ocen. Problemem takiego sposobu działania jest to, że jest rzeczą prawie niemożliwą wyjaśnić określone zjawisko polegając tylko na zebranych danych i informacjach. Fakty rzadko mówią same za siebie. Dane i informacje muszą w większości przypadków zostać dodatkowo przetworzone i zinterpretowane. Realizowane działania wymagają dokładnej i metodycznej konceptualizacji, wykorzystania szeregu metod i narzędzi analitycznych oraz ostrożnego i systematycznego wypracowania wniosków. W praktyce oznacza to jednak ni mniej, ni więcej tylko to, że analitycy na podstawie tych samych zestawów danych i informacji mogą dojść do całkowicie różnych wniosków.

Opisane powyżej elementy częściowo wyjaśniają, dlaczego także decydenci mogą dojść do zupełnie innych wniosków i podejmować decyzje całkowicie różne od tych rekomendowanych przez analityków. W ich przypadku realizowane przez nich rozumowanie dedukcyjne, wykorzystywane do oceny poszczególnych zjawisk, opiera się głównie na przyjętej przez nich filozofii działań politycznych oraz opiniach środowisk politycznych. I to wynikające z niego konkluzje są wykorzystywane do przyjęcia lub odrzucenia ocen, przedstawianych przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze. Obecnie część badaczy, zwłaszcza ci wymienieni na początku artykułu, podkreśla jednoznacznie, że ani dyplomacja, ani ideologia nie powinny kształtować ocen i rekomendacji politycznych oraz że wynikające z podstaw ideologicznych interpretacje są o wiele mniej wartościowe niż produkty informacyjne przygotowane przez ośrodki badawcze oraz struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze. Należy jednak również pamiętać, że politycy to osoby odpowiedzialne wobec wyborców, podejmujące konkretne decyzje, skutkujące dalekosiężnymi konsekwencjami. To oni definiują narodowe interesy oraz podejmują działania mające na celu ich

¹⁰ E. R. May, P. D. Zelikow, op. cit., s. 1–14.

operacjonalizację. Oni określają problemy, proponują rozwiązania i konkretne przedsięwzięcia.

W przypadku analityków preferencje polityczne oraz przyjęty i uznawany system wartości również kształtują ich sposób podejścia do konkretnego zagadnienia – jest to więc dla odbiorców oczywista granica wykorzystania produktów informacyjnych. Nie może zatem istnieć pojęcie „czystych” naukowo analiz wywiadowczych. Dodatkowo jakakolwiek próba całkowitego rozdzielenia poszczególnych domen działań informacyjnych wydaje się z góry skazana na porażkę, ponieważ nie sprawdza się bezpośrednio stosowanie norm analitycznych w polityce. Nie powinno się nawet tego sprawdzać, bowiem oprócz faktów występują w politycznym środowisku wyznawane i przestrzegane wartości.

Dodatkowym problemem, w zakresie efektywnego wykorzystania produktów informacyjnych struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych przez czynniki polityczne jest to, że zwiększają one poziom niepewności w odniesieniu do planowanych lub podejmowanych decyzji. Już sama ich obecność komplikuje sytuację, a działania analityczno-informacyjne stanowią odrębne, w odniesieniu do politycznych, przedsięwzięcia. Dzieje się tak w sytuacji, gdy struktury realizujące czynności w sferze polityki zawsze starają się przedstawiać opinie i rekomendacje zgodne z poglądami rządzących polityków, nawet jeżeli widoczne są ich uprzedzenia, czy nawet błędy poznawcze. Dlatego struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze zawsze dodatkowo proponowały, i powinny tak czynić dalej, swoje własne, niezależne od wpływów politycznych produkty – aby podwyższyć poziom jakości procesów decyzyjnych.

Ich celem powinno być w szczególności takie przedstawianie faktów, analiz i ocen, aby zwrócić uwagę polityków i dowódców na najważniejsze elementy sytuacji politycznej oraz ich potencjalne skutki. Powinno działać się tak nawet wówczas, gdy stoi to w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi opiniami, założeniami, preferencjami i koncepcjami, czy nawet obowiązującym politycznym paradygmatem. Powinno tak się działać również wtedy, gdy politycy nie chcą o pewnych rzeczach słyszeć, gdy je lekceważą, lub co gorsza ignorują.

Wszystko to powinno służyć strukturom państwa, po zapoznaniu się z analizami i ocenami struktur rozpoznawczych oraz instytucji wywiadowczych, ewentualnej korekcie działań politycznych – gdy zachodzi taka potrzeba i przedstawione wnioski są przekonujące oraz szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa. Implikuje to jednocześnie jak

największy stopień niezależności analityków od bieżącej polityki. Polityków zmusza natomiast do wzięcia pod uwagę wyników prac opartych przecież w znacznej części na naukowych metodach i technikach.

Historia dowodzi jednak, że bardzo często politycy po otrzymaniu materiałów, które nie zgadzają się z realizowaną przez nich linią postępowania, nie przyjmują zawartych w nich ocen do wiadomości. Nie zmieniają swoich już podjętych lub dopiero planowanych decyzji, częściowo dlatego, że otrzymują inne produkty informacyjne, także z dodatkowych źródeł, i mogą wybrać do uzasadnienia swoich rozstrzygnięć te, które najbardziej „pasują” do proponowanych decyzji. Pojawia się natychmiast kwestia – czy jest to objaw nieskutecznych i nieefektywnych procesów decyzyjnych?

Trzeba zatem zapytać – czy sądy formułowane przez polityków są mniej dokładne, niż konkluzje zawarte w produktach struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych? Czy prowadzi to do nieprawidłowych decyzji i powstania zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa? Trudno wysnuć jednoznaczne wnioski – brak na ich poparcie konkretnych dowodów. Jest to ważne o tyle, że krytycznym elementem jest sprawa wzięcia na siebie odpowiedzialności za podejmowane decyzje – a tę, przynajmniej w wymiarze politycznym, ponoszą politycy oraz po części dowódcy. Przy tym sam fakt odrzucenia niewygodnych lub niepożądanych ocen wywiadowczych nie jest najważniejszym czynnikiem decydującym, w opinii decydentów, o jakości procesów decyzyjnych.

Reasumując, produkty informacyjne struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych często nie wpływają na procesy decyzyjne, zwłaszcza te o charakterze politycznym. Z punktu widzenia polityków służą one najczęściej do potwierdzenia lub odrzucenia niektórych osądów i rekomendacji. Gdy zawierają one oceny inne niż te wypracowane przez pionierzy polityczne struktur państwowych, decydenci muszą samodzielnie podejmować decyzje – czy te oceny wziąć pod uwagę i rewidować swoje poglądy na badane kwestie.

Stosunkowo często, może nawet nadto często, politycy wybierają jednak wypracowane przez siebie i swoich doradców prognozy. Stwarza to oczywiście wrażenie ignorowania stanowiska struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych. Ich produkty mogą jednak nie być brane pod uwagę z wielu powodów, na przykład ze względu na silne przekonania poglądy politycznych odbiorców. Nie należy jednak wcale traktować tego jako patologię lub braki systemowe.

Wkład struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych może być jednak szczególnie przydatny, gdy na poziomie politycznym nie przeprowadzono, z różnych względów, dogłębnej analizy problemu. Może na przykład zaistnieć sytuacja, gdy politycy opacznie lub błędnie rozumieją zjawisko, lub gdy po prostu nie mieli czasu na badanie danego zagadnienia.

Sytuacja zmienia się, gdy na oceny polityczne wpływają w znacznym stopniu błędy i uprzedzenia poznawcze. Wtedy takie materiały mogą prezentować diametralnie różne od realnej sytuacji opinie i oceny. Co jest w tym wszystkim ważne, to nie działania o charakterze analitycznym, ale różnica między produktem informacyjnym i ocenami prezentowanymi przez polityków. Aby zrozumieć miejsce oraz rolę produktów struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych trzeba więc przyjąć założenie, że najważniejsze jest przede wszystkim to, czy decydenci rzeczywiście rozumieją co się dzieje – dlaczego zachodzą poszczególne wydarzenia – i to, czy mają oni jakiegokolwiek pojęcie na temat tego, jakie należy podjąć w związku z tym działania.

Jako przykłady takich sytuacji można przytoczyć przypadek dokumentu dotyczącego sytuacji w Iraku – *National Intelligence Council: Principal Challenges in Post-Saddam Iraq* – z 2003 roku¹¹. Wtedy precyzyjne informacje wywiadowcze nie zostały wzięte pod uwagę kosztem nieprawidłowych prognoz politycznych. Inny przypadek to produkty wywiadowcze dotyczące przygotowań do pierwszej wojny w Zatoce – gdy oceny polityczne zostały uznane za bardziej dokładne i użyteczne. Może zdarzyć się jednak również tak, że oceny wywiadowcze są podobne w treści do dokumentów politycznych. Stwarza to wtedy wrażenie, że produkty informacyjne nie są uwzględniane w planowaniu działań politycznych i militarnych – jak w przypadku wojny w Jugosławii, czy NIE z 2002 roku na temat Iraku¹².

Należy wskazać, że w większości przypadków produkty informacyjne struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych nie były odrzucane z powodu braku możliwości zrozumienia ich treści i wagi przez decydentów, poglądów politycznych albo uprzedzeń odbiorców. Politycy polegali w takich przypadkach na własnych osądach lub opiniach swoich najbliższych współpracowników, szczególnie tych odnoszących się do szerszego kontekstu problemów oraz najważniejszych zagadnień politycznych. Traktowali oni materiały informacyjne jako dodatkowe, uzupełniające, a nawet niepotrzebne. Gdy pojawiała się

¹¹ E. R. May, P. D. Zelikow, op. cit., s. 1–14.

¹² Dostępne w Internecie: <http://intelligence.senate.gov/11076.pdf> (dostęp: 1.10.2017).

różnica między ocenami politycznymi a produktami wywiadu, gotowość odbiorców do zaakceptowania wniosków z przedstawionych ich dokumentów zależała w głównej mierze od tego, czy wspierały one przygotowane plany i pozwalały na likwidację zagrożeń w trybie i sposobie przez nich proponowanych.

6. Podsumowanie

Przedstawione rozważania mają częściowo na celu wskazanie konieczności odsunięcia od struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych niebezpieczeństwa traktowania ich przez polityków jako „kozła ofiarnego”, gdy coś nie idzie po ich myśli i muszą oni odpowiadać na niewygodne pytania. Wtedy wykorzystują oni zwykle argumenty, że gdyby tylko wiedzieli wcześniej, podjęliby z pewnością niezbędne działania. Stosują argumenty oparte niejednokrotnie na niejasnych i wieloznacznych zapisach, ujętych w produktach informacyjnych. Struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze muszą „nauczyć się z tym żyć”. Jest to już teraz stała część współczesnych działań politycznych i propagandowych.

Politycy całkiem udanie wykorzystywali i będą dalej wykorzystywać sytuacje, w których opinia publiczna, dziennikarze i eksperci mają tylko częściową wiedzę na tematy związane z polityką, w tym na temat mechanizmów procesów informacyjnych i decyzyjnych. Niejawność działań struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych nie pozwala bowiem na przekazanie wielu informacji strukturom państwa i obywatelom. Stąd łatwa droga do obarczenia wywiadu oskarżeniami i usprawiedliwienia własnych błędów.

Podstawowym problemem pozostaje więc wciąż to, co decydenci zamierzają zrobić z produktami informacyjnymi struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych, zwłaszcza tymi, które ostrzegają o potencjalnie niekorzystnych dla interesów państwa problemach. W niektórych sytuacjach informacje takie mogą być niepełne, niewłaściwie zinterpretowane, a nawet błędne. Politycy powinni jednak zdawać sobie sprawę, że to na nich spoczywa odpowiedzialność, co z takimi dokumentami zrobić. To główne ograniczenie i najważniejsze zadanie decydentów w wymiarze informacyjnym.

Przedstawione wcześniej wyjaśnienia, związane z nieuwzględnianiem produktów informacyjnych struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych w polityce, generują dwa zestawy rekomendacji. Główne wytłumaczenie faktu lekceważenia przez polityków ocen i wniosków wywiadu wynika z dokonanej przez nich ewaluacji sytuacji oraz braku

możliwości zrozumienia treści części dokumentów i konkluzji przedstawianych przez analityków. Niewiele można z tym zrobić¹³. Możliwe jest jednak wykorzystanie rozwiązań systemowych – strukturyzowanie i systematyzowanie procesów politycznych, jak też bardziej rozważne przygotowywanie oraz realizacja nominacji politycznych.

Gdy produkty informacyjne struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych nie są właściwie wykorzystywane przez polityków tylko ze względu na to, że dysponują oni dostępem do materiałów innych struktur analitycznych, można wciąż podejmować próby zwiększenia zakresu ich efektywnej eksploatacji. Jedną z dróg jest zapewnienie, że analityk przedstawia poprzez swoje materiały decydentom wiedzę i prezentuje doświadczenie, którymi polityk nie dysponuje i których nie będzie w stanie szybko i skutecznie osiąść.

To, jaką wartość dodaną kreuje materiał informacyjny także zależy na przykład od opisu tła historycznego omawianych problemów oraz zagadnień językowych i kulturowych. Dlatego politycy powinni bardzo precyzyjnie definiować swoje potrzeby informacyjne, a autorzy materiałów opracowanych przez struktury rozpoznawcze i instytucje wywiadowcze powinni brać pod uwagę to, że produkt nie będzie jedynym analizowanym przez polityka materiałem i należy go tak przygotować, aby zmaksymalizować zakres i sposoby jego wykorzystania.

Analitycy mogą zwiększyć wpływ swoich produktów na procesy kierowania państwem poprzez zapewnienie wysokiego stopnia ich transparentności, gdy chodzi o ocenę wiarygodności danych i informacji oraz pewności źródeł, logikę prowadzonego wywodu i wykorzystanej argumentacji. Dodatkowo użyteczne mogą być oceny odnoszące się do pewności przedstawionych wniosków i wykorzystywanie wyników stosowania narzędzi, opracowanych na podstawie strukturyzowanych metod analitycznych. W większości przypadków wykorzystanie strukturyzowanych metod analitycznych jest bardziej efektywne niż działanie indywidualnego analityka. Mają one również tę zaletę, że mogą być wykorzystywane przez analityków bez głębokiej wiedzy w dziedzinie statystyki i zaawansowanego aparatu matematycznego. Są to metody i techniki, w ramach których procesy umysłowe są realizowane w transparentny oraz usystematyzowany sposób. Takie podejście pozwala również na podział zadań i wspólną pracę wielu analityków. Przy tym do

¹³ R. H. Immerman, *Intelligence and Strategy: Historicizing Psychology, Policy, and Politics*, „Diplomatic History” 2008, t. 32, nr 1, s. 23.

każdego etapu realizowanego zadania zawsze można powrócić lub się do niego odnieść. Można także stosunkowo łatwo ocenić, na jakiej podstawie zostały wyciągnięte wnioski.

Strukturyzowane metody analityczne umożliwiają efektywniejsze wykorzystanie indywidualnych zdolności i umiejętności. Pozwalają na szerokie wykorzystanie już posiadanych danych oraz informacji. Dodatkowo częściowo kompensują indywidualne braki i niedociągnięcia. Jest to szczególnie przydatne w czasie realizacji dużych i skomplikowanych projektów analitycznych, które wymagają dokonania syntezy wielu typów wiedzy oraz pełnego wykorzystania doświadczenia i umiejętności poszczególnych osób, biorących udział w pracach nad badanym problemem.

Strukturyzowane metody analityczne mogą stanowić mocne podstawy, na których analityk lub zespół analityczny oprą swoje analizy i oceny. Pozwalają one na przekształcenie amorficznej masy danych i informacji w zorganizowaną całość, z wykorzystaniem wypracowanych i sprawdzonych już w praktyce technik. Oszczędzają cenne zasoby ludzkie i materiałowe oraz czas. Stosowane metody, techniki i narzędzia raczej naprowadzają analityka na właściwe rozwiązanie, niż dostarczają gotowych odpowiedzi. W praktyce wszystkie tworzą swoistą metodologię, która charakteryzuje się synergią działania grup analityków, zajmujących się wyznaczonym problemem¹⁴.

Innym sposobem zwiększenia zakresu wpływu struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych na procesy decyzyjne jest instytucjonalizacja procesów integracji materiałów opracowanych przez czynniki polityczne oraz elementy wywiadowcze. Jest to na przykład praktykowane w Wielkiej Brytanii (*Joint Intelligence Committee, JIC*), a w USA – na poziomie NIC.

Kolejnymi sposobami poszerzenia zakresu wykorzystania produktów informacyjnych jest stałe podwyższanie ich jakości i terminowości oraz zwiększenie ich dostępności, także dla urzędników państwowych niższych szczebli. W ten sposób powstaje informacyjna „masa krytyczna”, co umożliwia forsowanie określonych ocen.

Należy przy tym wziąć pod uwagę to, że sam wpływ materiałów struktur rozpoznawczych oraz instytucji wywiadowczych na politykę jest nieco przeteoretyzowany i w sumie nadmiernie dyskutowany. Tym, co waży najwięcej jest bowiem to, w jaki sposób działania wywiadu kształtują procesy rozumienia i interpretacji poszczególnych zjawisk na

¹⁴ J. Kozłowski, *Teoria i praktyka działań analityczno-informacyjnych*, Warszawa 2016, s. 168–172.

poziomie roboczym, w strukturach państwowych. A to jest niezmiernie trudne, jeżeli nie niemożliwe, do pomiaru i oceny.

Większość problemów na pograniczu wywiadu i polityki można przypisać zadaniom związanym z realizowanymi przez poszczególne instytucje procesami i procedurami, głównie z przypadkami powielania części przedsięwzięć w procesach decyzyjnych. Z pewnością częścią najbardziej docenianą przez oba elementy są działania aparatu zdobywającego, stale i niejawnie pozyskującego dane i informacje dotyczące zdolności, intencji i bieżącej aktywności potencjalnych oponentów.

Wpływ analiz wywiadowczych na procesy polityczne wciąż trudno jednoznacznie ocenić. Być może jednak naukowcy oraz analitycy struktur rozpoznawczych i instytucji wywiadowczych wciąż stawiają niewłaściwe pytania i szukają nie tych odpowiedzi, co trzeba. Dlatego zamiast podejmować próby wyjaśniania, dlaczego decydenci nie wykorzystują właściwie produktów informacyjnych, trzeba zadać sobie pytanie, co jest im rzeczywiście potrzebne oraz w jaki sposób wykorzystują oni przekazane im materiały? Z tego wynika prosty wniosek, że zamiast zakładać, że odbiorcy będą polegać na przedstawionych im analizach i wnioskach, trzeba przekonać ich do tego, aby włączyli elementy materiałów wywiadu do swojej pracy, a nawet wskazać sposoby, w jaki można je najefektywniej spożytkować.

Marek Czajkowski 

Theory of Spacepower – a Brief Introduction¹

Streszczenie

Rosnące wykorzystanie przestrzeni kosmicznej do celów związanych z bezpieczeństwem, handlem i nauką stanowi rosnące wyzwanie dla stosunków międzynarodowych, ponieważ nadaje nowy wymiar relacjom między państwami. Dlatego istnieje duża potrzeba sformułowania teoretycznych ram dla analiz dotyczących tej dziedziny. Jest to szczególnie ważne, gdyż różne cechy przestrzeni kosmicznej sprawiają, że wiele instytucji kształtujących stosunki międzynarodowe jest nieodpowiednich, a nawet nieistotnych. Niestety, teorie dotyczące tego zagadnienia są wciąż w powijakach, mimo że doktryna militarna dotycząca wykorzystania przestrzeni kosmicznej jest dobrze rozwinięta. Niniejszy artykuł odnosi się do niektórych teoretycznych aspektów działalności człowieka w przestrzeni kosmicznej z punktu widzenia stosunków międzynarodowych.

Słowa kluczowe: stosunki międzynarodowe • teoria stosunków międzynarodowych • bezpieczeństwo międzynarodowe • przestrzeń kosmiczna • bezpieczeństwo kosmiczne • spacepower

Abstract

The increasing use of outer space for security, commercial and scientific purposes poses a rising challenge for international relations as it adds a new dimension to the relations among countries of the world. Therefore, there is a strong demand to formulate a theoretical framework for analyses regarding this domain. It is especially important because the distinct features of space make many of the institutions that shape international relations inadequate or even irrelevant. Unfortunately theorizing on that issue is still in its infancy, even though a military doctrine of the use of outer space is well established. This paper refers to some theoretical aspects of human activities in space from the point of view of international relations.

Keywords: international relations • international relations theory • international security • outer space • space security • spacepower

¹ This paper was completed in April 2017; therefore, it represents the knowledge and views of its author from that period. Some considerations on the issues depicted here may also be found in a forthcoming book: M. Czajkowski, *Przestrzeń kosmiczna w strategii bezpieczeństwa USA (Outer Space in the Security Strategy of the USA)*, which is supposed to be published in the first half of 2020.

1. Introduction

The exploitation of outer space is becoming increasingly important in the contemporary world, as orbital systems facilitate a multifaceted improvement of the effectiveness of human activities. Functionally, they are of course just another set of tools that Man builds for his convenience in the new domain he is conquering. But from a practical point of view, we can see their enormous divergence when compared to the instruments designed to work in other realms. It is because space-borne assets work in an expanse that is profoundly distinct from the spaces mastered by mankind thus far. In other words, humanity has entered yet another territory that offers new opportunities – but also poses new challenges and problems.

Therefore, there is a need for theories that could be used as a base for an explanation of numerous mechanisms related to the use of outer space, together with their impact on the functioning of states, societies, economies, etc. From the point of view of international relations, it seems particularly important to study the relationship between a state in the context of its basic functions, and outer space with its challenges and opportunities. Thus, a basic question should be asked: how might state-owned and private activities in space affect the international position and capabilities of nation-states? More precisely, what role the Earth's neighbourhood plays or may play in strategies of certain countries – both security and development related. The second issue is more specific and it refers to interactions among states related to their capacities in space and plans to make use of them – to put it the simplest way: how outer space affects international relations on Earth (for the sake of comprehensiveness these considerations should also include non-state actors.) Of these two questions, the first is of primary importance, because it is necessary to first study the capabilities, policies, and doctrines of individual actors – only then it is possible to analyse relations between them.

This paper's content refers to the aforementioned basic question, but a more comprehensive analysis is beyond the scope of a single research article or book. The subject outlined above is, in fact, extremely broad and covers a multitude of problems, ranging from theoretical questions, through issues related to the creation and implementation of doctrines and policies together with their institutional dimension, to specific questions of an economic, technical, military, social or psychological nature. That is why this paper only

refers to a part of this vast field, focusing on some theoretical aspects of the whole problem.

Therefore firstly, we are going to engage in the most general theoretical considerations related to human activities in space, commonly referred to with the term *spacepower*, from the point of view of the theory of international relations. Secondly, we will look through the most important documents that reflect the understanding of *spacepower* by the government of the United States. Thirdly, the main task of this article is to review some proposals that can be found in American academia and refer to the theoretical dimension of the concept of *spacepower*.

The choice of the United States as the subject of our inquiry is quite obvious; it is undoubtedly the most developed country among space-faring nations and highly dependent on the use of space technologies. It is unsurprising then that attempts to create a theory explaining the relationship between a state and outer space are the most prevalent there. We must also emphasize that our review of theoretical propositions regarding *spacepower* has been intentionally limited to several well-known proposals, in order to present a kind of background for further research. It is, therefore, by no means a comprehensive discussion on contemporary *spacepower* theories, which would require a considerable amount of additional research and much more space than just an article in the scientific journal may provide.

2. *Spacepower* in the Theory of International Relations

The conceptual frame that facilitates understanding of the relation between the sea and human society had been formulated at the end of the 19th century, taking the form of a comprehensive theory of sea power in the work of Alfred Thayer Mahan. He wrote of *seapower* not only in terms of military might but also in the context of the importance of maritime activities for strength and sustained growth of the economy, as one of the important sources of nations' wealth.

Subsequently, mastering the sky after World War I resulted in the formulation of doctrines related to the military use of airspace, notably those advocated by Giulio Douhet, William Mitchell, and Hugh Trenchard. Later on, a wider concept of *airpower* emerged, with the strong argument that the development of the aviation industry and commercial use of

air transport would contribute to the expansion of the economic and technological capacities of a nation-state – such is, for example, the essence of Alexander de Seversky's thinking.

The concept of *spacepower* was coined by analogy with the abovementioned: *seapower* and *airpower*, but it does not mean that elements of these terms are fully interchangeable. The analogy can be applied mainly due to the fact that every given expanse has some specific physical properties which strongly affect its use and force the invention of suitable technologies. What is more, every one of these three different spaces offers some special attributes, use of which may foster enhancement of strength of the state, its capacity to influence international affairs, security and other issues of relevance. From the point of view of international relations, it is also particularly important that the substantial interests of various international actors constantly intertwine inside these spaces. This, in turn, entails the development of different forms of interactions between states, both within these domains and in connection with each other.

However, despite all the analogies and an inherent need to invent theories that would shape an understanding of the role of outer space in human activities, a comprehensive theory of *spacepower* has not been created to date (with exception of military science where it relates only to the use of armed forces). We are of course not going to try to fill this theoretical vacuum, but some general observations from the points of view of the main schools of international relations seem necessary in order to form a background for our further considerations. It is worth doing, particularly because the simultaneous use of different perspectives may highlight various features of the phenomenon that interests us. Thus, doing so may facilitate the creation of a better picture of the phenomenon than a one-sided approach would provide. In other words, let us see how the use of outer space might look like from the perspectives of major theoretical paradigms, how they might define *spacepower* and which of the basic features of this emerging concept they may highlight. For that purpose, we will briefly and very generally mention realist, liberal and constructivist schools of thought, bearing in mind that these theoretical trends are rich in complex substance and conceptual variety.

The realist theory has emerged from Hobbesian pessimism regarding the nature of Man. It reflects a belief that all the actions of human beings are built on selfishness and willingness to use aggression against those who are weaker. In the field of international

relations, this translates firstly into a strong conviction that a state must be constantly prepared for external threats. Therefore, the realist paradigm in all its variations emphasizes the issue of national security and the need to oppose dangers surrounding a state, with a strong awareness that it is all alone on the international stage. Of course, this does not mean that co-operation among countries is not possible or not necessary, but its implementation must be based solely on the selfish interests of the state.

From the realist standpoint, the very moment Mankind started to make use of a new expanse it almost automatically became a part of international competition. It happened first of all because since the earliest, *pre-Sputnik* stages of space exploration it was clear that the use of orbital systems would become another opportunity to increase the strength and defence capabilities of a state. This reflected the fact that due to its physical properties, the Earth's orbit is what may be called the *ultimate high ground*. As a *high ground* in classic strategy is always useful as an observation point or firing position, outer space is especially well-suited for this, in the sense that no higher place exists. In other words, it is the highest location possible, particularly conducive to activities associated with control over vast areas. Therefore, it is imperative for a nation-state to do its best to master this territory. Such an opportunity must be seized, particularly because opponents certainly aspire to the same thing – to allow them to conquer the Earth's neighbourhood without resistance would surely be highly dangerous.

In practical terms, strategy for the conquest of outer space became a necessity at the very moment when the advance of science and evolving engineering capabilities enabled the creation of appropriate technologies. The most important of them were the ones that might have been used for security, especially in the military sphere – either as weapons or as support for warfighter's effort. Thus, *spacepower* would be understood by realists, in the most general way of course, as the sum total of capabilities of orbital systems which could be used for national security, together with a supporting industry, research-and-development infrastructure and an education system.

The liberal school of thought strongly emphasizes international co-operation in a realm of security as well as in the economy and in cultural relations. This is mainly due to the perception of Mankind's nature in the spirit of optimism of the Enlightenment. According to liberals, Man and his institutions can easily make the world safe if only the "unnatural" shortcomings of political structures and economic systems are eliminated. It means

that nation-states are able to act for the benefit of their citizens if they maintain liberal institutional order and uphold liberal values. This way they can also create an international order based on universal co-operation if only they abandon traditional conflicting policies that do not serve nations' interests.

This kind of thinking may easily be “projected” into space. For liberals, it is just another domain where wide international co-operation may be established and maintained for the benefit of the whole of humanity if only nation-states manage to abandon unnecessary mistrust and other dysfunctional habits. What is more, space-borne applications are especially fit to be the subject of multilateral partnerships. Firstly, by their nature orbital systems' operations affect and concern vast areas, even the world as a whole – thus many countries may be interested in their development. Secondly, satellites are expensive pieces of engineering and their operational costs are high – thus, co-operation in the form of burden-sharing seems natural. Thirdly, by the very nature of outer space, it is rather difficult and highly impractical to simply extend states' sovereignty there – thus, it is a natural *res communis*, and co-operation is the only logical way to use it. And finally, space is a novelty for mankind, it is an expanse that has been “conquered” from scratch. It is therefore quite possible to foster co-operation there without the burden of deeply rooted mistrust and rivalry.

In contemporary international relations, there are also post-modern approaches which emphasize other qualities of reality than those highlighted in the classic theories. Perhaps the most interesting of them is constructivism, though it usually holds that it is not the mainstream theoretical school in the sense that it does not pretend to define permanent features of reality. Instead it offers anew perspective on current reality, producing a new explanatory mechanism based primarily on an analysis of how people and their groups perceive reality and how they “construct” its image for their own needs. In other words, people act on the basis of certain perceptions of reality, according to an intersubjectively created image of it. This, in turn, emerges as a result of complex interactions between humans and their groups on the basis of certain experiences and beliefs existing in a given community. Therefore, all the concepts that are used in the classical theory to describe reality and which appear irrefutable are in fact conventional and, as such, are subject to change.

As we look at outer space and its use from the constructivist point of view, we observe above all the ways different groups or individuals try to impose their visions of society, elites, and political decision-making systems. And so, the key issues of security and prestige are analysed primarily in terms of current political or economic interests – both individual and corporate. A state’s vision of space exploration – or space conquest – that involves goals and aims together with means to achieve certain objectives would thus be subordinated to those who manage to impose their own design, “the construct” of that vision. Constructivists would also investigate in general and in detail a cultural and historical context of the state of human consciousness that forms the base on which “constructs” are erected.

So, from a constructivist point of view, we do not even try to devise a general theory of *spacepower* as such, but rather we are interested in how and why this kind of theory is being built or was being built by others. Then, we search both the realms of ideas and of human activities for the current selfish, often very short-term, interests of individuals that are present in political and social space – they are what really drive politics and society. Doing so we observe many links between interests of different groups and individuals, and methods they use to influence the public’s perception of reality.

To sum up, it seems that each of the abovementioned paradigms has its own value and might be useful, which suggests that an interdisciplinary approach is the best option we have in our scientific toolkit. Using it we may produce a short definition of *spacepower* as the overall ability of a state to make use of outer space to advance its interests related to the security sphere, economy, science, international cooperation and prestige. Positivist theories would contribute to an understanding of these dimensions initially, but constructivism and other post-modern approaches would also be useful, particularly in analysing why and how specific strategies of exploitation of space are or have been formed.

3. *Spacepower* in the National Security Policy of the United States

The first studies concerning the feasibility of military use of artificial satellites were conducted as early as the 1940s. One of the most significant was a very comprehensive technical analysis produced in May 1946 by the Douglas Aircraft Company on the request of

RAND Corp². It argued very convincingly that vehicles orbiting the Earth could be used to support communications and reconnaissance as well as to perform purely combative tasks – for example, an orbital bombardment of surface targets. Thus, already in that early stage of development, it was quite obvious that the new technology, if implemented, would surely enhance the military might of a nation-state. This initial wave of interest subsided shortly after the first outburst of high expectations, however later on, in the fifties a number of serious military space programs were launched. The Dwight C. Eisenhower administration was interested particularly in the reconnaissance function of satellite systems, which seemed extremely important due to the expected expansion of Soviet strategic offensive capabilities. Information about Moscow's arsenal was scarce, uncertain and even confusing, which in turn created a dangerous situation where lack of knowledge about the opponent could have resulted in either underestimation or overestimation – both prospects were considered very dangerous. A need to use orbital platforms to collect strategic information was also emphasized in the very prominent report delivered on February 1955, known as *The Killian Report*³. It mainly addressed the issue of a possible surprise Soviet nuclear attack against the United States' territory, and orbital applications were considered very promising as platforms capable of gathering information concerning the state of the enemy's preparations.

The first comprehensive policy document outlining the U.S. strategy for the use of outer space was the *U.S. Policy on Outer Space*⁴, presented by the National Security Council on the 20th of June, 1958. It contained the first formal assessment of numerous applications of space systems and some guidelines referring to the future development of U.S. capabilities in space. It envisioned the establishment, and subsequent quick increase in numbers and quality, of satellite systems. It was considered necessary in the light of the development of Soviet space technology and related threats. The document, pointed to many uncertainties concerning the future but it was undoubtedly a prelude to the related U.S. space policy. It also greatly contributed to the understanding of the term *spacepower*. Although

² *Preliminary Design of an Experimental World-Circling Spaceship*, Report no. SM-11827, Douglas Aircraft Company, Inc., 2 May 1946.

³ *Report by the Technological Capabilities Panel of the Science Advisory Committee*, US Department of State 2016, Washington, 14 February 1955, at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v19/d9> (accessed on 12 March 2017).

⁴ *U.S. Policy on Outer Space, NSC 6814*, National Security Council, 20 June 1958, at: <http://marshall.wpen-gine.com/wp-content/uploads/2013/09/NSC-5814-Preliminary-U.S.-Policy-on-Outer-Space-18-Aug-1958.pdf> (accessed on 23 May 2016).

this term was not mentioned, *U.S. Policy on Outer Space* provided that the systematic and extensive expansion of space-borne capabilities, along with supportive efforts was to become an important component of the strength and influence of the United States.

Of the current policy documents, we should first mention the most important and the most comprehensive of them, the *National Security Strategy* of February 2015⁵. It is of course a very general document and it covers all the aspects of national security, so the term *spacepower* is not used directly. But in several points the *Strategy* refers to the use of outer space as a significant element of power of the state. Investments in space, along with other ISR⁶ and cyber capabilities are considered crucial, and their steady growth is viewed as imperative especially from a military standpoint. This means that the capacity to utilize outer space is of particular importance from the point of view of military might, which is understood as an ability to maintain overall military advantage and ensure the defeat of every possible opponent⁷.

Similar points are highlighted in another important document, *The National Military Strategy* of 2015. Here among other points, it is stated, that the great relevance of space systems in maintaining U.S. military superiority is particularly visible in the context of other countries' growing capabilities in this field⁸. This fact greatly increases the need for capacity-building within this area, as it is regarded as one of the fields where decisive advantages are maintained⁹.

Much more accurate reflections on *spacepower* could be found in the documents that are specifically devoted to the use of outer space. The first of them is the *National Space Policy*, published in July 2010¹⁰. The introductory quotations from presidents Eisenhower and Obama indicate that the ability to make use of space is considered a very important part of the broadly understood capabilities of the state – in simpler words, of its strength. The former reminds us that the exploitation of outer space can contribute to

⁵ *National Security Strategy*, The White House, Washington, February 2015, at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (accessed on 23 May 2016).

⁶ Intelligence, Reconnaissance, Surveillance.

⁷ *National Security Strategy*, op. cit., p. 7.

⁸ *The National Military Strategy of the United States*, US Joint Chiefs of Staffs, June 2015, p. 3, at: http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/National_Military_Strategy_2015.pdf (accessed on 23 May 2016).

⁹ *Ibid.*, p. 16.

¹⁰ *National Space Policy*; The White House, 28 June 2010, at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/national_space_policy_6-28-10.pdf (accessed on 23 May 2016).

improvement of life on Earth. The latter indicates that the development of capabilities in space may be used to strengthen the American leadership¹¹. Here, the concept of *space-power* shows up very distinctly, although without using this very term, as the important part of overall strength and capacity of state.

Thus, the most important objectives, mentioned further on in the document, are as follows:

“Energize competitive domestic industries to participate in global markets and advance the development of: satellite manufacturing; satellite-based services; space launch; terrestrial applications; and increased entrepreneurship.

[...]

Increase assurances and resilience of mission-essential functions enabled by commercial, civil, scientific, and national security spacecraft and supporting infrastructure against disruption, degradation, and destruction, whether from environmental, mechanical, electronic, or hostile causes.

Pursue human and robotic initiatives to develop innovative technologies, foster new industries, strengthen international partnerships, inspire our Nation and the world, increase humanity’s understanding of the Earth, enhance scientific discovery, and explore our solar system and the universe beyond.”¹².

Here we have a very significant notion that the development of an industrial base and the growth of technology creation capabilities are the foundations for advancement of the whole space sector. That in turn determines the ability to build capacities in space and to use them for strength and influence of the state. The question of prestige is also very important and it is built *inter alia* through scientific activities in outer space and its use to research issues important for the whole of humanity. These considerations on *soft power* are supplemented by a more conventional, security related concern referring to the growing need to ensure safety of space systems.

Further on, there are some recommendations, or guidelines, detailed in the document, which should be implemented to achieve the objectives of space policy. It is not necessary to list them all at length here, from our point of view the most important is that *National Space Policy* emphasizes very clearly:

¹¹ Ibid., p. 1.

¹² Ibid., p. 4.

- the need to strengthen the leading role of the USA in the field of space technology;
- the need for action on the issue of safety in space – both in terms of possible hostilities and with regard to other threats and risks in the space domain;
- the need to maintain development of an appropriate industrial, scientific and educational base;
- and, of course, the need to continue maintenance and to modernize space capabilities important for national security¹³.

Thus, *spacepower* emerges from this document as the sum of military and non-military capabilities that are being developed to make use of outer space in order to fulfil the manifold duties of the state. Therefore, it relates not only to space and space systems but also to the support of industrial, scientific, engineering and educational bases. What is more, it is strongly emphasized that extra-terrestrial expanse is not only a state's domain – private entrepreneurship may become a very good partner, so the government should “[...] promote a robust domestic commercial space industry [...]”¹⁴.

The second basic document that relates to space strategy of the USA is the *National Security Space Strategy*, which is available for the general public only in a shortened version¹⁵. The full content remains classified. This strategy concentrates on the issues of national security which are not the main subject of this paper, however it is at least worth mentioning briefly the main threats that are listed there. The general observation, of the most profound and far-reaching consequences, is that “[...] space is becoming increasingly congested, contested, and competitive.”¹⁶. That is why the United States believes that it is necessary to undertake specific actions that are enclosed in a framework of several strategic objectives. One of them, the most relevant from our point of view, is to “[e]nergize the space industrial base that supports U.S. national security”¹⁷. Again, we see that infrastructure that supports the space effort is understood as a basic source of the ability to create and maintain space capabilities.

¹³ Ibid., p. 5.

¹⁴ Ibid., p. 10.

¹⁵ *National Space Security Strategy*, Department of Defense and Office of the Director of National Intelligence, January 2011, at: https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2011_nationalsecurityspacestrategy.pdf (accessed on 23 May 2016).

¹⁶ Ibid., p. 1.

¹⁷ Ibid., p. 4.

“A resilient, flexible, and healthy space industrial base must underpin all of our space activities. We seek to foster a space industrial base comprised of skilled professionals who deliver those innovative technologies and systems that enable our competitive advantage. Our space system developers, operators, and analysts must deliver, field, and sustain national security space capabilities for the 21st century.”¹⁸.

This short analysis of just a few documents shows that the United States implements a complex and comprehensive strategy of the development of space capabilities which is supposed to enhance the state’s capacity to achieve its general goals. If it is necessary to define, on the basis of this doctrine, what *spacepower* is, we reaffirm a notion that it is the capacity to promote the state’s interests, to enhance its ability to influence international relations and to maintain national security by the use of orbital systems. The whole infrastructure related to space exploration –an industrial-engineering base, scientific research capabilities and education system – is also a part of it. *Spacepower* represents both *soft* and *hard* components because it refers to both military and non-military applications and, last but not least, to the state’s prestige.

Finally, it is worth noting, that currently¹⁹, we are on the verge of the announcement of a new space policy by the new U.S. administration. It will most likely be more proactive, more assertive, more security-oriented, but the main elements of *spacepower*, as we understand it, will probably remain the same.

4. Selected Works on the Theory of *Spacepower*

As has already been mentioned, the constant evolution of space applications and their growing importance, especially for national security, requires the establishment of a theoretical framework. It should predominantly contribute to the ability of understanding appropriate mechanisms and phenomena, forecasting future trends, and designing specific measures to achieve desired goals. It is also usually pointed out that theories of that sort appeared in the past with regard to the other domains conquered by mankind, i.e. the concepts of *seapower* and *airpower*. All these theoretical views were largely based on the conclusion that both spaces had their unique properties and both were of great importance for humanity. Furthermore, the said theories aimed to determine the relationship between

¹⁸ Ibid.

¹⁹ This paper was completed in April 2017.

human activities and a given expanse, together with the description of the mechanisms structuring this relationship. And finally, the authors of classical *sea-*, *airpower* theories formulated sets of conditions/instructions which outlined ways to use a given domain for the benefit of a state and a nation.

It, therefore, seems quite obvious that a similar theoretical approach should be applied to the problem of human activities in outer space. The analogy is very obtrusive, for example, the seminal book *Toward the Theory of Spacepower*²⁰, which discusses a variety of issues related to the use of outer space, starts from a chapter that reviews Mahan's concept of *seapower* from the point of view of how it could be applied to *spacepower*²¹.

In-depth theoretical discourse on the nature of *spacepower* commenced in the United States by the end of the nineties, when the U.S. Space Command started the project named *Space Power Theory*. After some perturbations it resulted in the book *Space Power Theory* by James E. Oberg, published in 1999. In his introductory words, the head of the U.S. Space Command in the period of 1996-1998, general (four-star) Howell M. Estes III observed that there had been an "[...] *obvious vacuum of written theory concerning space that had long since been filled for land, sea and airpower*[...]"²². No wonder then that Oberg's book may be considered, as noted specialists observed, an "[...] *initial foray into theory-making*"²³.

Addressing the very nature of *spacepower*, Oberg first describes the significance of outer space for states, societies and economies. It is an obvious introduction and important background because it points to the relevance of the whole issue. Here we also have essential considerations to make regarding the characteristics of outer space that must be clearly understood because, "[...] *without an appreciation for how different space is from air, sea, or land* [...], *false analogies and resulting erroneous decisions are possible, even likely*"²⁴. Further on, the author presents comprehensive list of "[...] *elements within a nation that make it capable of wielding the 'space power'*" [...]"²⁵. They are: facilities, technology, industry,

²⁰ C. D. Lutesand, P. L. Hays, V. A. Manzo, L. M. Yambrick, M. E. Bunn (eds.), *Toward the Theory of Spacepower*, Washington, D.C. 2011, at: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a546585.pdf> (accessed on 24 July 2014).

²¹ J. Sumida, *Old Thoughts, New Problems: Mahan and the Consideration of Spacepower*, [in:] C. D. Lutesand [et al.], op. cit., pp. 4-14.

²² H. M. Estes III, *Introduction*, [in:] J. Oberg: *Space Power Theory*, Washington, DC, 1999, p. ix.

²³ J. B. Sheldon, C. S. Gray, *Theory Ascendant? Spacepower and the Challenge of Strategic Theory*, [in:] C. D. Lutesand [et al.], op. cit., p. 307.

²⁴ J. Oberg, op. cit., p. 43.

²⁵ *Ibid.*, p. 44.

hardware and other products, economy, populace, education, tradition and intellectual climate, geography and exclusivity of capabilities/knowledge²⁶. *Nota bene*, here we see a clear reference to Mahan, who also enumerated the conditions that were necessary to create and make use of *seapower*.

Oberg's general attitude is very traditional and well rooted in a classic realist mindset. He points primarily to the strength of a state, though it should be built not only by the work of its own institutions but with the co-operation of other subjects. This conservative attitude is especially prominent in relation to the last of the abovementioned points – exclusivity of capabilities/knowledge. It is considered the desired state of affairs, “[s]ince experience demonstrates that any such benefits are bound to be short-lived, efforts to protect these features must be matched by efforts to develop replacement features.”²⁷. Thus, Oberg stresses the self-sufficiency of a state in building its own capacities in outer space, arguing at the same time, that others, i.e. competitors should be denied such capabilities.

Especially interesting and insightful are Oberg's considerations concerning the impediments to exercising *spacepower*. Firstly, he lists technical and organizational problems (with the proficiency stemming out of engineering education and 22 years of work for NASA²⁸). There are high launch costs, bottlenecks that mean that “[...] the space is reachable only through extremely narrow channels [...]”²⁹ and vulnerabilities, as space is naturally a very unfriendly medium. Next, he points to the socio-political issues such as collective consciousness, social perception of issues related to the advancement of science, and problems of the decision-making process. Oberg also refers extensively to the impediments embedded in the international environment. This problem seems especially important, for

“[a] user's “space power” does not exist in isolation. The exercise of space power is influenced by many external factors, ranging from enhancement through transnational alliances to constraints by international treaties.”³⁰.

International law and co-operation in its development seem to Oberg a particular threat to the enhancement of *spacepower*. Mostly because the law that governs international co-operation in space is underdeveloped and highly imprecise. Although an international law

²⁶ Ibid., pp. 44-47.

²⁷ Ibid., p. 47.

²⁸ Profile, jamesoberg.com, at: <http://www.jamesoberg.com/profile.html> (accessed on 6 June 2016).

²⁹ J. Oberg, op. cit., p. 70.

³⁰ Ibid., p. 78.

as such might be useful as a regulator of interactions between states, Oberg is conservative and pessimistic regarding its development, and that attitude is based on an understanding of the very nature of space exploration.

“[I]n general, long-term reliance on treaties to control behavior in space is problematical due to the still unresolved incompatibility between a discipline based on precedent (law) and an unprecedented activity in which most earthside analogies are misleading (space). And whereas maritime law developed only after many, many centuries of maritime activity, space law is being set in place often prior to the very activities it is intended to govern. Since space lawyers have no special talents in prognostication, their guesses are no better than those of other space experts, with one exception: when their guesses (expressed as treaties) are off base, their work threatens to distort what otherwise would have been the natural development of space activities.”³¹

To sum up, James Oberg stresses that the problem of exercising spacepower is not purely technology-limited, but it also has economic, social, political and diplomatic dimensions.

“Thus, a strategy for enhancing a nation’s space power, and for maximizing the efficiency with which that nation can exploit its space advantages, must include a wide array of developments. Improving technological capabilities is at the core of such a strategy, but it is not sufficient by itself. Finding adequate funds for unavoidable expenses while seeking ways to reduce space operations cost is critical. Understanding and forestalling threats to the missions are critical. And sustaining a supportive cultural environment and a sympathetic (or at least not antithetic) legal environment are both critical as well.

Only when a complete and cohesive national understanding of the mutual interdependence of these factors is in place can a country fully reap the benefits of space power.”³².

It seems then that Oberg’s theoretical approach might be more or less reduced to defining the preconditions for the establishment of an ability of a state to utilize outer space for its purposes the best way. Here, considerations regarding the importance of space and on restrictions of its use are especially important. We may also agree with some that however valuable and insightful Oberg’s vision is, it “[...] lacks a comprehensiveness that links

³¹ Ibid., p. 79.

³² Ibid., pp. 85-86.

spacepower to national power in a manner that elucidates the nature of spacepower, and perhaps overly focuses on the technological dimension at the expense of others.”³³.

The next important, very ambitious attempt to build a theoretical model of geopolitics in outer space that is worth mentioning here is Everett C. Dolman’s *Astropolitik. Classical Geopolitics in the Space Age*, published in 2002³⁴. The book discusses in detail the political implications of the development of space technologies and it reaches far beyond today’s problems. A rich historic background and vast bibliography should also be noted as a distinct feature of this volume.

In the very first statements Dolman declares that *Astropolitik* is a book about a grand strategy, in fact, the grandest strategy of all, where the Earth with its surface is reduced to just one of the components – the most important, of course, but one of the many³⁵. He states clearly that he has produced the theory to explain the world but not only from a current perspective, but also for the future when humanity with all its virtues, ideas and devices has spread across the Solar System.

Dolman very clearly affirms a realist approach, defining his *Astropolitik* in the narrow sense as “[...] the extension of primarily nineteenth- and twentieth-century theories of global geopolitics into the vast context of the human conquest of outer space [...]”³⁶, and in the broader understanding as the “[...] refined realist vision of state competition into outer space policy, particularly the development and evolution of a legal and political regime for humanity’s entry into the cosmos.”³⁷. He also has no doubts as to the future of international relations –

“[s]imply put, in a world of modern territorial nation-states (whose demise has been prematurely announced), collective action dilemmas will prevent those political entities from cooperatively exploiting the realm, and efforts to enjoin states to do so will have negative if not countervailing results. [...] In the short term, despite our best intentions, we may be relegated to a harsh, discordant, entirely realist paradigm in space.”³⁸.

³³J. B. Sheldon, C. S. Gray, op. cit., p. 307.

³⁴E. C. Dolman, *Astropolitik. Classical Geopolitics in the Space Age*, London 2002 (Kindle Edition).

³⁵Ibid., p. 1.

³⁶Ibid.

³⁷Ibid.

³⁸Ibid., p. 2.

For the purpose of his analyses, the author of *Astropolitik* has coined the term *astropolitics*, which he defines as a “[...] study of the relationship between outer space terrain and technology and the development of political and military policy and strategy.” Consequently, the *astrostrategy* is “[...] identification of critical terrestrial and outer space locations, the control of which can provide military and political dominance of outer space, or at a minimum can insure against the same dominance by a potential opponent state.”³⁹ In this context, *Astropolitik* should be

“[...] identified as a determinist political theory that manipulates the relationship between state power and outer-space control for the purpose of extending the dominance of a single state over the whole of the Earth. It presumes the state that dominates space is specifically chosen by the rigors of competition as the politically and morally superior nation, culture, and economy.”⁴⁰

It is also worth noticing a determinism or *astrodeterminism* as Dolman states, of the presented theory. It is basically a recognition of the fundamental fact, that in all actions throughout history man was dependent on constraints imposed on him by space and the environment he has lived in. Furthermore, these constraints were different in different places on Earth, and humanity overcame them at a different pace using various methods and forms of organisation – specifically by developing successive technologies. Dolman pays a particular attention to the fact that societies, which emerged and evolved in different environments, were likely to choose different patterns of organizing a state. This, in turn, determined their ability to undertake space exploration and the effectiveness of related efforts.⁴¹

Contemplating an *astrostrategic* perspective further on Dolman notes that:

“[t]he terrain of space is essentially the unseen topography of gravity wells and electromagnetic emissions. Vulnerabilities in space forces will be categorized as in orbit (direct attack on spacecraft), on the ground (vulnerability of support facilities including launch and control, production, and monitoring sites to nuclear, conventional, or guerrilla attack, and espionage), and in electromagnetic transit (specifically the control up and data down links to disruption, jamming, and interception of data streams).”⁴²

³⁹ Ibid., p. 13.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., pp. 14-26.

⁴² Ibid., pp. 39-40.

Therefore *astropolitics*, as an extension of classic geopolitics,

“[...] contains all of the classic elements of geostrategy [...]. List’s logistical transportation net, Mackinder’s pivot area, Mahan’s choke-points, strategic narrows, and lanes of commerce, Douhet’s and Mitchell’s vital centers and avenues of attack, De Seversky’s spherical modeling, and the multitude of nuclear theorists’ contrary logic all have counterparts in outer space.”⁴³.

Following defining fundamental terms and their place within a framework of the theoretical achievements of geopolitics to date, Dolman turns to more specific considerations when referring to *spacepower*, which here is understood plainly as the capability to act in space. The further course of analysis, based on the theory already put forward, is as follows:

“First, many classical geopolitical theories of national military development are fully compatible with, and will prove readily adaptable to, the realm of outer space. Second, the most applicable of these theories will be military power assessments of geographical position in light of new technologies. [...] Third, the special terrain of solar space dictates specific tactics and strategies for efficient exploitation of space resources. [...] Fourth, the concept of space as a power base in classical, especially German, geopolitical thought will require some modification, but will easily conform to the exploitation and use of outer space as an ultimate national power base. Finally, a thorough understanding of the astromechanical and physical demarcations of outer space can prove useful to political planners, and will prove absolutely critical to military strategists. [...] In order to animate these positions, and in accordance with the examples set by Sir Halford Mackinder and Nicholas Spykman, the formulation of a neoclassical astropolitical dictum is established: Who controls low-Earth orbit controls near-Earth space. Who controls near-Earth space dominates Terra. Who dominates Terra determines the destiny of humankind.”⁴⁴.

Note how complete Dolman wants his vision to be when he introduces his own paradigm and places it alongside the classics.

In the following chapters, the author describes in detail a number of important issues of the orbital mechanics, the history of rivalry in space and the evolution of the legal regime and international co-operation, as he tries to position his theory in as wide a context as possible. Especially important are the considerations that concern a translation of the

⁴³ Ibid., pp. 41-42.

⁴⁴ Ibid., pp. 6-7.

classic geopolitics into *astropolitics* and which reflect the MacKinderean observations on geography. Dolman notices that four distinct *astropolitic regions* exist in outer space and they vary in physical characteristics. The first is *Terra* (Earth) with its atmosphere. The second is the *terran* (earth) space, which extends slightly beyond the geostationary orbit. The third is the *lunar* (moon) space that spans from a boundary of the *terran* space to just outside an orbit of the Moon. And finally, there is the fourth region, the *solar space*, meaning the rest of the solar system⁴⁵. Furthermore, Dolman recognizes the significance of particularly important orbits within the *terran* space⁴⁶, and the value of libration points in the *lunar* space⁴⁷, while the *solar* space is *Lebensraum* for expanding humanity⁴⁸.

In his most important conclusions Dolman specifies the central goal of activities of a state in the international environment seen from the realist point of view primarily as an arena of competition. It is, and should remain, the formulation and sustainment of the politics of domination in space, or at least of maximization of benefits derived from space exploitation while simultaneously denying them to others, if possible. Additionally, Dolman introduces six dimensions that a properly conceived *astropolitics*, as the way of defining and executing certain policies, should contain⁴⁹ in order to facilitate the achievement of that long-standing and crucial aim.

1. Society and culture. *Astropolitical* society should above all be enthusiastic about space exploration. Thus, it should be ready for the individual and collective sacrifices necessary to muster resources for the implementation of space programs. Dolman even uses such terms as “*fascination*”, “*national spirit*” or “*feeling of the adventure*” to describe the desired state of collective consciousness. Society should also perceive the conquest of outer space as a moral imperative, and science, along with technology, should be publicly revered. A government should create and maintain such a mindset, if necessary.

2. Political environment. An *astropolitic* state must be effectively organized to be able to execute grand technological projects, and here Dolman agrees that liberal capitalism is a better pattern than a centrally planned economy. It is mainly because he sees negative,

⁴⁵ Ibid., pp. 60-61.

⁴⁶ Ibid., pp. 65-67.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Dolman actually uses the word *Lebensraum*: Ibid., p. 61.

⁴⁹ Ibid., p. 145.

dysfunctional traits of central planning on the one hand, and the importance of political legitimization of democratic systems on the other.

3. Physical environment. Practical demands of space travel require wide spaces for complex infrastructure, significant manpower, strong industry, and so on. Therefore the space-faring state should possess vast natural resources and a large population. The latter is necessary to man space projects together with supporting efforts and to provide proper funding via taxation.

4. Military and technology. Armed forces are obviously the vanguard of space exploration; therefore they must be properly organized and trained to be able to operate in outer space. This requires an integration of the military around this main task; a state should also promote the development of technologies facilitating the effectiveness of space forces. It requires the funding of scientific/educational centers, a government must also be ready to finance grand military research projects.

5. Economic base. The industry must be strong, high-tech, innovative and highly adaptive. But a basic precondition for it is a government's support for technological advances and for the diffusion of the new technologies within a civilian industry, as the private space sector is the most important. A state should also be ready to financially assist strategic branches of industry, even if it contradicts a free market paradigm.

6. Theory and doctrine. These are methods set to organize a government and means to perceive the world; therefore space theory and doctrine must include and bind together all of the above-mentioned dimensions. So, a plan of coordinated development in all those realms is necessary for the implementation of an effective strategy which, in turn, must be directed by a doctrine, because it is the doctrine that integrates all relevant factors.⁵⁰

As we can see it is the proposal of the total, however more or less within a framework of liberal and free-market order, mobilization of the resources of a state and society for the maximization of rate and scope of exploitation of outer space. In other words, to use space for its own good and especially for its security, a state must muster all its wealth and resources.

⁵⁰ Ibid., pp. 145-147.

In summary, it should be emphasized that there is a manifest contradiction between a strong state that implements grand visions and mobilizes all the society and economy for that purpose, and the democratic order, together with a principle of free-market economy. Such grand designs, executed by a state must change the political system and society's mindset. And in fact, it has actually happened – Walter MacDougall in his insightful analysis of the space race firmly points to the problem of the rising technocracy in the USA and to the corresponding transformation of liberal society and market economy that took place as a result of the organizational and economic demands of space conquest⁵¹.

The other course of the critique of Dolman's approach includes, among others, Mathew Burris⁵², who has convincingly argued that the very concept of space hegemony is flawed and counterproductive⁵³. Dolman, however, reiterates his view, for example in the well-known article⁵⁴, to which the above-mentioned Burris' paper is the response.

Finally, it is worth quoting Sheldon and Gray again, who notice, that Dolman's vision is immense and well documented, intellectually very influential but at the same time quite controversial⁵⁵. They also notice that Dolman's approach lacks theoretical versatility, as it is basically focused on a proposal for action addressed to the U.S. government⁵⁶. This last remark does not, however, look entirely right – in fact, Dolman devotes a lot of effort to concrete issues while analyzing the current state of affairs from the American point of view, but theoretical foundations laid down in the initial chapters of *Astropolitik* seem general enough to be considered as a comprehensive theory.

The other, more recent example of the general theory of *spacepower* is the book *Developing National Power in Space: A Theoretical Model*⁵⁷, by Brent Ziarnick⁵⁸. According to the author, its purpose is to construct a “[...] *serious military-type strategic theory for a nation's space program* [...]”⁵⁹, however, he has firstly constructed a general theoretical approach and only applied it to the military sphere. From our point of view, Ziarnick's

⁵¹ W. A. McDougall, *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age*, Baltimore, MD 1997.

⁵² Air Force Major Matthew David Burris is USAF judge advocate and the legal expert specializing in space issues.

⁵³ M. Burris, *Astroimpolitic. Organizing Outer Space by the Sword*, “Strategic Forces Quarterly” 2013, vol. 7, no. 3.

⁵⁴ E. C. Dolman, *New Frontiers, Old Realities*, “Strategic Forces Quarterly” 2012, vol. 6, no. 1, pp. 78-96.

⁵⁵ J. B. Sheldon, C. S. Gray, op. cit., p. 307.

⁵⁶ Ibid., p. 308.

⁵⁷ B. Ziarnick, *Developing National Power in Space: A Theoretical Model*, MacFarland 2015.

⁵⁸ Air Force Major Brent Ziarnick is currently an assistant professor at the USAF Air University.

⁵⁹ Ibid., p. 11.

considerations are very interesting because he proposes a wide theoretical model that could be used for many purposes.

In the most general terms Ziarnick understands *spacepower* as:

“[t]he first form of *spacepower* is its raw, basic, or general form: the ability to do something in space. The second form of *space powers* is in its applied form – when the basic power (ability) of an entity is used by that entity for a specific purpose.”⁶⁰.

Next, he provides analogies with works of great classical thinkers who contemplated military instruments of state policies, Carl von Clausewitz and Alfred Mahan. First of all, he proposes a Clausewitzean⁶¹ division into *logic* and *grammar* of *spacepower*, where:

“[t]he *Logic of Space Power* modeled in its *Logic Delta*, is the warrior’s art: *space power* used to promote the interests of the *space power*. The *Logic of Space Power* is concerned with ends and ways, in the ends/ways/means paradigm of strategy. The *Grammar of Space Power*, described by its *Grammar Delta*, is the mason’s art: developing the tools with which to wield and expand *space power*. The *Grammar of Space Power* is the realm of means.”⁶².

The concept of *deltas* is an extension of the interpretation of Mahan ideas undertaken by James Holmes and Toshi Yoshihara who picture it as a form of *dual tridents*⁶³. Ziarnick’s *delta* resembles a pyramid in the form of an isosceles triangle with the third shorter side bent inwards⁶⁴. The corners of these *deltas* represent elements of *spacepower* while their apexes symbolize the synergy of elements within both *logic* and *grammar*.

Grammar Delta consists of a base where corners represent *production* on the sharp end, which is considered the most important, and *shipping*, and *colonies* on the other corners – the apex is called *Access*. So, “[g]rammar is concerned with building the hardware that allows a *space power* to operate in space.”⁶⁵. If looking from above, we see *production* that means wealth stemming from exploitation of outer space, which is the backbone of the economic sphere of *spacepower*; *colonies*, an expansion of the market into outer space that facilitates trade and promotes *production*; and *shipping*, transportation of products,

⁶⁰ Ibid., p. 16.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ It somehow resembles, intentionally or not, an emblem of the Starfleet portrayed in “Star Trek” TV shows and feature movies.

⁶⁵ B. Ziarnick, op. cit., p. 17.

be it material via spacecraft or immaterial via electromagnetic spectrum⁶⁶. If we take a side view of the Grammar Delta we would see that it lies on what is called the *foundation*, which means the fundamental conditions that are necessary to develop basic elements of the delta. The second level is the base of the delta, and above it there is another one called *combinations*, where elements are put together which, in turn, leads to the ultimate objective: *Access*⁶⁷. So, the Grammar Delta represents a phased process of developing *spacepower* that runs from the bottom up.

According to Ziarnick⁶⁸, the current incarnation of the Grammar Delta may be portrayed as follows. Services that appear thanks to the use of space systems, especially telecommunications and earth imagery make up *production*. In the future, it will probably be supplemented by the manufacturing of goods, energy generation, other services like space tourism, and perhaps even by mining operations in space. *Shipping* comprises mostly of electromagnetic communications, less often of spacecrafts' cargo. In the future, space vessels as the means of *shipping* will probably have a bigger role. As for today, *colonies* are the orbiting satellites – they host devices that serve for *shipping* and for *production*. In the future, satellite systems will probably grow in size and capacity and, in time, some bases on the Moon and on other celestial bodies may be established. Finally, the *Access* is an ability to place objects in space and make use of them

„[f]or instance, by combining a production, shipping, and colony element (a camera payload, a Communications link to the ground, as well as a rocket to place the system in orbit, and a satellite bus) we can produce a new space power access: the capacity to take and receive space imagery form low Earth orbit.”⁶⁹.

The Logic Delta's base comprises of the three elements: economic, political and military power, when the leading, sharp point is economic strength, considered the most important. The apex is the *Ability*, “[...] *pure space power, the ultimate expression of the work that the Grammar Delta accomplishes.*”⁷⁰. So, grammar, the material base of *spacepower*, passes through its apex into logic, which therefore should be portrayed top-down in a side view. Thus we have the *Ability*, as “[...] *combined sum of Access derived from the Grammar*

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid., p. 18.

⁶⁸ Ibid., pp. 20-21.

⁶⁹ Ibid., p. 21.

⁷⁰ Ibid., p. 22.

*Delta*⁷¹, that morphs into the above-mentioned elements of power that rest at the base of Logic Delta. On the way between them, there is a level called *transformers*, characterized as:

“[...] the ideas and concepts used to translate raw ability to do something in space into concrete applied power. Transformers turn the capacity to operate in space into concrete power from space that can be applied to economic, political, or military use to achieve national objectives.”⁷².

Transformers are ideas or concepts that might be divided into three types applicable to three kinds of *spacepower*: *business plan*, *soft-power concept*, and *military doctrine*⁷³. *Transformers* are of course necessary to facilitate translation of raw capabilities into concrete *spacepower* because without the preplanned way of making use of these capabilities it is impossible to turn them into benefits. What is more, the quality of *transformers*, meaning the efficiency of structures that provide them, seems especially important for devising *spacepower* effectively.

Thus, economic *spacepower* is the creation of wealth thanks to space applications, today in the form of revenues stemming from the use of orbital systems managed by private or state-owned entities. They make a profit, create jobs and provide taxes, adding to the general welfare of a state and its society. But of course, it requires a properly formulated business plan – Ziarnick points to the example of commercial success of telecommunications companies that was possible only due to efficient planning of business activities⁷⁴. In the future, other forms of space-based business such as tourism, energy generation or resource extraction will probably be developed.

Political *spacepower* reflects an ability to achieve political goals by the means of *soft power* such as cooption or attractiveness, leaving political coercion to a military sphere. In practical terms, it means building the prestige of a state by showing its capabilities in terms of organization and technology. This, in turn, proves that a political-economical-social system of a state is efficient and thus it becomes attractive. Surely, the exploration of space may lead to such a goal. The Apollo Programme is one example, as it was conceived as a largely political project aiming to enhance the prestige of the United States⁷⁵.

⁷¹ Ibid., p. 23.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid., p. 24.

⁷⁴ Ibid., p. 25.

⁷⁵ Ibid.

Military *spacepower* is, of course, an ability to conduct both combat missions and non-combat operations to supporting the armed forces. There are a number of modern orbital systems that support the military, from satellite reconnaissance, through communications and weather services, to positioning for the purpose of navigation. In the future, space weapons may emerge, especially in the form of systems supposed to affect spacecrafts owned by an opponent – such weaponry is already technically feasible, it has not been fielded to date because it is still considered politically and strategically impractical, but that may change. It must, of course, undergo constant revision and updates⁷⁶.

Finally, it is worth re-emphasizing the relationship between grammar and logic that is the key to understanding *spacepower*, the way it is created and the way it works, as portrayed by Brent Ziarnick.

“[T]he Grammar Delta (the building blocks of space power) and the Logic Delta (the intent and application apparatus of space power) are linked through the all-important concepts of access and ability. Access is the capacity to place an element in a specific area in space, and the sum total of discrete accesses available to the space power entity in question plus the intent to use that aggregate access for any purpose is ability. Access and ability connect the Grammar and Logic Deltas to form a complete and collimated model of space power.”⁷⁷.

There are a lot more detailed considerations concerning all the above-mentioned elements of Ziarnick’s proposal, and the means and methods of creation of the *spacepower* of the United States. But it is not possible to review them at length, it is also not necessary because basic points of the general theory have already been described.

The approach presented in *Developing National Power in Space* has considerable value as an explanatory model, which may be adopted in a number of different spheres of space activities as well as to the whole complex of space politics. It also possesses important prognostic value because it is so general and so comprehensive that it will probably be possible to use it in the future.

⁷⁶ Ibid., p. 26.

⁷⁷ Ibid., p. 27.

5. Summary

The concept of *spacepower* can be found in many books and articles but usually with a rather limited scope. The most common approach is a narrow, military view that crosses into other spheres only when it is necessary to explain how non-military efforts support military applications of the space systems. So, it is commonly understood that orbital infrastructure may facilitate the effectiveness of a state within the realm of national security in terms of military power. Within such an approach, considerations concerning science, technology or economy are present mostly in the context of their value as the enhancement of military capabilities. There are many works that represent such an attitude, for example, the classic and very comprehensive book *On the Edge of Earth: The Future of American Space Power*⁷⁸, by Steven Lambakis. There are of course many others.

If to summarize the most general theoretical assumption, together with a doctrinal attitude of the US government and, above all, with the findings of all three authors whose works we reviewed, we could reiterate that *spacepower* is an ability of the nation-state to make use of outer space for its own purpose. This general assumption is followed by questions, about how this ability manifests itself, how it is created and maintained, how it interacts with other capabilities of the state, and what is its place in general doctrine and in specific policies of the state. These important questions are only partially answered in relation to general, theoretical considerations; thus the real theory of *spacepower* is still to be devised.

In our opinion, the main flaw of the theories presented is their one-sided realist approach, as they originate basically from a security-oriented mindset. To be honest, it is unsurprising because satellite applications were first used as a military support tool before growing enormously in their military and political significance. But even in this realm a realist approach does not give us a comprehensive perspective and does not answer every question. It is because the main shortcoming of the realist theory is a general assumption that states behave rationally. It is not true and we can clearly see it even in the security sphere, as we watch how various issues become securitized not by their very nature but because of certain individual interests. The evolution of such problems like the role of outer space in the deterrence politics of nation-states or in the global balance of power, depends

⁷⁸ S. Lambakis, *On the Edge of Earth: The Future of American Space Power*, Lexington 2001.

greatly on individual perceptions of individual persons, not on some abstract decision-making mechanism. Therefore, it is also worth looking at problems of the use of space also perspectives other than the realist one; in particular, the real *spacepower* theory should embrace the constructivist approach.

All in all, we think that the *spacepower* theory should encompass not only a state-centric perspective but should also try to explain the roles of other entities. The abovementioned authors refer of course to private entrepreneurship, but rather reluctantly and from a perspective of the state as an unquestionable leader – that is especially evident in Dolman’s vision. But nowadays, private entities become less and less dependent on the state, they act more and more according to their own set of goals and values that may strongly differ from those of a state. There is, for example, the cut-throat competition between the traditional players of the global launch industry, well connected to the military and the government, and newcomers from the new high-tech private companies. The old giants are most probably destined to lose this fight or at least will be forced to transform, but whatever happens, access to space will no longer depend on a state and its traditional close allies. The new venture capital has a big part to play in the next phases of the development of space applications.

The real *spacepower* theory must, therefore, consider other dimensions of international relations, not just security issues, and new actors of modern interconnected world of high technology. Secondly, the theory of *spacepower* must understand human nature, embracing all the drivers that are behind activities in space as well as related restrictions – it is mainly because the world of politics and society are not the domain of rational choices. Quite the contrary, in fact.

Jan Niemiec 

Wpływ decyzji politycznych na przebieg kryzysu gospodarczego w Turcji

Streszczenie

Od początku 2018 roku w Turcji trwa poważny kryzys gospodarczy, który charakteryzuje się wysoką inflacją, spadkiem wartości waluty narodowej (lira turecka) oraz rosnącym bezrobociem. Zdaniem ekonomistów został on wywołany przez wzrost deficytu budżetowego, co z kolei wiązało się z wycofaniem z rynku kluczowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Obecny kryzys zakończył okres wieloletniego rozwoju gospodarczego Turcji. Autor niniejszego artykułu uważa, że główna odpowiedzialność za pogłębienie kryzysu spoczywa na władzach tureckich. Deficyt budżetowy wzrósł bowiem w wyniku nieracjonalnych wydatków rządowych i polityki „łatwego kredytu” dla firm budowlanych. Podobnie odpływ kapitału zagranicznego spowodowany był przez autorytarne reformy Recepta Tayyipa Erdoğan. Ponadto, prezydent i jego gabinet nie byli w stanie opracować skutecznego mechanizmu walki z kryzysem, zmuszając w zamian bank centralny do utrzymywania niskich stóp procentowych. Wskutek niewłaściwych decyzji politycznych, turecka gospodarka znalazła się na krawędzi recesji.

Słowa kluczowe: Republika Turcji • Partia Sprawiedliwości i Rozwoju • kryzys gospodarczy • teoria politycznego cyklu koniunkturalnego

Abstract

Since the beginning of 2018 Turkey has been experiencing a serious economic crisis which is characterized by high inflation, decrease in the value of the national currency (Turkish Lira) and rising unemployment. According to economists, the crisis was triggered by the growing budget deficit in Turkey which, in turn, had been related to the withdrawal of key foreign direct investments from the Turkish market. The current crisis ended a period of long-lasting economic growth in Turkey. The author of this article argues that the main responsibility for deepening the crisis lies on Turkish authorities. The budget deficit increased as a result of irrational government spendings and an easy credit policy for construction companies. Similarly, the exodus of foreign capital was caused by Recep Tayyip Erdoğan's authoritarian reforms. In addition, the president and his cabinet could not develop an effective mechanism to combat the crisis, forcing the Central Bank to keep low interest rates instead. Due to improper political decisions, Turkish economy is on the verge of recession.

Keywords: Republic of Turkey • Justice and Development Party • economic crisis • political business cycle theory

1. Wprowadzenie

Ostatnich kilkanaście lat w historii Turcji charakteryzowało się systematycznym rozwojem gospodarczym, dzięki któremu położone w Azji Mniejszej państwo zaczęło odgrywać coraz znaczącą rolę na arenie międzynarodowej. Sukces ten utożsamiany był z działaniami rządzącej krajem od 2002 roku Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP). Lider ugrupowania i obecny prezydent Recep Tayyip Erdoğan wielokrotnie podkreślał, że poprawa ekonomicznej kondycji państwa to jeden z priorytetów jego polityki. Zdaniem ekspertów ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej oraz przeprowadzenie przez rząd niezbędnych reform istotnie stworzyło nad Bosforem dobre warunki do inwestycji¹. Te natomiast okazały się być głównym czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy. Przez jakiś czas Turcja uznawana była nawet za lidera wśród tak zwanych *emerging markets* (“rynków wschodzących”), a analitycy Banku Światowego jeszcze w grudniu 2014 roku określali turecką gospodarkę jako modelowy przykład udanej transformacji². Zatem, z jakich powodów cztery lata później Turcja znalazła się na krawędzi zapaści gospodarczej?

Ze względu na niebagatelną rolę w światowym systemie ekonomicznym, Republika Turcji od lat stanowiła przedmiot znaczącego zainteresowania badawczego. Studia nad turecką gospodarką uległy intensyfikacji zwłaszcza na przełomie XX i XXI wieku, gdy władze w Ankarze czyniły starania na rzecz rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską³. Pojawiło się wówczas wiele publikacji naukowych dotyczących metod dostosowania tureckiego modelu gospodarczego do standardów europejskich. Wśród rodzimych badaczy zajmujących się tą tematyką, warto wymienić chociażby Sumru Altuğ, Tefrika Nasa, Fikreta Şensesa oraz najbardziej znanego współcześnie tureckiego ekonomistę, Ziyę Önişa. W opisie działań podejmowanych przez rząd AKP w tym okresie dominował pogląd, wedle którego władzom w Ankarze powiodło się zadanie modernizacji systemu gospodarczego państwa, co przyczyniło się do dynamicznego rozwoju Turcji w kolejnych latach. Większość badaczy formułowała jednak zastrzeżenia względem jakości tego wzrostu, zwracając uwagę na powierzchowny charakter niektórych zmian⁴. Ponadto należy zaznaczyć, że

¹ E. T. Karagöl, *AK Parti Döneminde Türkiye Ekonomisi*, „SETA Yayınları XXII” 2013, s. 21-24.

² *Emerging Turkey: Lessons from an Economy in Transition*, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/12/10/emerging-turkey-lessons-from-economy-in-transition> (dostęp: 28.01.2019)

³ A. Özer, *Avrupa Birliğine Tam Üyelik Eşiğinde Türkiye*, „Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi” 2010, nr 1 (16), s. 93-96.

⁴ Z. Öniş, F. Şenses, *Global Dynamics, Domestic Coalitions and a Reactive State: Major Policy Shifts in Post-War Turkish Economic Development*, „ODTÜ Gelişme Dergisi” 2007, nr 34 (2), s. 271-275.

polityce ekonomicznej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju sprzyjała pomyślna koniunktura na rynkach światowych, korzystna zwłaszcza dla krajów rozwijających się. W związku z tym tureccy ekonomiści oczekiwali kontynuacji reform i dalszej liberalizacji sfery gospodarczej⁵. Wbrew tym przewidywaniom, działania rządu AKP w trakcie ostatniej dekady wpłynęły na zahamowanie procesu transformacji ekonomicznej Republiki Turcji, co najprawdopodobniej stało się przyczyną bieżącego kryzysu. Współcześnie badania nad stanem tureckiej gospodarki prowadzą między innymi Ahmet Faruk Aysan, Mehmet Babacan, Tamer Çetin, Nurullah Gür, Mustafa Kutlay, Işık Özel i Mahmut Tekçe. Analiza literatury przedmiotu ujawniła poważny rozdźwięk w sposobach prezentacji kondycji ekonomicznej Turcji w epoce AKP. Niektórzy z wymienionych wyżej badaczy (Babacan, Gür) podchodzą niemal bezkrytycznie do polityki gospodarczej partii rządzącej, podczas gdy pozostali wymieniają liczne zaniedbania i błędy, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii demokratyzacji oraz deregulacji⁶. Tym samym ocena posunięć prezydenta Erdoğan i jego rządu w zakresie zwalczania aktualnych problemów gospodarczych Turcji jest niejednoznaczna i w dużej mierze zależna od poglądów politycznych autorów badań.

W ramach niniejszego artykułu zidentyfikowano główne przyczyny oraz opisano przebieg kryzysu, który w 2018 roku doprowadził do poważnej destabilizacji systemu ekonomicznego Republiki Turcji. Podstawą teoretyczną dla poniższych rozważań stała się teoria politycznego cyklu koniunkturalnego, sformułowana przez wybitnego amerykańskiego ekonomistę Williama Nordhousa. Zgodnie z jej założeniami rządzący posiadają wyspecjalizowane narzędzia, za pomocą których wpływają na wyniki gospodarcze państwa. W celu wygrania kolejnych wyborów dotychczasowe władze prowadzą taką politykę ekonomiczną, aby zapewnić sobie poparcie większej części społeczeństwa. W tym kontekście głównym zadaniem rządu jest walka z bezrobociem, obniżanie poziomu inflacji oraz stymulacja rozwoju gospodarczego. Skutkiem ubocznym takiej ekspansywnej polityki może być niekontrolowany wzrost poziomu cen w gospodarce, który koryguje się zazwyczaj poprzez podniesienie stóp procentowych bezpośrednio po zwycięskich wyborach. Dzięki

⁵ F. Şenses, *Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için Bir Fırsat mı, Engel mi?*, „ERC Working Paper in Economic” 2004, nr 9, s. 18-23.

⁶ E. F. Keyman, *Modernity in Transformation: Turkey under the AKP Governance*, [w:] T. Çetin, F. Yılmaz (red.), *Understanding the process of economic change in Turkey: An institutional approach*, New York 2013, s. 99-100.

temu zabiegowi sytuacja w państwie ulega z czasem uspokojeniu, co wiąże się z rozpoczęciem kolejnego cyklu koniunkturalnego⁷.

Teoria Nordhaus'a została wykorzystana w analizie polityki ekonomicznej władz tureckich w kluczowym dla przyszłości Turcji roku 2018. W czerwcu odbyły się bowiem wybory prezydenckie oraz wybory do Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, w wyniku których usankcjonowano zmianę ustroju państwa z systemu parlamentarnego na prezydencki. Tym samym zdecydowanie zwiększony został zakres władzy oraz kompetencje Recepta Tayyipa Erdoğan'a, mającego odtąd bezpośredni wpływ choćby na decyzje Centralnego Banku Republiki Turcji (tur. *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, TCMB). Ze względu na nieznaczny dystans czasowy pomiędzy chwilą bieżącą a opisywanymi wydarzeniami, w przygotowaniu niniejszego artykułu oparto się na notatkach prasowych (wydania internetowe) i depeszach agencyjnych dotyczących sytuacji gospodarczej Turcji w analizowanym okresie. Specjalna uwaga została poświęcona procesowi kształtowania decyzji politycznych, w związku z czym istotną część materiału źródłowego stanowią wywiady oraz publiczne wystąpienia najważniejszych tureckich polityków oraz ekonomistów. Dodatkowo wykorzystano publikacje naukowe oraz specjalistyczne raporty tureckich agencji.

Głównymi metodami zastosowanymi w pracy badawczej były analiza procesu decyzyjnego oraz metoda śledzenia mechanizmów przyczynowych (*process tracing*), za pomocą których przestudiowane zostały decyzje dotyczące polityki ekonomicznej podjęte przez władze w Ankarze w przyjętych ramach czasowych. Wpisawszy w ten proces wszelkie uwarunkowania związane z kluczowymi dla teorii politycznego cyklu koniunkturalnego stadiami przed i po wyborach, określony został wpływ działań politycznych na stan tureckiej gospodarki. W celu zidentyfikowania źródeł obecnego kryzysu posłużono się także analizą czynnikową oraz metodą historyczną. Ponadto w trakcie badań nad materiałami źródłowymi skorzystano z analizy zawartości dokumentów, analizy danych statystycznych oraz analizy stanu literatury przedmiotu. Efektem krytycznej analizy źródeł jest główna hipoteza badawcza. Zakłada ona, że kryzys gospodarczy w Turcji został wyraźnie przyspieszony przez nieodpowiedzialne decyzje rządzących, którzy w wyniku zmian ustrojowych mieli możliwość swobodnego kształtowania polityki ekonomicznej państwa.

⁷ K. Piech, M. Polański, *Teorie kryzysów gospodarczych i finansowych*, [w:] K. Piech (red.), *Kryzysy światowe i recesje – teoria, historia, przykłady (II)*, Warszawa 2012, s. 87-89.

2. Teoria politycznego cyklu koniunkturalnego

Kwestia zakresu oddziaływania instytucji państwa na sferę gospodarczą stanowiła od dekad przedmiot dyskusji wśród ekonomistów oraz badaczy tematu. Zapoczątkowany w XVIII wieku przez Adama Smitha nurt liberalny w ekonomii klasycznej zakładał maksymalne ograniczenie roli państwa w gospodarce. Zgodnie z założeniami teoretycznymi, w warunkach poszanowania praw społecznych i istnienia stabilnych zasad określających ramy jego funkcjonowania, system ekonomiczny posiadał zdolność do samoregulacji, co w konsekwencji miało zapewniać powszechny rozwój. Jednakże występujące regularnie w przestrzeni międzynarodowej poważne kryzysy gospodarcze skłoniły część ekonomistów do zweryfikowania poglądów dotyczących nieomylności rynków. W latach 30. XX wieku amerykański ekonomista John Maynard Keynes zaproponował znaczące wzmocnienie wpływu państwa na kształtowanie procesów gospodarczych. Zdaniem Keynesa zabieg ten pozwoliłby na zminimalizowanie negatywnych skutków związanych z niezależnością gospodarki rynkowej. Postulaty poszerzenia odpowiedzialności państwa za sferę gospodarczą dały początek doktrynie interwencjonizmu w polityce ekonomicznej⁸.

W kolejnych latach badano powiązania między polityką i gospodarką, wykorzystując w tym celu dorobek różnych teorii z dziedziny nauk społecznych. Wysiłki ekonomistów koncentrowały się na opisie i wyjaśnieniu roli państwa na płaszczyźnie gospodarczej, traktowanej dotąd jako odrębny byt, wolny od oddziaływania struktur państwowych. Wkrótce odkryte zostały mechanizmy wykorzystywane w polityce ekonomicznej przez przywódców państw niedemokratycznych. Wraz z udoskonaleniem metod i narzędzi badawczych okazało się, że rządzący mają możliwość efektywnego wpływania na kondycję gospodarczą państwa nie tylko w reżimach autorytarnych, ale także w systemach demokratycznych⁹.

Teoria politycznego cyklu koniunkturalnego (ang. *political business cycle*, PBC) powstała w 1975 roku jako wynik badań amerykańskiego ekonomisty Williama Nordhousa nad zależnościami pomiędzy działaniami klasy politycznej a stanem sektora gospodarczego państwa. W stworzonym przez Nordhousa modelu teoretycznym podstawową motywacją

⁸ İ. Tanyeri, *Keynes ve Bölüşüm Analizi*, „H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi” 2005, nr 23, s. 31-42.

⁹ İ. Cebeci, *Politik Konjonktür Teorileri: Literatür Taraması*, „Ulusallararası Sosyal Araştırmalar Dergisi” 2019, nr 62, s. 1194-1196.

polityków jest zdobycie, a następnie utrzymanie władzy, co w demokracji uzależnione jest od głosów obywateli. W tym ujęciu za czynnik stymulujący ingerencję państwa w sferę gospodarki uznane zostały wybory. Zgodnie z teorią PBC, w okresie przedwyborczym rządzący, poprzez tworzenie wyspecjalizowanych programów i inicjatyw ekonomicznych, starają się ożywić gospodarkę, aby pozyskać w ten sposób poparcie większej części wyborców. Natomiast po zapewnieniu sobie reelekcji, władze korygują tę ekspansywną politykę gospodarczą, zwalczając jej negatywne skutki. Tym samym powstają regularne cykle odpowiadające kalendarzowi wyborczemu¹⁰.

Zdaniem Nordhaua obywatele nie posiadają wystarczająco usystematyzowanej wiedzy na temat procesów ekonomicznych, w związku z czym ich postawy w tej materii kształtowane są przez rządzących. Fakt ten stwarza dogodne podłoże do manipulacji w zakresie polityki gospodarczej, co stosuje się zwłaszcza w celu wygrania najbliższych wyborów. W roku wyborczym władze kreują zatem warunki odpowiadające statystycznemu mieszkańcowi, bowiem według Nordhaua wyborca podejmuje decyzje na podstawie analizy bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej. Obserwowane w tym okresie ożywienie wpływa pozytywnie na odbiór partii rządzącej, która w rezultacie utrzymuje się przy władzy¹¹. Obawiając się niekorzystnych następstw swojej ekspansywnej polityki ekonomicznej, rząd nierzadko decyduje się na przeprowadzenie przyspieszonych wyborów, aby zagwarantować sobie możliwość szybszej reakcji na spodziewane turbulencje. Przykładem państwa, w którym władze często podejmowały podobne kroki, jest Turcja¹².

W teorii Nordhaua politycy koncentrują się jedynie na realizacji własnych interesów, wobec czego ideologia i światopogląd nie mają dla nich większego znaczenia. Z tego względu władze obawiają się radykalnych reform gospodarczych, które mogłyby doprowadzić do utraty poparcia większości społeczeństwa. Zamiast tego rząd działa doraźnie, wcielając w życie programy i rozwiązania w danym momencie atrakcyjne dla wyborców. Kontrola państwa nad polityką fiskalną i monetarną pozwala na niemal dowolne sterowanie procesami ekonomicznymi w perspektywie krótkoterminowej. Widoczne jest to szczególnie w przypadkach, gdy wpływy polityczne rozciągają się na znaczną część instytucji gospodarczych¹³.

¹⁰ E. Dubois, *Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus*, „Public Choice” 2016, nr 166 (1-2), s. 1-5.

¹¹ N. Acocella, *The Foundations of Economic Policy: Values and Techniques*, Cambridge 1998, s. 207-208.

¹² Ć. Cebeci, op. cit., s. 1196-1197.

¹³ E. Szymanik, A. Zyguła, *Cykliczne wahania aktywności gospodarczej*, Kraków 2009, s. 26-27.

Istotnym mankamentem teorii Nordhausa było założenie o braku ideologicznej motywacji dla działań politycznych. Krytykiem tej hipotezy był między innymi Douglas Hibbs, który w 1977 roku sformułował własną wersję teorii politycznego cyklu koniunkturalnego. Wykorzystując model opracowany przez Nordhausa, Hibbs wyróżnił dwa typy polityki gospodarczej, w opracowaniu których uwzględnił kwestie światopoglądowe. W ujęciu zaproponowanym przez Hibbsa partie prawicowe skupiają się na utrzymywaniu niskiego poziomu inflacji i obniżaniu podatków, natomiast dla ugrupowań o profilu lewicowym kluczowe znaczenie ma walka z bezrobociem oraz wzrost PKB. Tym samym cykle koniunkturalne związane są z przekonaniami aktualnie rządzącej klasy politycznej, która w wysiłkach na rzecz utrzymania władzy kieruje swój program do wyborców o sprecyzowanych poglądach¹⁴.

Opisane wyżej modele w literaturze przedmiotu określane są jako ujęcia tradycyjne, bowiem ani oportunistyczna wersja teorii politycznego cyklu koniunkturalnego Nordhausa, ani jej partyjny wariant stworzony przez Hibbsa nie brały pod uwagę pojęcia racjonalności. W obu przypadkach wyborcy poddawali się manipulacjom rządzących, nie wyciągając wniosków z doświadczeń z przeszłości. Pod koniec lat 80. XX wieku badania nad teorią PBC rozwinęli amerykańscy ekonomiści Kenneth Rogoff i Anne Sibert. Najważniejszą zmianą w dotychczasowym podejściu było uwzględnienie racjonalnych oczekiwań wyborców względem polityki gospodarczej rządu¹⁵. W modelu Rogoffa i Sibert obywatele posiadają wiedzę na temat procesów ekonomicznych i są w stanie przewidzieć konsekwencje określonych działań w tej sferze. W związku z tym społeczeństwo wybiera partie, które budują swoje programy na realnych założeniach i proponują konkretne rozwiązania służące rozwojowi państwa. Rządzący tracą zatem możliwość swobodnego wpływu na gospodarkę, ale zachowują istotną przewagę nad obywatelami. Władza ma bowiem pełny dostęp do danych gospodarczych, co jest niezbędne w przygotowaniu strategii wyborczej. Zdaniem Rogoffa i Sibert umiejętne wykorzystanie asymetrii informacji stanowi klucz do zapewnienia politykom reelekcji¹⁶. Podobny motyw zastosowali w swoich badaniach Torsten Persson i Guido Tabellini. Ich model zakładał, że w okresie przedwyborczym rządzący tworzą atmosferę niepewności w odniesieniu do polityki gospodarczej, co ma służyć

¹⁴ N. Acocella, op. cit., s. 208.

¹⁵ K. Rogoff, A. Sibert, *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*, „Review of Economic Studies” 1988, nr 55, s. 3-6.

¹⁶ F. Eryilmaz, *Political Business Cycle Theories*, [w:] I. Koleva, R. Efe, Z. Blagoeva Kostova, E. Atasoy (red.), *Education in the 21st Century: Theory and Practice*, Sofia 2015, s. 547-549.

diagnozie nastrojów społecznych. Następnie program wyborczy tworzony jest w oparciu o postulaty większości społeczeństwa. Z kolei Alberto Alesina połączył teorię racjonalnych oczekiwań z modelem partyjnym Hibbsa¹⁷.

Różne perspektywy badawcze związane z teorią politycznego cyklu koniunkturalnego używane były w analizie tureckiej gospodarki w ubiegłym wieku. W tym miejscu warto wspomnieć o pracach İsmeta Erguna, który studiował korelację między polityką społeczną i monetarną rządu w okresach przedwyborczych (lata 1987-99). Także na początku XXI wieku ukazały się wyniki badań Fundy Telatar, analizującej sposoby walki władz z chronicznym problemem Turcji, jakim była wysoka inflacja. Ekonomistka ustaliła, że bezpośrednio przed wyborami rządzący manipulowali polityką gospodarczą za pomocą zwiększania podaży pieniądza oraz rozszerzania poziomu wydatków publicznych. Kilkukrotne stosowanie tych samych narzędzi, mających za zadanie ułatwienie władzom reelekcji, doprowadziło do utrwalenia presji inflacyjnej w tureckiej gospodarce¹⁸. Badania innych ekonomistów (między innymi: Sara Onur, Selami Sezgin, Taha Bahadır Saraç, Abdullah Burhan Bahçe) potwierdzały, że w okresach przedwyborczych rosły w Turcji wydatki publiczne i powiększał się deficyt budżetowy oraz obniżano niektóre obciążenia podatkowe, co po wyborach korygowane było z różnym skutkiem przez zwycięskie ugrupowania. Większość badaczy tematu w swoich analizach korzystała z modelu oportunistycznego teorii PBC, który bardziej odpowiadał tureckim realiom, bowiem nad Bosforem nigdy nie wykształcił się system dwóch bloków partyjnych o skrajnie odmiennym podejściu do polityki gospodarczej¹⁹.

3. Stan tureckiej gospodarki przed rokiem 2018

Dynamiczny rozwój tureckiej gospodarki ma swoją genezę w reformach strukturalnych, które w latach 80. XX wieku przeprowadził rząd Partii Ojczyźnianej (tur. *Anavatan Partisi*, ANAP) kierowany przez premiera Turguta Özala. Jako ceniony ekonomista i były pracownik Banku Światowego, Özal miał świadomość, że w epoce przyspieszającej globalizacji kondycję gospodarczą Turcji może poprawić jedynie otwarcie się na procesy zachodzące na

¹⁷ Y. Gezgin, *Political Business Cycles in the Turkish Economy: 1977-2001*, „Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi” 2014, nr 36, s. 187-189.

¹⁸ İ. Cebeci, op. cit., s. 1200-1203.

¹⁹ Ş. Sezgin, S. Sezgin, *Politik Bütçe Döngüleri ve Türkiye'de seçimler*, „Journal of Life Economics” 2017, nr 4, s. 18-21.

rynkach międzynarodowych. Zapoczątkowane w tym okresie liberalne reformy miały na celu przemodelowanie krajowego systemu ekonomicznego na wzór zachodni²⁰. Odpowiadając pozytywnie na zalecenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego, rząd Özala stworzył mechanizmy ścisłej kontroli podaży pieniądza, ograniczył rolę przedsiębiorstw państwowych oraz wprowadził pakiet ulg dla inwestorów zagranicznych. Z punktu widzenia władz priorytetowym zadaniem miała być trwała modyfikacja struktury ekonomicznej państwa, dokonana poprzez przestawienie tureckiej gospodarki z importu na eksport. Zabiegi władz w Ankarze ze szczególną uwagą śledziła Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), licząc na wzajemne korzyści z pogłębienia wymiany handlowej²¹. Warto przy tym pamiętać, że zgodnie z ówczesnymi deklaracjami politycznymi Republika Turcji w nieodległej perspektywie miała zostać członkiem Wspólnot Europejskich. Mimo że układ stowarzyszeniowy z EWG podpisano już w 1963 roku, ze względu na niespokojną sytuację wewnętrzną oraz napięcia w relacjach z Grecją i Cyprzem, proces akcesyjny przebiegał niezwykle powoli. Wspomniane reformy rządu Özala nadały negocjacom nowej dynamiki, czego efektem było złożenie w 1987 roku przez ministra ds. europejskich Alego Bozera oficjalnego wniosku o członkostwo. Dokument został jednak zaopiniowany negatywnie, ponieważ zdaniem przedstawicieli Komisji WE Ankara nadal nie spełniała niezbędnych warunków²².

Niepowodzenie tej inicjatywy nie wpłynęło na ogólną ocenę rządów Özala, zwłaszcza w zakresie polityki ekonomicznej. W ciągu niecałej dekady Partii Ojczyźnianej udało się między innymi znacznie zmniejszyć deficyt w handlu zagranicznym oraz wzmocnić turecki sektor usług poprzez wpisanie do prawodawstwa szeregu liberalnych rozwiązań, na czym skorzystał także przemysł. W odpowiedzi na ustabilizowanie sytuacji gospodarczej, pod koniec lat 80. do Turcji w większym stopniu zaczęły napływać inwestycje zagraniczne. Półwicznym sukcesem Turguta Özala zakończyły się natomiast próby skutecznego obniżenia inflacji i bezrobocia, czyli dwóch tradycyjnie największych problemów tureckiej gospodarki²³. Na początku ostatniej dekady XX wieku Republika Turcji kontynuowała zacieśnianie więzi ekonomicznych z państwami Wspólnot Europejskich (od 1993 roku Unii

²⁰ S. Erdoğan, *Türkiye'de Yeni Sağcı Ekonomiye Geçiş Uygulamaları ve Turgut Özal*, „Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi” 2017, nr 18, s. 400-402.

²¹ R. Temel, *İktisadi Liberalizmin Özal Dönemi Maliye Politikalarına Etkisi*, „KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi” 2017, nr 33, s. 116-123.

²² Ö. Uğur, M. Aksoy, *Avrupailişme Kavramı ve Türkiye'nin Demokratikleşme Sürecine Etkisi*, „Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi” 2015, nr 10, s. 169-170.

²³ R. Temel, op. cit., s. 118-123.

Europejskiej), co budowało jej korzystny wizerunek na arenie międzynarodowej. Dzięki postępującej liberalizacji gospodarczej, Turcja pod rządami Partii Ojczyźnianej stała się atrakcyjnym miejscem dla zagranicznych funduszy inwestycyjnych. Jednakże z powodu błędnych decyzji następców Özala, pozytywny trend w tureckiej gospodarce wkrótce się odwrócił. Wpływ na ten stan miała przede wszystkim przeprowadzona na zbyt dużą skalę emisja obligacji międzynarodowych, w wyniku której znacząco powiększył się dług zagraniczny kraju. Ponadto we wspomnianym okresie wzrosła presja polityczna na instytucje finansowe, co spowodowało spadek zaufania do Turcji ze strony światowych rynków²⁴. W efekcie niewłaściwego finansowania deficytu budżetowego przez koalicyjny rząd Partii Słusznej Drogi (tur. *Doğru Yol Partisi*, DYP) i Socjaldemokratycznej Partii Ludowej (tur. *Sosyaldemokrat Halkçı Partisi*, SHP), w 1994 roku doszło do załamania kursu tureckiej waluty. Reakcją władz na kryzys była pospieszna wyprzedaż tureckich rezerw walutowych, w rezultacie której udało się unormować kurs liry. Następnym krokiem rządu Tansu Çiller było ogłoszenie długoterminowego programu oszczędnościowego, zakładającego podniesienie podatków, redukcję wydatków budżetowych oraz przyspieszenie tempa prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw. Jednakże niekonsekwentne działania polityków w kolejnych miesiącach skutkowały ograniczeniem aktywności gospodarczej w skali całego kraju, co przełożyło się na znaczne zmniejszenie wpływów podatkowych. Zdaniem badaczy tej tematyki, regularne występowanie w Turcji kryzysów ekonomicznych było konsekwencją strukturalnych niedoskonałości rodzimej gospodarki, wśród których wymienić należy wadliwą konstrukcję systemu fiskalnego, chroniczną słabość sektora bankowego oraz rosnące uzależnienie od finansowania zagranicznego²⁵. Ponadto, ze względu na niejasne powiązanie czołowych polityków ze światem biznesu, krajem cyklicznie wstrząsały afery korupcyjne. Problemów tureckiego systemu gospodarczego nie potrafił rozwiązać także socjaldemokratyczny rząd Bülenta Ecevita, nieumiejętnie korzystając ze wsparcia udzielonego w 2000 roku przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Przedłużające się kłopoty tureckiej gospodarki skłoniły część inwestorów do wycofania swojego kapitału z niestabilnego ekonomicznie państwa, co wywołało poważny kryzys finansowy. Na początku 2001 roku turecka lira stała się jedną z najszybciej tracących na wartości walut świata, a wskaźnik

²⁴ E. Firat, *Türkiye’de 1980 Sonrası Yaşanan Üç Büyük Kriz Ve Sonuçlarının Ekonomi-Politigi*, „The Journal of Social Economic Research” 2009, nr 17, s. 504-505.

²⁵ S. Oktar, L. Dalyancı, *Finansal Kriz Teorileri Ve Türkiye Ekonomisinde 1990 Sonrası Finansal Krizler*, „Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi” 2010, nr 29, s. 12-14.

bezrobocia osiągnął rekordowy poziom. Próbując zwalczyć skutki kryzysu, minister gospodarki Kemal Derviş (były pracownik Banku Światowego) skupił się na implementacji rozwiązań doraźnych (zacieśnienie polityki fiskalnej, przyspieszona prywatyzacja, kredytowanie zagraniczne), co w krótkiej perspektywie uspokoiło sytuację w kraju, ale nie rozwiązało podstawowych mankamentów tureckiego modelu gospodarczego²⁶.

W takich warunkach władzę w Turcji przejęła Partia Sprawiedliwości i Rozwoju. Będąc jedynym wolnym od oskarżeń korupcyjnych ugrupowaniem na ówczesnej scenie politycznej, AKP odniosła zdecydowane zwycięstwo w wyborach parlamentarnych w listopadzie 2002 roku. Zgodnie z zapowiedziami kierownictwa partii, głównym zadaniem nowego rządu w sferze ekonomicznej miała być całkowita przebudowa struktury gospodarczej państwa w celu wyeliminowania istniejących wynaturzeń i pogłębienia integracji z Unią Europejską. W tym kontekście Partia Sprawiedliwości i Rozwoju korzystała w swoich działaniach ze wsparcia doradczego ekspertów MFW oraz UE²⁷.

W początkowej fazie rządów AKP, program gospodarczy partii oparty był na zaleceniach Międzynarodowego Funduszu Walutowego i zakładał między innymi utrzymanie sztywnej dyscypliny fiskalnej, realizację polityki bezpośredniego celu inflacyjnego, wzmocnienie systemu płynnego kursu walutowego, zagwarantowanie niezależności banku centralnego oraz przeprowadzenie szeregu głębokich reform strukturalnych, obejmujących swoim zasięgiem wszystkie sfery aktywności gospodarczej państwa²⁸. Dla podkreślenia zaangażowania w projekt gruntownej modernizacji tureckiej gospodarki, premier Recep Tayyip Erdoğan odbył serię wizyt dyplomatycznych do państw członkowskich Unii Europejskiej, podczas których zapewniał o gotowości Turcji do dalszych zmian na rzecz ostatecznego spełnienia kryteriów kopenhaskich²⁹. W następstwie stworzenia pozytywnego klimatu wokół Republiki Turcji przez polityków AKP, kondycja gospodarcza państwa zaczęła się stopniowo poprawiać. Świadczyły o tym analiza podstawowych wskaźników, według których w latach 2002-2005 dochód narodowy Turcji rósł średnio w tempie 7 procent w skali roku, inflacja spadła z poziomu 30 punktów procentowych do 8 procent, a nadwyżka sektora publicznego przekroczyła próg 6 procent. Bolączką tureckiej gospodarki było jednak nadal silne uzależnienie od zewnętrznych źródeł finansowania, wyrażające się

²⁶ U. Çakmak, *Kriz Modelleri Çerçevesinde Türkiye 2001 Finansal Krizinin Değerlendirilmesi*, „Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi” 2007, nr 9, s. 86-98.

²⁷ N. Ekzen, *AKP İktisat Politikaları: 2002-2006*, „Mülkiye Dergisi” 2006, nr 252, s. 85-87.

²⁸ O. S. Durmaz, *Neo-Liberal Sosyal Politika Rejiminin Tesisi ve AKP*, „Çalışma ve Toplum” 2016, nr 48, s. 153-154.

²⁹ M. H. Yavuz, *Secularism and Muslim Democracy in Turkey*, New York 2009, s. 127-128.

we wzroście deficytu na rachunku obrotów bieżących oraz uszczupleniu stopnia realnych oszczędności. Dane te oznaczały, że Turcja wciąż była niezwykle podatna na niekorzystne zmiany na światowych rynkach³⁰. Do pogłębienia tego procesu przyczyniła się także polityka ekonomiczna rządu Erdoğana, który zdławił inflację kosztem wysokich stóp procentowych, co z kolei doprowadziło do przeszacowania tureckiej waluty i utrwalenia deficytu. Mimo tych trudności, niezależni eksperci docenili wysiłki władz w Ankarze podejmowane na rzecz rekonstrukcji tureckiego systemu gospodarczego i przystosowania go do europejskich wzorców. W efekcie Rada Europejska podjęła decyzję o wyznaczeniu na 3 października 2005 roku daty rozpoczęcia oficjalnych negocjacji akcesyjnych z Republiką Turcji³¹.

Z perspektywy czasu wydaje się, że dopóki rząd AKP stosował się ściśle do wytycznych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, strukturalne niedoskonałości tureckiego systemu gospodarczego były skutecznie niwelowane. Jednak wraz z rozpoczęciem bardziej autorskiej polityki ekonomicznej po 2005 roku, pojawiły się problemy charakterystyczne dla ubiegłych dekad. Uzyskawszy stabilne poparcie większej części społeczeństwa, AKP straciła zapał do kontynuowania trudnych i kosztownych reform, zadowolając się rosnącymi wartościami podstawowych wskaźników, które świadczyły o stałym rozwoju gospodarczym kraju³². Z punktu widzenia niniejszej analizy niezwykle istotne było ogłoszenie w tym czasie planu trzyletniego dla tureckiej gospodarki, mającego na celu zwiększenie szans partii rządzącej na reelekcję w zbliżających się wyborach parlamentarnych. Zdaniem części ekspertów program AKP koncentrował się na stworzeniu doraźnych mechanizmów, służących stymulacji wzrostu, lekceważąc tym samym potrzebę opracowania kompleksowych rozwiązań systemowych. W tym kontekście władze w Ankarze stosowały na szeroką skalę tak zwane inwestycje strategiczne, dotując z budżetu państwa szczególnie ważne projekty rozwojowe (infrastruktura, budownictwo, transport). Według analiz tureckich ekonomistów, wydatki publiczne na te cele rosły zwłaszcza w okresach przedwyborczych³³.

Pomimo światowego kryzysu finansowego z 2008 roku, turecka gospodarka do końca pierwszej dekady XXI wieku rozwijała się w średnim tempie około 5 procent PKB

³⁰ M. Ugur, *Turkish Economic Policy Under AKP Government: an Assessment for 2002-2007*, „MPRA Paper” 2009, nr 18235, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/18235/1/M_Ugur_AKP_economic_policy_article.pdf (dostęp: 28.01.2019)

³¹ A. Özer, op. cit., s. 99-101.

³² F. Acar, *Türkiye Ekonomisine Genel Bakış (2001 - 2013)*, „ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi” 2013, nr 2, s. 18-32.

³³ M. K. Aydın, Ö. Aksoy, *Türkiye Ekonomisi: Kendi Krizlerinden Küresel Finans Krizine*, „Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi” 2015, nr 1, s. 10-16.

w stosunku rocznym. Dopiero w 2011 roku pojawiły się pierwsze symptomy spowolnienia gospodarczego, na co wpływały zarówno trendy globalne, jak i sytuacja wewnętrzna. Napędzanie konsumpcji przez politykę fiskalną rządu doprowadziło do wyraźnego wzrostu inflacji, co przełożyło się z kolei na deprecjację tureckiej waluty w stosunku do dolara. Równocześnie na świecie zmniejszył się popyt na dobra produkowane w Turcji. Jednakże spadki, zauważalne podczas analizy większości wskaźników gospodarczych, związane były również z niedemokratycznym kursem, jaki po zwycięskich wyborach parlamentarnych obrała Partia Sprawiedliwości i Rozwoju³⁴. W takich warunkach pojawiły się wątpliwości dotyczące jakości tureckiego wzrostu. Wraz z odejściem od liberalnej polityki ekonomicznej osłabły wypracowane w porozumieniu z europejskimi partnerami instytucje, przez co w gospodarce uwidoczniły się patologie znane z poprzednich okresów (arbitralne decyzje władz, korupcja, brak transparentności, nepotyzm i kumoterstwo). Jedynie poprawiająca się systematycznie w latach 2012-2014 kondycja rynków finansowych powodowała, że rozwój gospodarczy Republiki gwałtownie nie zahamował³⁵. Niestety dla władz w Ankarze, ta korzystna sytuacja międzynarodowa wkrótce zaczęła się zmieniać.

Według ekonomistów źródła aktualnego kryzysu w Turcji mają podłoże strukturalne i wynikają z niewystarczającego dostosowania rodzimego systemu do zachodnich standardów. Badacze tematu zwracają uwagę przede wszystkim na powiększający się z roku na rok deficyt budżetowy, poważną zależność od finansowania zewnętrznego oraz niskie kwalifikacje tureckich pracowników³⁶. O ile w czasie dobrej koniunktury na światowych rynkach finansowych wszystkie te problemy były bagatelizowane przez inwestorów, o tyle w momencie lekkiego spowolnienia gospodarczego na przełomie 2015 i 2016 roku niedoskonałości rozwojowe spowodowały gwałtowny odpływ kapitału z państw rozwijających się, co uderzyło w jeden z fundamentów tureckiej gospodarki. Odtąd datować można początek obecnych kłopotów ekonomicznych Turcji, które nasiliły się po nieudanym zamachu stanu z lipca 2016 roku. Wprowadzony natychmiast po pokonaniu puczystów stan wyjątkowy został wykorzystany przez prezydenta Erdoğan do walki z przeciwnikami politycznymi, pogarszając w ten sposób międzynarodowy wizerunek Turcji. Brak stabilności

³⁴ C. Bahçekapılı, *Türkiye Ekonomisinde 2011 Sonrası Sinirli Büyümenin Nedenleri Üzerine Bir Analiz*, „Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi” 2015, nr 37, s. 115-121.

³⁵ A. Benlihalper, H. Cömert, G. Düzçay, *2002 Sonrası Türkiye Ekonomisinin Performansı: Karşılaştırmalı Bir Analiz*, „ERC Working Papers in Economics” 2015, nr 15/04, s. 5-15.

³⁶ O. Sungur, *2000 Sonrası Türkiye Ekonomisi: Büyüme, Enflasyon, İşsizlik, Borçlanma ve Dış Ticarete Gelişmeler*, „Toplum ve Demokrasi” 2016, nr 19, s. 264-266.

wewnętrznej szybko odbił się na wskaźnikach ekonomicznych, czego dowodem były spadki wartości głównych indeksów rozwojowych³⁷. Oczywiście biorąc pod uwagę niespokojną sytuację, w jakiej znalazła się wówczas Turcja, takie obniżki nie powinny budzić zdumienia.

Początek 2017 roku przyniósł kolejne wyzwania dla tureckiej gospodarki, związane ze zwiększeniem zaangażowania Ankary w konflikt zbrojny na północy Syrii. Mimo tych negatywnych czynników, wyniki z ostatniego kwartału tego roku niosły nadzieję na powolne odwrócenie niepokojących trendów i stopniową normalizację kondycji gospodarczej Turcji. Przy tej okazji należy zaznaczyć, że poszerzający stopniowo swoją władzę prezydent Erdoğan wprowadził w 2017 roku szereg programów stymulujących gospodarkę, które pod koniec roku zaczęły przynosić spodziewane efekty. Na tej podstawie rząd Partii Sprawiedliwości i Rozwoju ogłosił optymistyczne prognozy na rok 2018, licząc z pewnością, że pozytywny klimat wokół Turcji skłoni zagranicznych inwestorów do powrotu nad Bosfor. Rządowe przewidywania zakładały, iż wzrost tureckiego PKB przekroczy 4 procent, a inflacja spadnie do wartości jednocyfrowych³⁸. Wkrótce okazało się jednak, że scenariusze stworzone przez władze w Ankarze oparte były na nierealnych bądź wręcz fałszywych założeniach, a zamiast ponownego wejścia na ścieżkę wzrostu Turcji zagroziło widmo kryzysu. Zdaniem niektórych ekspertów i komentatorów postacią odpowiedzialną za wpędzenie kraju w największą zapaść gospodarczą od dziesięcioleci jest prezydent Recep Tayyip Erdoğan³⁹.

4. Reakcja władz na początek kryzysu

Pierwsze oznaki zbliżającego się wielkimi krokami kryzysu zidentyfikował znany ekonomista Alp Altınörs, specjalizujący się w badaniach nad przepływami kapitałowymi na rynku tureckim. W lutym 2018 roku zwrócił on uwagę na niespotykane wysokie odsetki fuzji pomiędzy najpotężniejszymi przedsiębiorstwami. Część z powstałych w ten sposób superfirm od razu po połączeniu transferowała ogromne środki finansowe za granicę. Altınörs w jednej ze swoich analiz o stanie tureckiej gospodarki określił te działania jako

³⁷ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, *Ekonomik Rapor*, „TOBB Yayınları” 2018, nr 306, s. 23-28.

³⁸ 2018'de ekonomide neler olacak?, <https://www.ekonomist.com.tr/arastirmalar/2018de-ekonomide-neler-olacak.html> (dostęp: 28.01.2019).

³⁹ Akşener'den Erdoğan'a: Suçu hep başkalarının üzerine atsa da bu kriz iktidarın eseri, <https://www.birgun.net/haber-detay/aksener-den-erdogan-a-sucu-hep-baskalarinin-uzerine-atsa-da-bu-kriz-iktidarın-eseridir-235199.html> (dostęp: 28.01.2019).

“przygotowania do ucieczki”. Jego zdaniem spodziewający się poważnego kryzysu właściciele najbardziej dochodowych przedsiębiorstw, w obawie przed znacznymi stratami, zaczęli masowo przenosić swoje aktywa w bezpieczniejsze miejsca. Zwiększony ruch na tureckim rynku zaniepokoił inwestorów zagranicznych, którzy także rozpoczęli proces wycofywania kapitału znaną z Bosforu, nakręcając tym samym spiralę niepewności. W ślad za ucieczką inwestycji portfelowych, na sprzedaż swoich udziałów w tureckich przedsiębiorstwach zdecydowało się wielu inwestorów bezpośrednich⁴⁰. Odpływ kluczowych dla gospodarki inwestycji zagranicznych w szybkim tempie spowodował skokowy wzrost inflacji, a turecka lira stała się najszybciej tracącą na wartości walutą świata. Nieudolne działania rządu, który nie potrafił właściwie zareagować na wcześniejsze symptomy kryzysu, doprowadziły do tego, że już wiosną bezrobocie i inflacja wynosiły kilkanaście procent. Gwałtownie powiększył się również deficyt Turcji w handlu zagranicznym, a w związku z tym także deficyt bilansu obrotów bieżących oraz zadłużenie zagraniczne⁴¹.

Alp Altınörs winą za wybuch kryzysu obarczył prezydenta Erdoğan, który od kilkunastu miesięcy prowadził bardzo konfrontacyjną politykę względem państw regionu. Dodatkowym ciosem dla tureckiej gospodarki była kompletnie nieopłacalna pod względem ekonomicznym operacja wojskowa w północnej Syrii. Konkludując swoje spostrzeżenia badacz stwierdził, że przez działania rządzących Turcja straciła miliardy dolarów, bowiem cała rzesza inwestorów wycofała się z zaangażowanego w konflikt zbrojny państwa⁴². Słowa Altınörsa odbiły się szerokim echem w przestrzeni publicznej, co zainicjowało debatę na temat kondycji gospodarczej państwa. Większość cenionych ekonomistów, nawet tych sympatyzujących dotychczas z Partią Sprawiedliwości i Rozwoju, skrytykowała opieszałość rządu i wezwała Recep Tayyipa Erdoğan do przeprowadzenia niezbędnych reform. W odpowiedzi główny doradca ekonomiczny prezydenta Cemil Ertem oficjalnie odrzucił możliwość wdrożenia planu naprawczego, zalecanego dla Turcji przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (zakładającego m.in. natychmiastowe podniesienie stóp procentowych). Ertem dodał przy tym, że będzie rekomendował podjęcie dokładnie odwrotnych

⁴⁰ *İktidar da ekonomik kriz bekliyor, şirketler kaçış hazırlığında*, <http://gazetekarinca.com/2018/03/iktidar-da-ekonomik-kriz-bekliyor-sirketler-kacis-hazirliginda/> (dostęp: 28.01.2019).

⁴¹ A. M. Adem, B. Vuran, *Why Does Turkey Have a Chronic Current Account Deficit? An Empirical Analysis*, „International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences” 2018, nr 8, s. 107-111.

⁴² *Altınörs: 'İktidar da ekonomik kriz bekliyor, şirketler kaçış hazırlığında'*, <http://siyasihaber3.org/altinors-iktidar-da-ekonomik-kriz-bekliyor-sirketler-kacis-hazirliginda> (dostęp: 28.01.2019).

kroków, a także wezwał inne państwa rozwijające się do podążania drogą Ankary⁴³. Wkrótce potem prezydent Erdoğan wyznaczył na 24 czerwca 2018 roku przyspieszone o 18 miesięcy wybory parlamentarne, bowiem w ich wyniku prawnie usankcjonowana miała zostać transformacja ustroju politycznego Republiki Turcji. W związku z ogłoszonym po referendum konstytucyjnym z kwietnia poprzedniego roku przejściem z systemu parlamentarnego na prezydencki, tego samego dnia musiało odbyć się także głosowanie dotyczące wyboru głowy państwa. Według przeprowadzonych w tym czasie badań opinii publicznej, największym poparciem społecznym cieszyli się niezmiennie urzędujący prezydent Recep Tayyip Erdoğan oraz Partia Sprawiedliwości i Rozwoju⁴⁴.

Wiosną 2018 roku wiodące agencje ratingowe Fitch, Moody's oraz Standard & Poor's drastycznie obniżyły ocenę wartości kredytowej Turcji, podkreślając w swoich uzasadnieniach brak stabilności wewnętrznej, konfrontacyjną politykę rządu, kryzys w relacjach z otoczeniem międzynarodowym i kosztowne zaangażowanie wojskowe w Syrii. Negatywne były również prognozy na najbliższe lata, gdyż żadna z agencji nie spodziewała się, aby Recep Erdoğan zmienił swoją retorykę⁴⁵. Obniżenie ratingu Turcji rozpoczęło kolejny etap kryzysu, który tym razem najmocniej uderzył w tureckie instytucje finansowe. Rosnąca niewypłacalność pożyczkobiorców zachwiała potężnym dotychczas sektorem bankowym, w wyniku czego Halkbank (siódmy największy bank w Turcji) stracił w ciągu roku aż 63 procent swojej wartości. Sposobem banków na walkę z kryzysem była radykalna podwyżka oprocentowania kredytów dla firm i konsumentów indywidualnych, co na jakiś czas ustabilizowało rosnącą różnicę pomiędzy depozytami bankowymi a udzielanymi pożyczkami. Z drugiej jednak strony ucierpiał na tym rynek budowlany, jeden z motorów napędowych tureckiej gospodarki. Kryzys finansowy odbił się także na wynikach giełdy w Stambule, która w kwietniu straciła blisko 30 procent⁴⁶.

Mimo tych alarmujących danych władze w Ankarze wciąż zdawały się nie dostrzegać problemu. Ignorując opinie części ekspertów kontynuowano między innymi stonujący ogromne obciążenie dla budżetu państwa program inwestycji strategicznych, który

⁴³ *Turkey's answer to economic hitmen*, <https://www.dailysabah.com/columns/cemil-ertem/2018/03/16/turkeys-answer-to-economic-hitmen> (dostęp: 28.01.2019).

⁴⁴ *Erdoğan springs an election surprise*, <https://www.politico.eu/article/turkey-2018-election-recep-tayyip-erdogan-surprise/> (dostęp: 28.01.2019).

⁴⁵ *Turkey's rejection of Moody's downgrade won't make it go away*, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/turkey-economy-derailing-with-fears-of-early-election.html> (dostęp: 28.01.2019).

⁴⁶ *Akbank'ın bilançosu ekonomik krizi gözler önüne seriyor*, <http://grihat.com/akbankin-bilancosu-ekonomik-krizi-cok-net-gozler-onune-seriyor/> (dostęp: 28.01.2019).

w założeniu polityków AKP miał nadać nowego impulsu gospodarce. W rzeczywistości prowadzone na wielką skalę projekty pełniły przede wszystkim funkcję propagandową, utrwalając w świadomości społecznej wizerunek Partii Sprawiedliwości i Rozwoju jako ugrupowania zapewniającego Turcji powszechny rozwój i dobrobyt. Przeznaczanie miliardów lir na realizację kosztownych przedsięwzięć miało zagwarantować partii rządzącej kolejny sukces wyborczy⁴⁷. W maju podczas wizyty w Londynie prezydent Erdoğan przyznał, że jego decyzja o przyspieszeniu wyborów parlamentarnych wynikała między innymi z chęci większego oddziaływania na turecką gospodarkę i politykę monetarną w nowych warunkach ustrojowych. Natychmiast po wspomnianej wypowiedzi wartość liry spadła tak mocno, że kantory w Turcji na kilka dni zawiesiły możliwość jej wymiany na inne waluty. Bank centralny ratował tę krytyczną sytuację podniesieniem stóp procentowych, co wywołało gniew prezydenta, który zagroził rozwiązaniem tej instytucji po czerwcowych wyborach. Mimo tych gróźb TCMB zapowiedział dalsze korekty, licząc na uspokojenie rynków finansowych. Kurs liry istotnie zaczął odbijać się od dna, ale wtedy ponownie głos zabrał Cemil Ertem, który w wywiadzie telewizyjnym argumentował, że utrzymująca się od miesięcy wysoka inflacja nie ma związku z polityką rządu⁴⁸. Po słowach doradcy Erdoğan lira ponownie zaczęła gwałtownie tracić na wartości. W odpowiedzi prezydent oskarżył agencję Moody's o działania przeciwko Turcji i zapowiedział, że po wyborach 24 czerwca powróci do tej kwestii. Dzień później lira spadła do najniższego poziomu od dekady. Berat Albayrak, nowy minister finansów i skarbu, a prywatnie zięć Erdoğan, komentując to wydarzenie stwierdził, że kryzys gospodarczy nie wynika z jakichkolwiek błędów rządzących, ale jest spiskiem zagranicznych wrogów Turcji. Podobne stanowisko zaprezentował szef tureckiego MSZ Mevlüt Çavuşoğlu, który uznał spadek wartości liry za działanie inspirowane przez zewnętrzne kręgi i obliczone na zdestabilizowanie Turcji⁴⁹. Żaden z polityków nie potrafił jednak wiarygodnie uargumentować swoich oskarżeń.

⁴⁷ *Türkiye'nin en büyük stratejik yatırımı... Onlara kapalı!*, <https://www.yeniakit.com.tr/haber/turkiyenin-en-buyuk-stratejik-yatirimi-onlara-kapali-429690.html> (dostęp: 28.01.2019)

⁴⁸ *Turkey's lira hammered after Erdoğan says wants greater economic control*, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-economy-Erdogan/turkeys-Erdogan-says-president-needs-to-be-effective-in-monetary-policy-bloomberg-idUSKCN1IGoFo> (dostęp: 28.01.2019).

⁴⁹ *Türkiye'de Milliyetçi Söylemde Artış*, <https://www.amerikaninsesi.com/a/turkiye-de-milliyetci-soylem-giderek-artiyor/4420579.html> (dostęp: 28.01.2019).

5. Niekonwencjonalne działania polityczne i pogłębienie zapaści gospodarczej

Zwycięstwo Recepta Tayyipa Erdoğan'a oraz Partii Sprawiedliwości i Rozwoju w czerwcowych wyborach prezydenckich i parlamentarnych, wbrew przewidywaniom części analityków, nie zatrzymało kryzysu. W dużej mierze przyczynił się do tego sam prezydent Erdoğan, który korzystając z nowych prerogatyw nadał sobie za pomocą dekretu uprawnienia nominacyjne względem szefa Centralnego Banku Republiki Turcji, jego następców oraz członków Komitetu Polityki Pieniężnej. Nie dokonano także żadnej korekty bieżącej polityki ekonomicznej. Oczywiście decyzje te spowodowały dalsze spadki wartości liry i indeksów giełdowych w Stambule (największe od dziesięciolecia) oraz całkowity chaos na rynku wewnętrznym, co w efekcie doprowadziło do przekroczenia przez inflację poziomu 15 procent. Mimo tego kontrolowany politycznie TCMB zgodnie z zapowiedziami Erdoğan'a nie podniósł stóp procentowych. Wkrótce bardzo poważne problemy z wypłacalnością i płynnością kredytową zasygnalizowały wiodące tureckie przedsiębiorstwa (m.in. Koç Holding, Doğuş Group i Turkish Airlines). Kiedy agencja Moody's rozpoczęła proces badania ich finansów i powiązań z rządem centralnym, politycy AKP uznali te działania za dobry pretekst do powtórzenia insynuacji o skoordynowanym ataku na Turcję ze strony „zewnątrznych sił”⁵⁰.

Pełną listę tureckich problemów gospodarczych przedstawili analitycy agencji ratingowej Fitch, publikując w lipcu 2018 r. kolejną ocenę wiarygodności kredytowej. Rating Turcji został obniżony do poziomu BB (spekulacyjnego) z prognozą negatywną. W raporcie można przeczytać o spadającej z miesiąca na miesiąc wiarygodności ekonomicznej kraju, na którą wpływają decyzje rządzących. Sytuacja uległa pogorszeniu po czerwcowych wyborach, kiedy prezydent Erdoğan zwiększył swoje oddziaływanie na politykę gospodarczą oraz przejął kontrolę nad bankiem centralnym. Zdaniem ekspertów Fitcha błędem była także nominacja Berata Albayraka, który zawiesił wszystkie reformy zapoczątkowane przez poprzednią administrację, ale sam nie opracował jeszcze żadnego planu walki z kryzysem⁵¹. Raport został skrytykowany zarówno przez Erdoğan'a, jak i Albayraka, którzy zgodnie uznali agencje ratingowe za oszustów działających pod dyktando wrogów Turcji. Prezydent na jednym z wieców określił nawet Fitcha mianem zorganizowanej grupy

⁵⁰ Bahçeli: Türkiye ekonomik kriz içinde değildir, <https://www.bloomberght.com/haberler/haber/2148523-bahceli-turkiye-ekonomik-kriz-icinde-degildir> (dostęp: 28.01.2019).

⁵¹ Fitch downgrades Turkish debt rating to 'BB,' outlook negative, <http://www.hurriyetdailynews.com/fitch-downgrades-turkeys-rating-outlook-negative-134553> (dostęp: 28.01.2019).

przestępczej. Jego zdaniem Ankara powinna odciąć się od zachodniego kapitału, który dąży do wywołania chaosu w państwach sprzeciwiających się globalnej dominacji liberałów. W retoryce polityków AKP szansą dla Turcji na przełamanie zależności od Europy i USA było zaproszenie Erdoğan na szczyt BRICS. Prorządowe media uznały to wydarzenie za wielki sukces dyplomatyczny, przewidując, że w Johannesburgu zapadnie decyzja o formalnym przyjęciu Turcji jako szóstego państwa bloku (obok Brazylii, Rosji, Indii, Chin i RPA). Według komentatorów taką nadzieję żywił sam prezydent Erdoğan, ale jego inicjatywa nie wywołała entuzjastycznych reakcji wśród pozostałych uczestników spotkania⁵². W efekcie członkostwo Republiki Turcji w bloku państw BRICS pozostaje kwestią do rozpatrzenia w przyszłości, a udział prezydenta Erdoğan na szczycie w RPA nie przyniósł ostatecznie żadnego pozytywnego impulsu dla tureckiej gospodarki, która wciąż pogrążała się w kryzysie.

Kolejnym ciosem wymierzonym w Turcję były amerykańskie sankcje, ogłoszone w sierpniu 2018 roku przez prezydenta Trumpa. Napięcie w relacjach na linii Waszyngton – Ankara utrzymywało się od dłuższego czasu i związane było z odmiennymi strategiami politycznymi względem Bliskiego Wschodu. Dodatkowo Turcy od października 2016 roku przetrzymywali działającego w Izmirze amerykańskiego pastora Andrew Brunsona, oskarżanego przez tureckie władze o terroryzm. Pierwszym ostrzeżeniem ze strony Białego Domu było zamrożenie przez amerykański Departament Skarbu aktywów ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Turcji, Abdulhamita Güla i Süleymana Soylu, którzy odpowiadali za przedłużenie aresztu dla pastora⁵³. Jedynym komentarzem ze strony tureckiej był internetowy wpis Mevlüta Çavuşoğlu, który zapowiedział błyskawiczną reakcję Ankary. Taka jednak nigdy nie nadeszła, a impas w negocjacjach skłonił Amerykanów do podwojenia opłat celnych na turecką stal i aluminium. Skutkiem tej decyzji była historyczna zapaść tureckiej waluty (jeden dolar kosztował ponad siedem lir), a poziom inflacji zaczął zbliżać się do granicy 20 procent. Według prognoz ekonomistów długotrwałe utrzymywanie tak znacznej dysproporcji między walutami amerykańską i turecką zakończy się całkowitym upadkiem gospodarczym Turcji. Zgodnie z danymi statystycznymi, w związku z kryzysem ekonomicznym od początku 2018 roku dochód per capita Turków spadł z ponad 10 tysięcy

⁵² BRICS: 'T' yoksa Türkiye niye katıldı?, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/08/01/brics-t-yoksa-turkiye-niye-katildi/> (dostęp: 28.01.2019).

⁵³ Notatka Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği nr 0431/16572 z dnia 07.11.2018, http://www.ebso.org.tr/userfiles/files/tobbduyuru_abdbakanlari_yaptirimlarinkaldirilmasi.PDF (dostęp: 28.01.2019).

USD do poziomu poniżej 8 tysięcy USD. Tym samym społeczeństwo stało się uboższe o około 20 procent w stosunku rocznym. Mustafa Sönmez, jeden z czołowych tureckich ekonomistów, wezwał rząd do zakończenia sporów politycznych ze światowymi mocarstwami i przeprowadzenia głębokich reform strukturalnych. W przeciwnym razie gospodarka Turcji załamie się na początku 2019 roku. Podobnego zdania był profesor Ege Yazgan z Uniwersytetu Bilgi, który zaznaczył, że kluczowe z punktu widzenia kierownictwa Partii Sprawiedliwości i Rozwoju powinno być zakończenie konfliktu z USA, bowiem pomogłoby to w zatrzymaniu deprecjacji liry i uspokojeniu chaosu na rynkach⁵⁴. Tureckie władze nie zastosowały się jednak do tych zaleceń, stawiając na zaostrzenie retoryki.

Podczas przemówienia w Rize z ust prezydenta Erdoğan padły słynne już słowa, przeciwstawiające amerykańską presję finansową wyższym wartościom („Nawet jeśli oni mają dolary, to my mamy nasz lud, naszą rację i naszego Boga!”)⁵⁵. Co prawda działania te były obliczone na mobilizację elektoratu, ale rynki odczytały je jako zapowiedź utwardzenia stanowiska i odrzucenie możliwości przeprowadzenia niezbędnych reform, w związku z czym wartość liry spadła o kolejne 10 procent w stosunku do dolara⁵⁶. Reakcją Erdoğan było ogłoszenie bojkotu amerykańskich produktów elektronicznych oraz wprowadzenie podwójnych stawek celnych na niektóre towary importowane ze Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z retoryką AKP problemy gospodarcze Turcji były zjawiskiem przejściowym i wynikały z planowanych od lat ataków zewnętrznych lobby finansowych, zainteresowanych skompromitowaniem Turków w oczach społeczności międzynarodowej. Erdoğan określił te akcje mianem terroryzmu gospodarczego i ponownie zapowiedział, że wkrótce jego rząd stanowczo odpowie na te prowokacje. Przewodniczący parlamentarnej komisji planowania budżetowego Nejat Koçer ogłosił, że w Turcji nie ma żadnego kryzysu gospodarczego, a bieżące turbulencje są wynikiem gry spekulacyjnej na rynkach światowych. Deputowany zapewnił także, iż proces ten zostanie w najbliższych dniach ukrócony przez skuteczne decyzje ekonomiczne prezydenta⁵⁷. W tym samym czasie agencja Moody's poinformowała, że skala upadku Turcji wykracza poza wszelkie dotychczasowe prognozy.

⁵⁴ *Kur krizi halkı ne kadar yoksullaştıracak?*, <https://www.dw.com/tr/kur-krizi-halk%C4%B1-ne-kadar-yoksulla%C5%9Ft%C4%B1racak/a-45076744> (dostęp: 28.01.2019).

⁵⁵ *Cumhurbaşkanı Erdoğan: Onların doları varsa bizim de halkımız var*, <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/08/10/baskan-erdogan-rizede> (dostęp: 28.01.2019).

⁵⁶ C. Oyvatt, *The End of Boom and the Political Economy of Turkey's crisis*, „GPERC Policy Brief” 2018, nr PB24-2018, s. 9-10.

⁵⁷ *Türkiye'de kesinlikle ekonomik kriz yaşanmıyor*, <https://www.sozcu.com.tr/2018/gundem/turkiyede-kesinlikle-ekonomik-kriz-yasanmiyor-2607500/> (dostęp: 28.01.2019).

Sytuacji nie poprawiła nawet pożyczka od zaprzyjaźnionego z władzami w Ankarze Kataru, który przekazał 15 miliardów dolarów na ratowanie tureckiego sektora finansowego. Jednorazowy zastrzyk pieniężny z Zatoki Perskiej ożywił gospodarkę Turcji tylko na chwilę, ponieważ nie wiązały się z nim żadne strategiczne posunięcia rządzących na rzecz uzdrowienia kondycji ekonomicznej państwa. Toteż kilka dni po otrzymaniu katarskiego wsparcia turecka waluta ponownie zaczęła tracić na wartości. Pod koniec sierpnia urząd złożył jeden z wiceszefów Centralnego Banku Republiki Turcji Erkan Kilimci, nieoficjalnie z powodu nieustannej presji politycznej ze strony Erdoğan. Kurs liry ustabilizował się na rekordowo niskim poziomie, natomiast przedłużające się kłopoty gospodarcze zmusiły wiele tureckich przedsiębiorstw do ograniczenia produkcji i masowych zwolnień pracowników. Straty, które sektor prywatny poniósł w miesiącach letnich, szacowane były na 250 miliardów dolarów⁵⁸.

6. Próby reform: Średnioterminowy Program Gospodarczy

Wydaje się, że te zatrważające dane skłoniły wreszcie rząd do poważnej reakcji na kryzys. W połowie września 2018 roku Berat Albayrak ogłosił Średnioterminowy Program Gospodarczy (2019-2021), opierający się na trzech filarach: stabilizacji, dyscyplinie i transformacji. Reagując na oczekiwania rynków, minister zapowiedział korektę planowanego wzrostu gospodarczego na rok 2019 z nierealnych w ówczesnych warunkach 5,5 procent do poziomu niewiele ponad 2 procent. Dodatkowo zgodnie ze słowami Albayraka Turcja miała dokonać znaczącej redukcji wydatków budżetowych, by powstrzymać powiększający się deficyt oraz zahamować inflację⁵⁹. Na koniec minister finansów i skarbu przedstawił plan głębokich reform strukturalnych, nakierowanych na odbudowanie międzynarodowego znaczenia Turcji. Jednym z kluczowych elementów w tym procesie miało być zrównoważenie importu i eksportu, co w konsekwencji przełoży się na wzmocnienie rodzimej waluty⁶⁰. Większość komentatorów zarówno z kraju, jak i z zagranicy z ulgą przyjęła wiadomość o podjęciu przez rząd działań naprawczych. Szczególnie ważne na tym polu było właściwe zidentyfikowanie strukturalnych problemów tureckiej gospodarki oraz

⁵⁸ Dolar kaç TL olursa 'Kriz' var diyeceksiniz, <http://aktifhaber.com/analiz/dolar-kac-tl-olursa-kriz-var-diyeceksiniz-h122171.html> (dostęp: 28.01.2019).

⁵⁹ E. T. Karagöl, *Türkiye Ekonomisinde Değişim Ve Dengelenme: Yeni Ekonomi Programı Üzerine Bir Değerlendirme*, „Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi” 2018, nr 13, s. 155-156.

⁶⁰ Son dakika... Bakan Albayrak, Yeni Ekonomi Programı'nı açıkladı, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/son-dakika-bakan-albayrak-orta-vadeli-programi-acikliyor-40961900> (dostęp: 28.01.2019).

porzucenie mitu „wzrostu za wszelką cenę” na rzecz ustabilizowania kondycji ekonomicznej państwa. Eksperci podkreślali przy tym, że efekty wcielania w życie kolejnych etapów Programu będą widoczne dopiero po kilku miesiącach, a ich powodzenie uzależnione jest od szeregu czynników wewnętrznych i zewnętrznych⁶¹. Ostatecznie nie można przecież wykluczyć, że realizacja planu naprawy gospodarczej Turcji pozostanie jedynie w sferze deklaracji.

Przedstawienie Średnioterminowego Programu Gospodarczego nie uspokoiło jednak globalnych rynków finansowych, bowiem w wystąpieniu ministra zabrakło konkretów na temat niezbędnej restrukturyzacji sektora bankowego oraz precyzyjnego wskazania, które segmenty gospodarki będą obejmować planowane cięcia. Odnosząc powyższe propozycje władz w Ankarze do założeń teorii politycznego cyklu koniunkturalnego, koncepcja ustabilizowania sytuacji ekonomicznej w okresie powyborczym właściwie identyfikowała zaledwie część tureckich problemów. W ciągu pierwszych dni po prezentacji programu kurs liry niezmiennie ulegał gwałtownym wahaniom, aż wreszcie turecka waluta nieznacznie się umocniła. W celu utrzymania tego pozytywnego trendu Centralny Bank Republiki Turcji podniósł poziom stóp procentowych o 625 punktów bazowych, narażając się tym samym na krytykę ze strony Erdoğan, który natychmiast oświadczył, że stopy powinny zostać obniżone. Bank nie uległ tym razem presji politycznej, dzięki czemu na przełomie września i października lira stopniowo (oraz pomimo ciągłych zawirowań) zyskiwała na wartości⁶². Klęską rządzących zakończyła się natomiast próba zatrzymania inflacji. Z powodu wielomiesięcznych zaniedbań i lekceważenia problemu przez władze centralne trwał proces wzrostu cen w gospodarce, których poziom przekroczył w październiku 25 procent (w skali rocznej). Minister Albayrak opracował wówczas nowy program naprawczy, poświęcony tym razem wyłącznie walce z inflacją. Nie zawierał on jednak żadnych określonych rozwiązań, a jedynie zbiór ogólnych stwierdzeń dotyczących sposobów powrotu do równowagi ekonomicznej. Dodatkowo minister, odwołując się do solidarności narodowej, wezwał przedsiębiorców do obniżania cen za swoje produkty i usługi. Rząd ze swojej strony zapowiedział zamrożenie cen energii oraz wprowadzenie pakietu ulg

⁶¹ *Bakan Albayrak Yeni Ekonomi Programı'nı açıkladı; ekonomistler nasıl yorumladı?*, <http://t24.com.tr/haber/bakan-albayrak-yeni-ekonomi-programini-acikladi-ekonomistler-nasil-yorumladi,704779> (dostęp: 28.01.2019).

⁶² *The outlook for Turkish lira is not bright yet*, <https://ahvalnews.com/turkish-economy/outlook-turkish-lira-not-bright-yet> (dostęp: 28.01.2019).

podatkowych⁶³. Z punktu widzenia długoterminowej strategii gospodarczej zaprezentowany w październiku plan stłumienia inflacji nosił znamiona niezbyt przemyślanej akcji propagandowej, obliczonej na mobilizację społeczeństwa w momencie kryzysowym. Nadal brakowało natomiast konkretnych i przede wszystkim kompleksowych decyzji politycznych kończących cykl wyborczy w 2018 roku.

Chronologicznie ostatnim działaniem tureckich władz, które można uznać za próbę zatrzymania kryzysu, było zwolnienie z aresztu pastora Brunsona, do którego doszło w połowie października. W odpowiedzi prezydent Trump publicznie podziękował Turkom za racjonalną postawę i zapowiedział rozwój partnerskich relacji między Waszyngtonem i Ankarą. Słowa amerykańskiego prezydenta korzystnie wpłynęły na postrzeganie Turcji przez rynki finansowe, dzięki czemu lira odrobiła kolejne kilka procent w stosunku do dolara. Deklaracjom politycznym nie towarzyszyły jednak konkretne decyzje ekonomiczne, bowiem Biały Dom utrzymał ograniczenia celne na tureckie aluminium i stal, znosząc jedynie sankcje na dwóch ministrów rządu Erdoğan⁶⁴. Mimo to prezydent Turcji złagodził swój ton względem USA, dostrzegając z pewnością, że gospodarcza kondycja jego kraju jest ogromnie uzależniona od postrzegania Ankary na arenie międzynarodowej.

7. Podsumowanie

Niewątpliwie przyjęcie przez władze tureckie mniej konfrontacyjnej postawy w relacjach z partnerami zagranicznymi nie zakończy ogromnego kryzysu gospodarczego, czego świadomość musi mieć nawet tak niekonwencjonalnie działający w sferze ekonomicznej polityk, jakim jest Recep Tayyip Erdoğan. Z drugiej strony bardziej pozytywny klimat wokół Turcji może skłonić część inwestorów do powrotu nad Bosfor, co w efekcie pozwoli rodzimej gospodarce na odbicie się od dna. Jest to jednak scenariusz niepewny, a ponadto nawet dopływ szerokiego strumienia kapitału zagranicznego nie będzie w stanie uzdrowić strukturalnych bolączek tureckiego systemu ekonomicznego. Analizując ruchy podjęte przez rządzących w ciągu pierwszych tygodni 2019 roku, można zaryzykować twierdzenie, iż bieżące problemy uprzytomniły władzom w Ankarze, że bez radykalnej korekty polityki

⁶³ Berat Albayrak enflasyon programını açıkladı! İşte alınacak önlemler, <https://www.sozcu.com.tr/2018/ekonomi/son-dakika-enflasyonla-mucadele-programi-aciklaniyor-2670249/> (dostęp: 28.01.2019).

⁶⁴ Son dakika: Ve beklenen oldu! Türkiye ve ABD'de peş peşe duyurdu!, <http://www.milliyet.com.tr/son-dakika-turk-bakanlar-abd-ekonomi-2771095/> (dostęp: 28.01.2019).

gospodarczej i związanej z nią serii dotkliwych reform, Turcja nie wróci już do stanu sprzed kryzysu, kiedy Bank Światowy stawiał ją za wzór do naśladowania dla innych państw rozwijających się. W związku z tym Średnioterminowy Program Gospodarczy stanowi dowód na to, że rządzący zdecydowali się wreszcie właściwie zareagować na kłopoty, w jakich znalazła się Turcja. Mimo tego, że plan naprawczy został ogłoszony z co najmniej półrocznym opóźnieniem, spowodowanym głównie przez niezrozumiały upór prezydenta Erdoğan, pocieszający dla polityków Partii Sprawiedliwości i Rozwoju może być fakt, że gospodarka jest sferą dynamiczną i zdolną do odbudowy. Najlepszym przykładem na to jest sama Turcja, która w swojej historii wielokrotnie wychodziła z poważnych trudności ekonomicznych. Pozostaje jedynie pytanie, czy tureckie władze nie będą w tym procesie przeszkadzać?

Nie ma natomiast wątpliwości, że działania państwa znajdującego się w fazie zmiany ustrojowej niełatwo wpisać w sztywne ramy teoretyczne. Zapoczątkowany wraz z ogłoszeniem wyników referendum konstytucyjnego proces przechodzenia z muzułmańskiej wersji demokracji w stronę rządów autorytarnych trwa nadal i nie sposób przewidzieć, jaką formę będzie miał ostateczny model przyjęty przez prezydenta Erdoğan. Zastrzeżenie to dotyczy także sfery gospodarczej, która w wyniku nierozważnych decyzji politycznych pogrąża się od roku w głębokim kryzysie. Niemniej na tureckim przykładzie zidentyfikować można pewne elementy występujące w modelu opracowanym przez Williama Nordhousa. Posługując się terminologią właściwą dla teorii PBC, nowy cykl koniunkturalny w tureckiej gospodarce rozpoczął się wraz z wprowadzeniem pod koniec 2017 roku pakietu inicjatyw ekonomicznych, które zgodnie z założeniami prezydenta Erdoğan miały doprowadzić do znaczącego ożywienia gospodarczego. Polityk prawdopodobnie już wówczas rozważał ogłoszenie w 2018 roku przyspieszonych wyborów, więc wspomniana stymulacja gospodarki była klasycznym zabiegiem na rzecz zapewnienia sobie szerokiego poparcia wśród obywateli w krótkiej perspektywie czasowej. Jednakże turecki system gospodarczy znajdował się w tym momencie w fazie poważnego rozchwiania, które uległo intensyfikacji w wyniku braku korekty polityki ekonomicznej bezpośrednio po wygranych przez Erdoğan wyborach. Wydaje się, że prezydent uznawał samą presję polityczną za czynnik wystarczający do wpływania na gospodarkę i likwidowania wszystkich jej problemów. Błędne wyobrażenie Erdoğan o procesach ekonomicznych ujawniło się także w trakcie reakcji tureckich władz na kryzys, czego najlepszym przykładem był plan walki

z inflacją za pomocą obniżania stóp procentowych. Ingerencja polityczna w sferę gospodarczą, której celem było zapewnienie nad Bosforem nieustannego wzrostu, doprowadziła turecką gospodarkę do stanu przegrzania. Zgodnie z teorią Nordhaua prezydent Erdoğan powinien skorzystać ze wszystkich dostępnych narzędzi, aby dokonać radykalnej korekty swojej ekspansyjnej polityki sprzed ubiegłorocznych wyborów. Być może pożądane uspokojenie zapewni tureckiej gospodarce skuteczna realizacja poszczególnych punktów Średnioterminowego Programu Gospodarczego Berata Albayraka.

Wśród ekonomistów istnieją jednak uzasadnione obawy, że szkody poczynione przez nieodpowiedzialne decyzje rządzących mogły nieodwracalnie naruszyć podstawy systemu gospodarczego republiki. W grudniu 2018 roku ukazał się niepokojący artykuł Ufuka Söylemeza, który przewidywał w nim początek stagflacji w tureckiej gospodarce. Zdaniem badacza pełnia kryzysu objawi się dopiero w 2019 roku, kiedy to do rekordowo wysokiej inflacji dołączy stagnacja produkcji przemysłowej. Efektem tego procesu będzie całkowite zatrzymanie wzrostu gospodarczego we wszystkich sektorach, co w konsekwencji może zakończyć się długotrwałą recesją⁶⁵. Istotnie, według prognoz krótkoterminowych, opartych na analizie wskaźników za ostatni kwartał ubiegłego roku, wyraźne spadki dotkną kluczowych gałęzi tureckiej gospodarki (przemysł, rolnictwo i budownictwo). Dodając do tego przewidywany wzrost poziomu bezrobocia (nawet o kilkanaście procent) oraz postępującą deprecjację liry, przyszłość kraju rzeczywiście rysuje się w ciemnych barwach.

Oceniając ekonomiczne perspektywy dla Turcji nie można oczywiście zapominać o kontekście międzynarodowym. Zgodnie z zapowiedziami ekspertów, w 2019 roku dojdzie do spowolnienia poziomu wzrostu na światowych rynkach, na co wpływ miały niedawne działania banków centralnych największych gospodarek. Wyznacznikiem osłabienia globalnej koniunktury były wyniki indeksów na niektórych giełdach, które pod koniec ubiegłego roku przyniosły inwestorom znaczne straty. Zdaniem analityków ten niekorzystny trend ulegnie nasileniu w 2019 roku, ale tym razem system jest przygotowany na ewentualne kłopoty, wobec czego przyszłe zawirowania nie powinny skutkować wybuchem nowego kryzysu. Przed zagrożeniami związanymi z nadchodzącym spowolnieniem zabezpieczają się najważniejsze państwa z punktu widzenia światowej gospodarki. W tym

⁶⁵ *Ekonomik kriz ne zaman bitecek*, <https://odatv.com/ekonomik-kriz-ne-zaman-bitecek-25121803.html> (dostęp: 29.01.2019).

miejscu warto wspomnieć chociażby o decyzji amerykańskiej Rezerwy Federalnej (Fed), która wdrożyła już plan zaostrzenia polityki pieniężnej. Wiąże się ona między innymi z dalszą aprecjacją dolara, co nie jest dobrą wiadomością dla rynków wschodzących. Rosnąca wartość amerykańskiej waluty negatywnie wpływa bowiem na kondycję zależnych od dopływu kapitału zagranicznego gospodarek państw rozwijających się. Konsekwencje tego procesu są szczególnie bolesne w czasach kryzysu wewnętrznego, zatem amerykańska polityka może pośrednio przyczynić się do pogłębienia zapaści gospodarczej Turcji, która jest obecnie niezwykle wrażliwa na nastroje rynków⁶⁶.

Z powyższego podsumowania wyłania się obraz Republiki Turcji jako państwa poważnie zagrożonego długotrwałym kryzysem gospodarczym. Opisany przykład jasno demonstruje, jakie szkody w systemie ekonomicznym może wyrządzić niekontrolowane zawłaszczanie kolejnych sfer życia publicznego przez władze centralne. W wyniku zlekceważenia symptomów kryzysu przez prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğanę oraz jego doradców, a następnie prowadzenia skrajnie niekonwencjonalnej polityki gospodarczej, Republika Turcji znajduje się obecnie na krawędzi stagflacji, która niesie w sobie ryzyko przewlekłej recesji. Zdaniem niektórych komentatorów sytuacja powróci do normy dopiero po wycofaniu się prezydenta z autorytarnych zmian ustrojowych, dzięki czemu Turcja ponownie stanie się państwem demokratycznym o względnie stabilnym systemie parlamentarnym. Równocześnie władze w Ankarze powinny działać zgodnie z aktualnymi zaleceniami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, stopniowo liberalizując swoją politykę gospodarczą i eliminując wszystkie dotychczasowe patologie⁶⁷.

Niezależnie od decyzji prezydenta Erdoğanę i jego administracji odnośnie sposobów dalszej walki z kryzysem, w obecnych warunkach trudno sobie wyobrazić, aby Turcja odbiła się od dna równie szybko, jak po turbulencjach z 2001 czy 2008 roku. System gospodarczy został bowiem całkowicie zdestabilizowany w wyniku nieodpowiedzialnych działań rządzących i wobec tego nie będzie w stanie samodzielnie się zregenerować. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi zadłużenie zagraniczne Republiki Turcji w 2019 roku wyniesie 180 mld dolarów, w związku z czym deficyt na koniec bieżącego roku sięgnie rekordowych wartości. Władze nie mają więc możliwości nadania

⁶⁶ *Ekonomik kriz bağıra bağıra geldi*, <https://odatv.com/ekonomik-kriz-bagira-bagira-geldi-29121817.html> (dostęp: 29.01.2019).

⁶⁷ *Beş soruda 2018-2019 ekonomik krizi*, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/12/13/bes-soruda-2018-2019-ekonomik-krizi/> (dostęp: 29.01.2019).

gospodarce nowego impulsu, a wspomniana wyżej sytuacja na rynkach również działa na niekorzyść Turków. Ratunkiem dla Ankary mogłaby być pożyczka z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ale znając niechęć prezydenta Erdoğan do globalnych instytucji finansowych Partia Sprawiedliwości i Rozwoju zwróci się o pomoc do MFW dopiero w absolutnie ekstremalnych okolicznościach. Obserwując ostatnie wydarzenia na tureckiej scenie politycznej wygląda na to, że na razie receptą na kryzys ma być reforma Centralnego Banku Republiki Turcji, zalecana przez ekonomistów związanych z obozem rządowym. Według ich propozycji, głównym zadaniem banku będzie odtąd prowadzenie bardziej aktywnej polityki pieniężnej, która w perspektywie zatrzyma postępy kryzysu⁶⁸. Niemniej plan nie zakłada ograniczenia wpływów prezydenta na instytucję banku centralnego, wobec czego powodzenie tej inicjatywy budzi uzasadnione wątpliwości. W całym procesie naprawy tureckiej gospodarki nie można zapominać także o kalendarzu wyborczym. Na 31 marca 2019 roku zaplanowane zostały wybory lokalne, więc zgodnie z teorią politycznego cyklu koniunkturalnego do tego czasu nie należy spodziewać się radykalnych reform. Natomiast przez kolejne cztery lata (do wiosny 2023 roku) nad Bosforem nie będą odbywały się żadne wybory ani referenda. Wydaje się, że jest to ostatnia szansa dla prezydenta Erdoğan oraz Partii Sprawiedliwości i Rozwoju na faktyczne i trwałe uzdrowienie systemu ekonomicznego Republiki Turcji.

⁶⁸ N. Gür, M. Tatliyer, Ş. Dilek, *Yeni Sistemde Yeni Ekonomi: Detaylı Bir Yol Haritası Önerisi*, „SETA Rapor” 2018, nr 116, s. 57-59.

Artur Gruszczak 

Polityka Królestwa Danii wobec problemu migracji: zagadnienia polityki i bezpieczeństwa

Streszczenie

Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej spowodował renacjonalizację polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich, przejawiająca się w zaostrzeniu kontroli granicznych, zmianach w polityce imigracyjnej w kierunku ograniczenia napływu cudzoziemców, a także restrykcyjnym podejściu do migrantów międzynarodowych. Przypadek Danii zasługuje na szczególne traktowanie z uwagi na zdecydowane odejście od liberalnego modelu imigracyjnego w kierunku restrykcyjnej i asymilacyjnej polityki wobec cudzoziemców, kształtowanej na podbudowie nacjonalistycznej. Niniejszy artykuł przedstawia politykę Danii wobec kryzysu migracyjnego w świetle krajowych uwarunkowań prawnych, politycznych i kulturowych. Rozwija tezę, iż Dania na wiele lat przed wybuchem kryzysu migracyjnego w Europie (2015-2016) zaostrzała politykę wobec cudzoziemców. Kryzys migracyjny przyspieszył i radykalizował te działania, które w zasadniczej mierze ograniczały lub utrudniały napływ cudzoziemców do Królestwa Danii. W rezultacie Dania – na tle pozostałych państw członkowskich UE – stała się jednym z najbardziej niechętnych imigrantom krajów.

Słowa kluczowe: Dania • imigracja • cudzoziemcy • polityka • bezpieczeństwo

Abstract

The migration crisis in the European Union has contributed to the renationalisation of internal security policies of the member states, which was manifested in the tightening of border controls, changes in immigration policies aiming to restrain the inflow of third-country nationals, as well as a restrictive approach to international migrants. The case of Denmark deserves a special treatment due to a considerable departure from the liberal immigration model towards a restrictive and assimilatory approach to foreigners based on nationalist arguments. This article elaborates on Denmark's policy towards the migration crisis in the context of legal, political and cultural determinants. It is argued that Denmark tightened its policy towards third-country nationals well before the outbreak of the migration crisis in Europe (2015-2016). The crisis accelerated and radicalized those measures which significantly limited or hindered the influx of foreigners into the Kingdom of Denmark. As a result, Denmark – compared to other EU member states – has become one of the countries most reluctant to immigrants.

Keywords: Denmark • immigration • foreigners • politics • security

1. Wprowadzenie

Problem migracji od kilku lat stanowi jedno z głównych zagadnień integracji europejskiej, przyciągających uwagę nie tylko polityków odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w swoich państwach oraz na poziomie Unii Europejskiej (UE), ale i obywateli UE, a także reprezentujących je ugrupowań politycznych. Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej, który osiągnął kulminację w 2015 r., wywołał poważne reperkusje w państwach członkowskich, bez względu na bezpośrednie skutki napływu cudzoziemców. Jedną z najpoważniejszych konsekwencji była renacjonalizacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, przejawiająca się w zaostrzeniu kontroli granicznych, zmianach w polityce imigracyjnej w kierunku ograniczenia napływu cudzoziemców, a także restrykcyjnym podejściu do międzynarodowych migrantów ubiegających się o status uchodźcy. Choć zjawisko renacjonalizacji wystąpiło w niemal wszystkich państwach członkowskich, przypadek Danii zasługuje na szczególne traktowanie z uwagi na:

- 1) zdecydowane odejście od liberalnego modelu imigracyjnego w kierunku restrykcyjnej i asymilacyjnej polityki wobec cudzoziemców, kształtowanej na podbudowie nacjonalistycznej;
- 2) rosnącą rolę partii nacjonalistycznych i antyimigracyjnych;
- 3) wyłączenie Królestwa Danii ze współpracy w ramach UE w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, ochrony granic oraz wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej.

Model polityki imigracyjnej opartej na względnej otwartości wobec cudzoziemców oraz stosunkowo wysokich standardach opieki i pomocy dla imigrantów i uchodźców uległ przyspieszonym zmianom pod naciskiem partii politycznych o orientacji nacjonalistycznej, populistycznej i antyimigracyjnej, które dokonały radykalnej reinterpretacji założeń tradycyjnego skandynawskiego „nacjonalizmu państwowego”¹. Skutkiem tego było przywrócenie kontroli na granicach Danii z państwami strefy Schengen, zaostrzenie przepisów prawnych dotyczących cudzoziemców, a także ograniczenie świadczeń socjalnych dla imigrantów i uchodźców.

¹ Zob. E. Bergmann, *Nordic Nationalism and Right-Wing Populist Politics. Imperial Relationships and National Sentiments*, London 2017, s. 11-12.

Niniejszy artykuł przedstawia politykę Danii wobec kryzysu migracyjnego w świetle krajowych uwarunkowań, ograniczając kontekst regionalny do kwestii regulacji transgranicznego przepływu osób². Opiera się na tezie, iż formowanie się tej polityki było długotrwałym procesem, uruchomionym na wiele lat przed wybuchem kryzysu migracyjnego w Europie, pozostając w silnym związku z procesami integracyjnymi w regionie nordyckim oraz w Unii Europejskiej. Kryzys migracyjny przyspieszył i zradykałizował te działania, które w zasadniczej mierze ograniczały lub utrudniały napływ cudzoziemców do Królestwa Danii. W rezultacie Dania – na tle pozostałych państw członkowskich UE – stała się jednym z najbardziej niechętnych imigrantom krajów.

2. Dania na tle sytuacji migracyjnej w Unii Europejskiej

Królestwo Danii jest państwem o średnim poziomie obecności imigrantów. Liczba mieszkańców Danii, według stanu na dzień 1 grudnia 2017 r., wynosiła 5 749 tys.³. Liczba cudzoziemców wyniosła 591 tys., z czego obywatele UE stanowili 248 tys., zaś imigranci z krajów trzecich 343 tys. W duńskich statystykach demograficznych uwzględniane jest też pierwsze pokolenie potomków imigrantów (tzn. dzieci imigrantów urodzone na terytorium Królestwa Danii). W tej grupie znalazło się 28,5 tys. obywateli UE oraz 148 tys. potomków przybyszów spoza Unii Europejskiej⁴. Odsetek cudzoziemców w ogólnej liczbie ludności wniósł 11,9, co plasowało Danię na 17. miejscu w Unii Europejskiej (ex aequo z Grecją). Biorąc pod uwagę cudzoziemców pochodzących spoza Unii Europejskiej, Dania znalazła się na 13. miejscu w UE⁵.

Kryzys migracyjny, który dotknął Unię Europejską w 2015 r., był efektem bezprecedensowej w dziejach powojennej Europy skali napływu ludności z innych kontynentów, jej masowych przemieszczeń na terytorium Europy i nierównomiernego rozmieszczenia imigrantów w krajach docelowych. Wydarzenia „arabskiej wiosny” 2011 r., przewlekłe konflikty zbrojne w Iraku, Afganistanie i na Półwyspie Somalijskim, a nade wszystko wojna domowa w Syrii, doprowadziły do uformowania się wielomilionowej rzeszy uchodźców

² W artykule przedstawiono stan na dzień 1 stycznia 2018 r.

³ Danmarks Statistik, *Nøgletal om befolkningen*, Statistikbanken, <https://www.statistikbanken.dk/10021> (dostęp: 29.12.2017).

⁴ Danmarks Statistik, *Folketal den 1. kvartalet efter område, køn, alder og herkomst*, Statistikbanken, <https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=FOLK1E&PLanguage=0> (dostęp: 29.03.2018).

⁵ Stan na dzień 1.01.2018 r. Za: Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, March 2019, s. 11, <https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/> (dostęp: 9.05.2019).

zmierzających w kierunku Europy. Grupę tę tworzyły ofiary wojen, konfliktów i ubóstwa, liczące na uzyskanie statusu uchodźcy międzynarodowego lub czasową ochronę w oparciu o międzynarodowe i europejskie normy prawa humanitarnego. Wykorzystując niski poziom ochrony granic zewnętrznych krajów południowej Europy, ograniczenia mechanizmów zarządzania granicami zewnętrznymi w Unii Europejskiej, a nade wszystko brak odpowiedzialności niektórych państw UE za należyte stosowanie mechanizmów wspólnego systemu azylowego, migranci od 2015 r. bez większych przeszkód i na masową skalę przekraczali granice zewnętrzne Unii Europejskiej, kontynuując długą, wyczerpującą wędrówkę do krajów docelowych⁶. Wysiłki zmierzające do ograniczenia skali i intensywności napływu imigrantów do państw członkowskich UE przyniosły zauważalne efekty w połowie 2017 r., aczkolwiek wysoki poziom imigracji, w szczególności liczba wniosków o status uchodźcy, utrzymał się w kolejnych latach⁷. Zmniejszenie napływu imigrantów i uchodźców było częściowo wynikiem porozumienia między Unią Europejską a Turcją z marca 2016 r., w zasadniczej jednak mierze efektem zaostżenia przez większość państw członkowskich UE krajowych środków polityki imigracyjnej i azylowej. Ta tendencja widoczna była także w krajach nordyckich.

Region nordycki był jednym z preferowanych przez imigrantów obszarów docelowych. Z uwagi na czynniki geograficzne, ustrojowe i historyczne, przyciągał cudzoziemców z różnych regionów pochodzenia, gotowych przemierzyć niemal cały kontynent europejski w drodze do upragnionego celu. Przekonanie o przychylnym stosunku społeczeństw krajów nordyckich do cudzoziemców, łatwości uzyskania statusu uchodźcy oraz wysokim poziomie opieki nad osobami składającymi wnioski azylowe potęgowało napływ imigrantów, z których wielu ubiegało się o status uchodźcy. Jak pokazuje tabela 1, liczba wniosków azylowych rosła od 2011 r. we wszystkich państwach nordyckich, niemniej widać wyraźnie, że Szwecja była państwem głównego wyboru. Dania, obok Norwegii i Finlandii, należała do krajów drugiego wyboru, które uniknęły masowego napływu cudzoziemców, ale odczuły wyraźnie konsekwencje polityczne, społeczne i kulturowe. Na tle państw członkowskich Unii Europejskiej, Szwecja w 2015 r. była trzecim krajem pod względem liczby złożonych

⁶ Ogólna liczba imigrantów w państwach członkowskich UE w 2015 r. szacowana jest na 4 mln osób. Wnioski azylowe złożyło w tym czasie 1 322 845 cudzoziemców. Dane za: Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dtaset=migr_asyappctza&lang=en (dostęp: 29.12.2019).

⁷ Liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy międzynarodowego złożonych w 2018 r. równała się 647 165. Rok wcześniej wyniosła 712 235, a w 2016 r. 1 260 910. Dane za: Ibidem.

wniosków azylowych (po Niemczech i Węgrzech), ale już rok później znalazła się na ósmym miejscu. Dania w 2015 r. uplasowała się na 10. miejscu, w 2016 r. na miejscu 14., a rok później na 17. Ta spadkowa tendencja odzwierciedlała zaostrzenie krajowych środków i mechanizmów polityki azylowej.

Tabela 1: Liczba wniosków azylowych złożonych w krajach nordyckich w latach 2011-2017.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dania	3 945	6 045	7 170	14 680	20 935	6 180	3 220
Norwegia	8 995	9 685	11 930	11 415	31 110	3 485	3 520
Szwecja	29 670	43 865	54 270	81 180	162 450	28 790	26 325
Finlandia	2 915	3 095	3 210	3 620	32 345	5 605	4 990
Islandia	75	115	125	170	370	1 125	1 085

Źródło: Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en (dostęp: 29.06.2018).

Mimo wyraźnego wzrostu liczby wniosków azylowych w latach 2014-2015, kraje nordyckie utrzymywały wysoki wskaźnik pozytywnych decyzji odnośnie do złożonych wniosków, świadczący o pełnym zrozumieniu dla sytuacji wnioskujących, humanitarnym podejściu do cudzoziemców poszukujących pomocy i ochrony międzynarodowej. Wskaźnik ten, zwłaszcza w przypadku Danii, Szwecji i Norwegii, wyraźnie przekraczał średnią unijną (zob. tabela 2). W 2017 r. zauważono zdecydowane obniżenie poziomu pozytywnych decyzji, w niektórych przypadkach (Dania i Szwecja) nawet poniżej średniej UE. W odniesieniu do Danii można zauważyć, że zdecydowany spadek liczby wniosków o ochronę międzynarodową złożonych przez cudzoziemców po 2015 r. szedł w parze z wyraźnie zaostrzoną procedurą administracyjną skutkującą spadkiem liczby pozytywnych decyzji do poziomu z początku drugiej dekady XXI wieku oraz obniżeniem wskaźnika skuteczności wniosków azylowych (w 2017 r. tylko co trzeci wnioskujący otrzymał ochronę międzynarodową w Danii, w 2018 r. co drugi).

Tabela 2: Wskaźnik uznawalności wniosków azylowych złożonych w krajach nordyckich (bez Islandii) w latach 2014-2017 (w %).

	2014		2015		2016		2017	
	A*)	B**)	A	B	A	B	A	B
Dania	68	16	81	21	68	20	34	19
Szwecja	77	18	72	18	69	25	44	24
Norwegia	64	11	66	19	66	7	71	11
Finlandia	54	79	57	67	34	43	48	65
UE	45	18	52	14	61	17	46	36

*) A – decyzja organu I instancji

**) B – decyzja organu odwoławczego

Źródła: Eurostat, *EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017*, „News Release”, nr 67/2018, s. 4; Eurostat, *EU Member States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016*, „News Release”, nr 70/2017, s.5; Eurostat, *EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015*, „News Release”, nr 75/2016, s. 5; Eurostat, *EU Member States granted protection to more than 185 000 asylum seekers in 2014*, „News Release”, nr 82/2015, s. 4.

Wspominane wyżej zjawisko zdecydowanego zaostrzenia procedur ubiegania się o ochronę międzynarodową i status uchodźcy (zob. tabela 3) było typowe zarówno dla krajów nordyckich (z wyjątkiem Islandii, która przyjmowała śladowe ilości uchodźców), jak i większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Dania zdołała utrzymać liczbę cudzoziemców na stosunkowo niskim poziomie w kryzysowym okresie 2014-2016, odgrywając rolę kraju tranzytowego dla setek tysięcy migrantów ciągnących do Szwecji. Istotnymi czynnikami kształtującymi tę sytuację były środki bezpieczeństwa wewnętrznego i nadzoru granicznego przyjęte po 2001 r., a także reperkusje tzw. afery karykaturowej.

Po zamachach terrorystycznych w USA w 2001 r., jak zauważają Rytter i Holm Pedersen, „do dyskursu integracyjnego, widocznego na duńskiej scenie publicznej od lat dwudziestych [...], włączyły się obawy o bezpieczeństwo narodowe i potencjalne zagrożenie ze strony muzułmanów zarówno w Danii, jak i poza jej granicami. W trwającym procesie sekurytyzacji, nie tylko zewnętrzne granice kraju, lecz również wewnętrzne

krańce państwa – uosabiane przez społeczność muzułmańskich imigrantów – wymagały obserwacji i zarządzania.”⁸.

Tabela 3: Liczba decyzji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków azylowych w krajach nordyckich wydanych w latach 2011-2017.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dania	1 735	2 105	3 360	5 765	10 200	7 405	2 750
Norwegia	4 015	6 125	6 770	5 865	7 150	13 190	5 270
Szwecja	10 625	15 290	26 395	33 025	34 470	69 350	31 235
Finlandia	1 340	1 840	1 795	1 430	1 795	7 365	4 255
Islandia	b.d.	10	15	30	85	115	125

Źródła: Eurostat, *EU Member States granted protection to more than half a million ...*, op. cit., s. 3; Eurostat, *EU Member States granted protection to more than 700 000 ...*, op. cit., s. 3; Eurostat, *EU Member States granted protection to more than 330 000 ...*, op. cit., s. 3; Eurostat, *EU Member States granted protection to more than 185 000 ...*, op. cit., s. 3; Eurostat, *EU Member States granted protection to 135 700 asylum seekers in 2013*, „News Release”, nr 98/2014, s. 3; Eurostat, *EU Member States granted protection to more than 100 000 asylum seekers in 2012*, „News Release”, nr STAT/13/2013, s. 2; Eurostat, *EU Member States granted protection to 84 100 asylum seekers in 2011*, „News Release”, nr 96/2012, s. 2.

W klimacie zagrożenia ekstremizmem religijnym i obaw przed terroryzmem skrajnych dżihadystowskich ugrupowań muzułmańskich, w 2005 r. wybuchła afery z powodu publikacji karykatur proroka Mahometa przez duński dziennik „Jyllands-Posten”. Kontrowersyjne karykatury zostały następnie przedrukowane w wielu krajach świata i wywołały burzliwą dyskusję dotyczącą granic wolności słowa oraz poszanowania uczuć religijnych⁹. W Danii doszło do wielotysięcznych marszów protestacyjnych muzułmanów, a nawet lokalnych zamieszek i gróźb zamachów terrorystycznych ze strony radykalnych wyznawców islamu. Skandal wywołany przez „Jyllands-Posten” odzwierciedlał narastającą w społeczeństwie duńskim od początku XXI wieku niechęć do muzułmanów oraz wzrost znaczenia populistycznej prawicowej Duńskiej Partii Ludowej (*Dansk Folkeparti*, DF) niekryjącej wrogości wobec obcokrajowców wyznających islam. Sprawa karykatur Mahometa stała się

⁸ M. Rytter, M. Holm Pedersen, *A decade of suspicion: Islam and Muslims in Denmark after 9/11*, „Ethnic and Racial Studies” 2014, t. 37, nr 13, s. 2306.

⁹ F. Yilmaz, *The Politics of the Danish Cartoon Affair: Hegemonic Intervention by the Extreme Right*, „Communication Studies” 2011, t. 62, nr 1, s. 5–6.

okazją do otwartej konfrontacji między liberalnym modelem demokracji przedstawicielskiej a muzułmańskimi imigrantami stawiającymi zasady wiary ponad prawem wewnętrznym i nie wahającymi się przed przemocą w imię religii¹⁰.

Po zamachu terrorystycznym w Kopenhadze w lutym 2015 r.¹¹ problem zagrożenia ze strony radykalnych muzułmanów odżył i na dodatek wpisał się w kontekst europejski¹². Kwestia cudzoziemców znalazła nowy istotny punkt odniesienia: bezpieczeństwo państwa oraz ład publiczny, a także nordyckie i europejskie zasady transgranicznego przepływu osób.

3. Dania jako członek Nordyckiego Związku Paszportowego i strefy Schengen

Dania uczestniczyła od początku w działaniach państw regionu nordyckiego zmierzających do ułatwień w podróżowaniu po terytorium tych pięciu państw (oprócz Danii także Szwecji, Norwegii, Finlandii i Islandii). Już od 1929 r. obywatele tych państw mogli przekraczać wspólne granice bez konieczności posiadania paszportu, jednak wybuch wojny zimowej w listopadzie 1939 r. wymusił przywrócenie dokumentów paszportowych, wprowadzenie wiz i ścisłe kontrole na granicach wewnętrznych¹³.

Po zakończeniu II wojny światowej, podjęto wielostronne rozmowy o przywróceniu zasad swobodnego podróżowania po regionie nordyckim. Zakończyły się one podpisaniem przez przedstawicieli rządów Danii, Szwecji, Norwegii i Finlandii 14 lipca 1952 r. w Sztokholmie protokołu o zniesieniu w stosunku do obywateli tych krajów obowiązku posiadania paszportu lub innego dokumentu podróży przy poruszaniu się lub pobycie na terytorium

¹⁰ Zob. M. Rytter, M. Holm Pedersen, op. cit.; Ch. F. Rostbøll, *Autonomy, Respect, and Arrogance in the Danish Cartoon Controversy*, „Political Theory” 2009, t. 37, nr 5, s. 623-648; C. Sløk, *Here I Stand. Lutheran Stubbornness in the Danish Prime Minister’s Office during the Cartoon Crisis*, „European Journal of Social Theory” 2009, t. 12, nr 2, s. 231-248.

¹¹ Do aktu terroru doszło 14 lutego 2015 r. w domu kultury Kuttønden w czasie debaty zorganizowanej przez redakcję dziennika „Jyllands-Posten” pod hasłem „Sztuka, bluźnierstwo, wolność słowa”. Strzały padły po zabranii głosu przez szwedzkiego rysownika Larsa Vilksa, autora karykatur Mahometa, które wywołały skandal polityczny i zamieszki w 2005 roku. Zamachowcem okazał się Omar Abdel Hamid El-Hussein, syn palestyńskich imigrantów, mający przeszłość kryminalną, pobyt w więzieniu i odnotowaną skłonność do radykalizacji. Kilka godzin po strzelaninie w Kuttønden, El-Hussein zaatakował modlących się w wielkiej synagodze w centrum Kopenhadze. W wyniku działań policji zamachowiec został zastrzelony. Śmiertelnymi ofiarami terroru były dwie osoby, pięć odniosło rany. Zob. N. Orrenius, *Strzały w Kopenhadze*, Poznań 2018.

¹² W dniach 7-9 stycznia 2015 w Paryżu i w departamencie Île-de-France doszło do kilku aktów terroru, którego sprawcami byli islamscy terroryści związani z Al-Kaidą Półwyspu Arabskiego oraz Państwem Islamskim. Najbardziej dramatycznym wydarzeniem była masakra w redakcji satyrycznego tygodnia „Charlie-Hebdo”, której śmiertelnymi ofiarami było 12 pracowników. 11 osób zostało rannych. Zob. *Les attentats de janvier 2015*, https://www.lexpress.fr/actualite/societe/la-france-en-proie-aux-attaques-terroristes_1639127.html (dostęp: 6.04.2018).

¹³ D. C. Turack, *The Passport in International Law*, Lexington, Mass. – Toronto – London 1972, s. 81.

państw-sygnatariuszy¹⁴. Rządy tych państw zastrzegały, że przywrócenie kontroli paszportowych może nastąpić jedynie w razie wojny lub groźby wybuchu wojny, albo w obliczu nadzwyczajnych okoliczności o charakterze wewnętrznym lub międzynarodowym. Kolejnym krokiem w kierunku rozszerzenia swobody poruszania się po regionie nordyckim był protokół z 22 maja 1954 r. o wyłączeniu obywateli czterech państw-sygnatariuszy protokołu (Danii, Szwecji, Norwegii i Finlandii) z obowiązku posiadania paszportu lub zezwolenia na pobyt na terytorium innego państwa skandynawskiego¹⁵. W przypadku Danii protokół ten nie dotyczył Wysp Owczych i Grenlandii, czyli autonomicznych terytoriów zależnych Królestwa Danii¹⁶.

Następny etap w procesie liberalizacji ruchu osobowego realizowany był w ramach utworzonej w 1952 r. Rady Nordyckiej. Konwencja o zniesieniu kontroli paszportowej na granicach wewnątrznordyckich, podpisana 12 lipca 1957 r. w Kopenhadze przez przedstawicieli Danii, Norwegii, Szwecji i Finlandii¹⁷. Na jej podstawie utworzono Nordycki Związek Paszportowy, w ramach którego wprowadzono liberalne zasady przekraczania granic wewnętrznych zarówno przez obywateli państw-stron konwencji, jak i cudzoziemców¹⁸. Każdy cudzoziemiec mógł poruszać się po terytorium państw-sygnatariuszy¹⁹ w okresie do trzech miesięcy od daty przekroczenia granicy zewnętrznej obszaru nordyckiego bez poddawania się kontroli. Kontrola paszportowa została przeniesiona na granice zewnętrzne i usytuowana na przejściach lądowych, w portach morskich i lotniczych. Konwencja przewidywała możliwość wyrywkowej kontroli przy przekraczaniu granic wewnętrznych krajów nordyckich, wskutek czego wymagała wyznaczenia osobnych ścieżek na przejściu dla obywateli krajów nordyckich oraz dla cudzoziemców. Protokół do konwencji, podpisany

¹⁴ *Protocol concerning the abolition of passports for travel between Sweden, Denmark, Finland and Norway. Signed at Stockholm, on 14 July 1952*, „UN Treaty Series” 1954, t. 198, nr 2655. Protokół wszedł w życie retroaktywnie z dniem 12 lipca 1954 r. Zob. szerzej o współpracy nordyckiej: R. M. Czarny, *A Modern Nordic Saga: Politics, Economy and Society*, Cham 2017, s. 25-29, 37-43.

¹⁵ *Protocol between the Governments of Denmark, Finland, Norway and Sweden concerning the exemption of nationals of these countries from the obligation to have a passport or residence permit while resident in a Scandinavian country other than their own. Signed at Copenhagen, on 22 May 1954*, „UN Treaty Series” 1954, t. 199, nr 2675. Islandia przystąpiła do protokołu w dniu 3 listopada 1955 r.

¹⁶ Więcej na temat duńskich terytoriów zależnych: T. Brańka, *Geopolityczny status Królestwa Danii – mit państwa unitarnego*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 4; K. Szwed, *Autonomie duńskie na drodze do uzyskania niepodległości*, „Ius et Administratio” 2013, nr 2; K. Kubiak, *Nordyckie terytoria autonomiczne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4.

¹⁷ *Convention between Denmark, Finland, Norway and Sweden concerning the waiver of passport control at the intra-Nordic frontiers. Signed at Copenhagen, on 12 July 1957*, „UN Treaty Series” 1959, t. 322, nr 4660.

¹⁸ Zob. M. B. Salter, *Rights of Passage: The Passport in International Relations*, Boulder 2003, s. 108; D. C. Turack, op. cit., s. 84-86.

¹⁹ Konwencja wyłączała duńskie terytoria Wysp Owczych i Grenlandii oraz norweskie wyspy Svalbard i Jan Mayen.

2 kwietnia 1973 r., upraszczał zasady pobytu długoterminowego obywateli jednego państwa nordyckiego w innym kraju regionu i dostosowywał funkcjonowanie związku paszportowego do warunków członkostwa Danii we Wspólnotach Europejskich²⁰. Porozumienie o zmianie konwencji, zawarte 27 lipca 1979 r.²¹, dawało każdemu z państw-sygnatariuszy prawo do rezygnacji z kontroli osób opuszczających terytorium tych państw. Wzmacniało również prawo każdego państwa do przywrócenia kontroli paszportowej na granicach wewnętrznych przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy.

Aby nie dopuścić do nadużywania zasad swobodnego podróżowania, a tym bardziej rozprzestrzeniania zagrożeń wywołanych przez różne formy przestępczości transgranicznej, państwa nordyckie przyjęły tzw. środki kompensacyjne w postaci wzmocnionej współpracy policji, służb celnych, straży granicznych oraz organów sądowych w zakresie przeciwdziałania przestępczości transgranicznej oraz wspólnego ścigania przestępców, które były niezbędne dla zapewnienia właściwego przepływu osób. W związku z tym w 1962 r. zawarto układ helsiński²², który tworzył podstawy dla rozwoju współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Zakres tej współpracy został rozszerzony w kolejnym porozumieniu zawartym w 1972 r., już z udziałem przedstawiciela Islandii. Zawarte przez szefów policji porozumienie dotyczyło uproszczenia procedur pomocy wzajemnej w postępowaniu karnym, obejmującym czynności dochodzeniowo-śledcze prowadzone przez funkcjonariuszy policji lub organy prokuratorskie. Na podstawie porozumienia uruchomiono bezpośrednie kanały łączności między odpowiednimi organami ścigania w państwach nordyckich umożliwiające przepływ informacji oraz bezpośredni kontakt bez konieczności korzystania z innych sieci międzynarodowej współpracy policyjnej, w szczególności Interpolu (Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych)²³. We wrześniu 2000 r. w Kopenhadze podpisano porozumienie uzupełniające nordycką konwencję paszportową z 1957 r., a w październiku 2002 r.

²⁰ H. Fode, *Cooperation on Law Enforcement, Criminal Justice and Legislation in Europe. Nordic Experience*, [w:] H. Schermers [i in.] (red.), *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, Dordrecht – Boston – London 1993, s. 63-64.

²¹ *Convention between Denmark, Finland, Norway and Sweden concerning the waiver of passport control at the intra-Nordic frontiers. Signed at Copenhagen, on 12 July 1957. Agreement amending the above-mentioned Convention. Signed at Copenhagen on 27 July 1979*, „UN Treaty Series” 1980, t. 1159, nr 4660.

²² *Agreement between Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden concerning Co-Operation. Signed at Helsinki, on 23 March 1962*, http://www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/helsinki_agreement.pdf (dostęp: 29.05.2009).

²³ *Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid*, Det Kongelige Justis- og Politidepartment, St.meld. nr. 18 (1999-2000), s. 28, <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/19992000/018/PDFA/STM199920000018000DDDPDFA.pdf> (dostęp: 4.06.2009).

w Åbo zawarto nowe porozumienie o współpracy policyjnej krajów nordyckich, rozszerzające zakres współdziałania określony w układzie z 1972 r.²⁴. Obydwa dokumenty zostały przyjęte w celu dostosowania zasad współpracy państw nordyckich do wymogów określonych w układzie z Schengen z 1985 r. i konwencji wykonawczej do tegoż układu.

Układ z Schengen o stopniowym znoszeniu kontroli na granicach państw-stron (Republiki Federalnej Niemiec, Francji, Belgii, Holandii i Luksemburga)²⁵ wzbudził zainteresowanie Danii w związku z wcześniej zawartymi przez ten kraj z Republiką Federalną Niemiec (RFN) porozumieniami dotyczącymi ułatwień w przekraczaniu wspólnej granicy²⁶. W związku z tym jeszcze przed zawarciem układu w Schengen kanclerz RFN Helmut Kohl i premier Danii Anker Jørgensen przyjęli 16 maja 1985 r. deklarację, na podstawie której podjęte zostały rozmowy w sprawie nowego porozumienia uwzględniającego środki krótkoterminowe przyjęte przez Niemcy na mocy układu z Schengen. W wyniku tych rozmów podpisane zostało w Kupfermühle/Krusau w dniu 20 czerwca 1986 r. porozumienie w sprawie ułatwień przy przekraczaniu granicy²⁷. Porozumienie to dotyczyło już nie tylko obywateli Danii i RFN, ale i obywateli państw członkowskich WE oraz krajów nordyckich. Podobnie jak w przypadku Schengen, pojazdy osobowe z państw WE i krajów nordyckich, zwolnione były z systematycznej kontroli granicznej, mogły przekroczyć granicę bez zatrzymywania się. Kontrola celna oraz kontrola paszportowa miały charakter wyrywkowy. Porozumienie przewidywało także wprowadzenie odpowiednich środków zabezpieczających przed negatywnymi skutkami złagodzonych kontroli granicznych. Obydwie strony deklarowały podjęcie i koordynowanie zdecydowanych działań w celu przeciwdziałania terroryzmowi i przemytowi narkotyków. W tym celu wzmocniły koordynację i współpracę pomiędzy

²⁴ *Agreement of 18 September 2000 between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden supplementing the Nordic Passport Convention of 12 July 1957, as amended by the Agreement of 27 July 1979 and the Supplementary Agreement of 2 April 1973*, „UN Treaty Series”, 2003, t. 2155, poz. A-4660; *Avtale mellom de nordiske lands polismyndigheter om politisamarbeid*, http://www.raddningsverket.se/upload/Nordred/Avtal/Norge/avtal%20polissamarbete_norden.pdf (dostęp: 27.04.2009).

²⁵ *Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, „Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich” 2009, nr L 239.

²⁶ Porozumienie o przekraczaniu granicy z 30 czerwca 1956 r. wraz z protokołem dodatkowym z 16 marca 1959 r. umożliwiało obywatelom Danii i RFN przekraczanie granic w wyznaczonych miejscach poza przejściami granicznymi oraz w ramach tzw. małego ruchu granicznego. Porozumienie o wspólnych kontrolach granicznych i ustanowieniu wspólnych stacji kolejowych na granicy niemiecko-duńskiej z 9 czerwca 1965 r. upraszczało kontrolę pasażerów przy przekraczaniu granicy.

²⁷ *Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Kingdom of Denmark concerning facilitation of frontier crossing*, „UN Treaty Series” 1988, t. 1518, nr 26288.

służbami policyjnymi i celnymi, w szczególności w celu zwalczania takich form przestępczości, jak nielegalny handel narkotykami i bronią, nielegalne przekroczenia granicy i nielegalny pobyt na terytorium tych dwóch państw, oszustwa podatkowe i celne oraz przemyt. W ramach obowiązującego prawa krajowego, obydwa państwa wzmocniły wymianę informacji istotnych dla walki z przestępczością i zadeklarowały regularne kontakty między odpowiednimi organami. W zakresie środków długoterminowych, osiągnięto porozumienie w sprawie zwiększenia liczby wspólnych posterunków kontroli granicznej, harmonizacji polityk wizowych oraz rozszerzenia współpracy w zakresie prewencji kryminalnej i postępowania karnego.

Porozumienie z Kupfermühle/Krusau nadało Danii – jedynemu wówczas w regionie nordyckim państwu członkowskiemu WE – ważny status łącznika między Nordyckim Związkiem Paszportowym a Wspólnotami Europejskimi. Granica niemiecko-duńska ułatwiała podróże z zachodniej Europy do Skandynawii, stała się przy tym miejscem rozwoju transgranicznej współpracy policyjnej i celnej, której doświadczenia zostały spożytkowane w pracach nad tworzeniem strefy Schengen.

Utworzona w 1995 r. strefa Schengen była kolejnym, po Nordyckim Związku Paszportowym oraz Beneluksie, obszarem swobodnego podróżowania w Europie. Prawną podstawę strefy stanowiła Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 1985 r. Konwencja ta, przyjęta w 1990 r. przez pierwotne strony układu z Schengen²⁸, określała szczegółowe zasady zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych między państwami-sygnatariuszami, wzmocnienia ochrony i kontroli granic zewnętrznych, określenia statusu obywateli państw trzecich oraz przyjęcia środków wzmacniających bezpieczeństwo wewnętrzne państw-stron konwencji. Przewidywała także utworzenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), gromadzącego informacje ważne z punktu widzenia utrzymania porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego na obszarze Schengen.

W trakcie przygotowań do utworzenia strefy Schengen Dania zgłaszała rosnące zainteresowanie uczestnictwem we współpracy schengeńskiej. Perspektywa wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych strefy Schengen, w szczególności na granicy niemiecko-duńskiej, oraz systematycznego sprawdzania w Systemie Informacyjnym Schengen dokumentów obywateli należących do Nordyckiego Związku Paszportowego

²⁸ Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku, „Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich” 2000, nr L 239.

budziła zrozumiałe obawy Duńczyków korzystających z ułatwień przepływu osób na mocy porozumienia z 1986 r. Złożenie przez rząd duński w maju 1994 r. deklaracji intencji przystąpienia do układu z Schengen i wdrożenia przepisów konwencji wykonawczej²⁹, oznaczało jednocześnie groźbę poważnego kryzysu w Nordyckim Związku Paszportowym. Konwencja wykonawcza do układu z Schengen w art. 140 ust. 1 ograniczała członkostwo w strefie Schengen do państw należących do Unii Europejskiej³⁰. Po konsultacjach na forum Rady Nordyckiej, trzy państwa członkowskie UE – Dania, Szwecja i Finlandia – złożyły deklarację przyjęcia przepisów prawnych Schengen podkreślając jednocześnie konieczność wypracowania rozwiązania pozwalającego na utrzymanie jedności Nordyckiego Związku Paszportowego, a zatem umożliwiającego włączenie do strefy Schengen także Norwegii i Islandii. 27 lutego 1995 r. w Reykjavíku odbyło się spotkanie szefów rządów Rady Nordyckiej, podczas którego uzgodniono podjęcie działań dostosowujących zasady Nordyckiego Związku Paszportowego do konwencji wykonawczej Schengen³¹. Państwa członkowskie UE ze zrozumieniem przyjęły deklarację krajów nordyckich o zamiarze zachowania właściwości Związku Paszportowego i wyraziły zgodę na podjęcie dalszych działań zmierzających do akcesji państw nordyckich do układu z Schengen³². W dniu 19 grudnia 1996 r. w Luksemburgu państwa nordyckie uczyniły pierwszy krok w kierunku włączenia ich terytoriów do strefy Schengen. Dania, Szwecja i Finlandia podpisały protokoły akcesyjne przyjmując dorobek prawny Schengen, natomiast Islandia i Norwegia zawarły porozumienie stowarzyszeniowe o współpracy z państwami-stronami układu z Schengen w zakresie stopniowego stosowania i rozwoju *acquis* Schengen.

Reforma Unii Europejskiej ujęta w traktacie amsterdamskim z 1997 r., obejmująca włączenie dorobku prawnego Schengen w ramy Unii Europejskiej, potwierdziła możliwość uczestnictwa Islandii i Norwegii we wprowadzaniu w życie *acquis* Schengen i włączenia ich

²⁹ W. van de Rijt, *Schengen et les pays nordiques: aperçu de la situation actuelle*, [w:] M. den Boer (red.), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Maastricht 1997, s. 30.

³⁰ Zob. S. Eiriksson, *Deeply involved in the European project. Membership in Schengen*, [w:] B. Thorhallsson (red.), *Iceland and European Integration. On the edge*, London – New York 2004, s. 54.

³¹ D. Cullen, *Variable Geometry And Overlapping Circles: In Search of a Suitable Model for Justice and Home Affairs*, [w:] R. Bieber, J. Monar (red.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Brussels 1995, s. 81; W. van de Rijt, op. cit., s. 31.

³² J. Scharpf, *Schengen and the Nordic Countries: Recent Developments*, [w:] M. den Boer (red.), *Schengen still going strong. Evaluation and update*, Maastricht 2000, s. 38; P. Bonnén, M. Søsted, *The Origin, Development and Perspectives of Nordic Co-operation in a New and Enlarged European Union*, „Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft“ 2003, nr 1, s. 25-26.

terytoriów do strefy Schengen. Wkrótce po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego, 18 maja 1999 r. zawarte zostało porozumienie stowarzyszeniowe dające Islandii i Norwegii możliwość uczestniczenia w strefie Schengen³³. 25 marca 2001 r. Dania wraz z czterema pozostałymi państwami nordyckimi włączona została do tego obszaru. Kontrole graniczne między tymi krajami a państwami Unii Europejskiej zostały zniesione, a kraje te zachowały jednolite zasady Nordyckiego Związku Paszportowego.

4. Duńskie wyłączenie ze współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE

W nordyckiej współpracy policyjnej ważne miejsce zajmują mechanizmy wymiany informacji, doświadczeń oraz personelu z państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Dania uczestniczyła w pierwszych nieformalnych inicjatywach współpracy policyjnej, w szczególności w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, podjętych przez państwa członkowskie WE od połowy lat siedemdziesiątych XX w. W najważniejszej z nich, Grupie Trevi, utworzonej na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich WE w Luksemburgu w 1976 r., Dania uczestniczyła od początku ukształtowania struktur organizacyjnych. Służby policyjne z państw członkowskich Wspólnot Europejskich odpowiedzialne za przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu sformowały w 1979 r. Policyjną Grupę Roboczą ds. Terroryzmu. Dania od początku brała udział w pracach tej grupy³⁴.

Włączenie powyższych form współdziałania do tzw. III filaru Unii Europejskiej, obejmującego współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, miało wpływ na określenie specjalnych warunków członkostwa Danii w UE. Wskutek odrzucenia przyjętego w Maastricht 7 lutego 1992 r. Traktatu o Unii Europejskiej przez obywateli Królestwa Danii w wyniku referendum z 2 czerwca 1992 r., rząd duński wynegocjował specjalne warunki udziału Danii w Unii Europejskiej w ramach tzw. kompromisu edynburskiego³⁵.

³³ Schengen: Agreement with Iceland and Norway, „Press Release” nr 8284/99 (Presse 153), Brussels, 18.05.1999.

³⁴ P. Gammelgård, op.cit., s. 239.

³⁵ Kompromis edynburski osiągnięty został podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Edynburgu 12 grudnia 1992 r. Jego podstawą było memorandum „Dania w Europie” przekazane 30 października 1992 r. przez rząd duński państwom członkowskim Wspólnot Europejskich. W dokumencie tym rząd Danii przedstawił te obszary integracji w ramach UE, co do których Dania wnioskuje o wyłączenie z udziału. W Edynburgu ustalono, że Dania będzie w pełni uczestniczyła we współpracy w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE pod warunkiem, iż współpraca ta realizowana będzie w formule międzyrządowej. Zob. A. Gruszczak, *Wzmocniona współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 2, s. 111-112.

Zostały one zaakceptowane przez obywateli w kolejnym referendum w maju 1993 r., kończąc tym samym kryzys ratyfikacyjny wokół traktatu z Maastricht.

Tymczasem reforma traktatowa 1997 r. przewidywała włączenie do Wspólnoty Europejskiej (I filaru UE) polityk dotyczących przepływu osób w Unii Europejskiej (polityka imigracyjna, azyłowa, wizowa i kontrola granic) oraz poddanie ich metodzie wspólnotowej (ponadnarodowej). Stało to w jawnej sprzeczności z ustaleniami przyjętymi w Edynburgu w 1992 r. i spowodowało przyjęcie protokołu do traktatu amsterdamskiego z 2 października 1997 r., stanowiącego o wyłączeniu Danii ze stosowania zasad przepływu osób w Unii Europejskiej. Dania nadal stosowała środki prawa UE odnoszące się do międzyrządowej współpracy policyjnej i współpracy sądowej w sprawach karnych, czyli tzw. III filaru UE, oraz postanowień *acquis* Schengen dotyczących tych dziedzin³⁶.

Kolejna reforma traktatowa dokonana w Lizbonie w 2007 r., której skutkiem były zmiany w Traktacie o Unii Europejskiej i zastąpienie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rozszerzyła zakres wyłączenia Danii. Objęło ono przepisy regulujące funkcjonowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE (tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), a więc polityki dotyczące przepływu osób oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i współpracy sądowej³⁷. Duńska „klauzula wyłączająca” zaczęła obowiązywać z dniem 1 grudnia 2014 r., wraz z zakończeniem okresu przejściowego w procesie wdrażania postanowień traktatu z Lizbony.

Po zamachu terrorystycznym w Kopenhadze w lutym 2015 r., w obliczu nadciągającego kryzysu migracyjnego władze duńskie wysunęły propozycję przyjęcia niektórych środków prawa UE umożliwiających powrót do współpracy unijnej w przeciwdziałaniu i zwalczaniu głównych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Rząd premiera Larsa Løkkego Rasmussena podjął decyzję o referendum w sprawie przyjęcia 22 instrumentów prawa UE w zakresie współpracy policyjnej i sądowej (w sprawach karnych, cywilnych i handlowych). W referendum przeprowadzonym 3 grudnia 2015 r. Duńczycy odrzucili

³⁶ E. Herlin-Karnell, *Denmark and the European Area of Freedom, Security and Justice: A Scandinavian Arrangement*, „Amsterdam Law Forum” 2013, t. 5, nr 1, s. 96.

³⁷ Zob. R. Adler-Nissen, *Through the EU's front and back doors. The selective Danish and Norwegian approaches in the Area of Freedom, Security and Justice*, [w:] C. Howard Grøn, P. Nedergaard, A. Wivel (red.), *The Nordic Countries and the European Union. Still the other European community?*, London – New York 2015, s. 188-205; R. Adler-Nissen, T. Gammeltoft-Hansen, *Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon*, [w:] H. Hvidt, H. Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, Copenhagen 2010, s. 137-161.

możliwość wybiórczego przyjęcia środków prawnych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Porażka zwolenników duńskiego uczestnictwa w wybranych obszarach współpracy policyjnej i sądowej skomplikowała sprawę dalszej współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi, szczególnie w zakresie współdziałania policji i innych organów przestrzegania prawa, a także międzynarodowego ścigania karnego. Dania była jednym z najbardziej aktywnych uczestników europejskiej współpracy policyjnej, biorąc udział w międzynarodowych operacjach zwalczania przemytu narkotyków, handlu ludźmi, pornografii i pedofilii w internecie, przemytu broni. Równie aktywnie działała w Europolu, przoduując w korzystaniu z Systemu Informacyjnego Europolu (EIS) umożliwiającego dostęp do danych kryminalnych.

Po wielomiesięcznych konsultacjach, rząd Danii zawarł w kwietniu 2017 r. porozumienie o współpracy operacyjnej i strategicznej z Europolem³⁸, które umożliwia dalszy udział w europejskiej współpracy policyjnej za pośrednictwem tej wyspecjalizowanej agencji³⁹. Mimo że przedstawiciele Danii nie mają prawa głosu odnośnie do decyzji podejmowanych przez Zarząd Europolu, organy ścigania Królestwa Danii mogą korzystać z danych i informacji posiadanych przez Europol, a także dostarczać własne dane kryminalne do tej europejskiej agencji, a za jej pośrednictwem do organów ścigania innych państw członkowskich UE oraz państw i organizacji stowarzyszonych z Europolem. Co ciekawe, decyzja rządu premiera Rasmussena podjęta została wbrew nastrojom społecznym. Sondaż przeprowadzony we wrześniu 2016 r. wskazywał, iż 67 procent ankietowanych Duńczyków uważało opuszczenie Europolu za rozwiązanie korzystne dla ich kraju⁴⁰.

5. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych Danii z krajami strefy Schengen

Założenia strategii oraz środki prawa krajowego stosowane w zakresie polityki imigracyjnej i wizowej powstrzymywały większy napływ cudzoziemców z zamiarem osiedlenia się w Królestwie Danii. Stosunkowo liberalne podejście do obcokrajowców przyjęte przez

³⁸ Zob. *Agreement on operational and strategic cooperation between the Kingdom of Denmark and Europol*, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/agreement-operational-and-strategic-cooperation-between-kingdom-of-denmark-and-europol> (dostęp: 23.12.2017).

³⁹ Ch. Kvorning Lassen, *Principles over Security? The Impact of the Upcoming Danish Exit from Europol*, „Brussels Monitor”, Europeum, February 2017, <http://www.europeum.org/data/articles/kvorninglassen-the-impact-of-the-upcoming-danish-exit-from-europol.pdf> (dostęp: 23.12.2017).

⁴⁰ *Opinion Polls*, [w:] K. Fischer, H. Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2017*, Copenhagen 2017, s. 176.

państwa ościenne: Niemcy i Szwecję spowodowało, że Dania stała się krajem tranzytowym na szlaku wiodącym z południa Europy do Skandynawii, w szczególności do otwartej na cudzoziemców Szwecji.

Reperkusje „arabskiej wiosny” dosięgły także Królestwo Danii. Wzrost liczby cudzoziemców docierających do granic Danii w pierwszych miesiącach 2011 r. wywołał ostrą reakcję nacjonalistycznej Duńskiej Partii Ludowej (DF) wchodzącej w skład koalicji popierającej rząd premiera Larsa Løkkego Rasmussena. Domagała się ona przywrócenia kontroli granicznych, a także poparcia działań podjętych w tym czasie przez Włochy i Francję, zmierzających do uelastycznienia procedury przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Minister finansów Claus Hjort Frederiksen zapowiedział 11 maja 2011 r. wzmocnienie kontroli celnej na granicy duńsko-niemieckiej i duńsko-szwedzkiej w celu wzmocnienia walki z przestępczością transgraniczną i nielegalną imigracją. Oświadczył, że duńskie jednostki policyjne i celne zintensyfikują kontrole pojazdów i dokumentów oraz będą częściej używać skanerów do wykrywania nielegalnych imigrantów podróżujących w ciężarówkach⁴¹. Minister sprawiedliwości Lars Barfoed, zapowiadając „zgniecenie” przestępczości transgranicznej, uzasadniał konieczność wzmocnienia kontroli na granicach wewnętrznych wzrostem „turystyki przestępczej”, skutkującej przemytem narkotyków, handlem ludźmi i nielegalnym przewożeniem pieniędzy⁴².

Reakcje przedstawicieli Unii Europejskiej były jednoznacznie krytyczne. Ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso wezwał 13 maja 2011 r. rząd duński do powstrzymania się od jednostronnych środków ograniczających swobodę przekraczania granicy Danii z innymi krajami strefy Schengen. Wyraził zasadniczą wątpliwość co do tego, czy zamierzone przez Danię systematyczne kontrole celne na granicach wewnętrznych są zgodne z prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami Danii, prawem UE oraz postanowieniami kodeksu granicznego Schengen⁴³. Komisarz UE do spraw wewnętrznych Cecilia Malmström zaznaczyła, że stanowisko rządu Danii stanowi istotny problem, niemniej Komisja jest przygotowana na użycie środków prawnych i administracyjnych, które ma w swej dyspozycji, do egzekwowania prawa europejskiego. Swoje niezadowolenie

⁴¹ *Denmark rebuilds borders, Commission alarmed*, „Euractiv”, 12.05.2011, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/denmark-rebuilds-borders-commission-alarmed/> (dostęp: 13.05.2011).

⁴² *Justitsministeriet, The Danish agreement on customs control*, „Nytogpresse”, 8.06.2011, <https://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2011/danish-agreement-customs-control> (dostęp: 13.06.2011).

⁴³ J. M. Barroso, *Personal correspondence from Mr. Jose Barroso to Prime Minister Lars Løkke Rasmussen, 13 May 2011*, <http://www.statewatch.org/news/2011/may/eu-com-letter-Barroso-Danish-pm.pdf> (dostęp: 16.05.2011).

z planów Danii wyraziły także Niemcy⁴⁴. Sprawa była nieformalnie konsultowana na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2011 r. Pod naciskiem Brukseli oraz wielu państw członkowskich UE, rząd duński zmodyfikował zamiar przywrócenia kontroli, rozmieszczając w sierpniu 2011 r. w pobliżu granic z Niemcami i Szwecją mobilne jednostki funkcjonariuszy służby celnej dokonujące wyrywkowych kontroli podróżujących.

Kryzys rządowy i wybory parlamentarne 15 września 2011 r. zasadniczo odwróciły przebieg sporu wokół kontroli granicznych. Porażka centroprawicowej koalicji popierającej premiera Rasmussena spowodowała zmianę rządu i polityki. Nowy gabinet Helle Thorning-Schmidt, reprezentujący centrolewicową koalicję pod przewodnictwem socjaldemokratów, odszedł od polityki poprzedników i zrezygnował z zamiaru stałej kontroli na granicach z krajami strefy Schengen⁴⁵.

Spór wokół przywrócenia nawet częściowej kontroli granicznej utwierdził duńskich polityków w przekonaniu, że takie działanie należy traktować jako środek ostateczny, niemniej nieodzowny do kontrolowania napływu cudzoziemców i związanych z tym perturbacji. Kryzys migracyjny w 2015 r. spowodował powrót na szczyt duńskiej agendy politycznej zagadnienia ochrony terytorium przed cudzoziemcami poprzez przywrócenie kontroli granicznych. Decyzję duńskich władz przyspieszyły działania podjęte przez Szwecję, która stała się jednym z głównych krajów docelowych migracji z południa Europy i pod koniec 2015 r. traciła kontrolę nad ogromną, obejmującą blisko 200 tys. osób, falą imigrantów i uchodźców. 12 listopada 2015 r. rząd szwedzki przywrócił kontrole na granicach państwowych, w szczególności na granicy z Danią oraz w portach morskich mających połączenia promowe z Danią i Niemcami⁴⁶. Mimo to ruch pasażerski na słynnym moście przez cieśninę Øresund łączącym Danię ze Szwecją odbywał się bez przeszkód⁴⁷. Dopiero 4 stycznia 2016 r. rząd Larsa Løkkego Rasmussena, powołując się na art. 25 rozporządzenia w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen), przywrócił kontrole na granicach państwa, w szczególności granicy lądowej

⁴⁴ *Germany slams Danish border control plan*, „The Local”, 10.06.2011, <https://www.thelocal.de/20110610/35581> (dostęp: 13.06.2011).

⁴⁵ Zob. M. Munkøe, *The 2011 Debacle over Danish Border Control: A Mismatch of Domestic and European Games*, „EU Diplomacy Papers”, nr 1/2012, College of Europe, https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/edp_1_2012_munkoe.pdf?download=1 (dostęp: 6.06.2012).

⁴⁶ E. Maurice, *Sweden reintroduces border controls*, „EU Observer”, 11.11.2015, <https://euobserver.com/migration/131078> (dostęp 12.11.2015).

⁴⁷ O specyfice regionu Øresund [szw. Öresund] i jego znaczeniu dla transgranicznej współpracy między Danią a Szwecją pisze R. M. Czarny, *A Modern Nordic Saga ...*, op. cit., roz. 3 (w szczególności s. 49-57).

z Niemcami i w portach promowych do Niemiec. Wprowadzone zostały szczegółowe kontrole pasażerów, zwłaszcza w ruchu kolejowym i promowym przez cieśninę Øresund, a ponadto nastąpiło wzmocnienie obecności funkcjonariuszy policji i wojska w strefie granicznej ze Szwecją przy cieśninie Øresund. W marcu 2016 r. kontrole ograniczone zostały do granicy lądowej z Niemcami oraz portów utrzymujących połączenia promowe do Niemiec. Ten zakres kontroli był regularnie zatwierdzany przez Komisję Europejską⁴⁸.

6. Skutki kryzysu migracyjnego w Europie dla polityki imigracyjnej i azylowej Danii

Wzbierająca fala imigrantów w Europie od początku drugiej dekady XXI wieku wywołała nawrót antyimigranckich i antymuzułmańskich nastrojów w społeczeństwie duńskim, umiejętnie podsycanych przez partie nacjonalistyczne, z DF na czele, a także skrajnie prawicowe ugrupowania aktywne w mediach społecznościowych⁴⁹. Kwestia imigracji oraz integracji cudzoziemców już od roku 2007 była jednym z czołowych zagadnień poruszanych w kolejnych kampaniach wyborczych do parlamentu⁵⁰. Głównym beneficjentem debat politycznych i kampanii społecznych stała się Duńska Partia Ludowa, która od sukcesu wyborczego w 2001 r., kiedy została trzecim co do liczby mandatów ugrupowaniem w Folketingu, ustabilizowała swoją pozycję na scenie politycznej. Niemniej w kolejnych wyborach nie była w stanie zwiększyć poparcia wśród wyborców, które oscyloowało w granicach 12-14 procent. Dopiero wybory parlamentarne w czerwcu 2015 r., które zbiegły się z kryzysem migracyjnym w Europie, przyniosły sukces DF. Dzięki 21-procentowemu poparciu elektoratu, stała się drugą siłą w Folketingu, zwiększając liczbę mandatów z 22 do 37⁵¹.

Wybory do Folketingu, mające w tle narastający problem migracji i uchodźstwa, wyniosły do władzy koalicję partii prawicowych skupioną wokół liberałów (Venstre), których

⁴⁸ Zob. Komunikat Komisji Europejskiej, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf (dostęp 29.12.2019).

⁴⁹ F. J. Christiansen, *Conflict and Co-operation between the Danish Mainstream as a Condition for Adaptation to the Populist Radical Right*, [w:] P. Odmalm, E. Hepburn (red.), *The European Mainstream and the Populist Radical Right*, London - New York 2017, s. 49-70; R. Karpantschov, F. Mikkelsen, *The Rise and Transformation of the Radical Right Movement in Denmark, 1980-2015*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2017, t. 40, nr 8, s. 712-730.

⁵⁰ F. J. Christiansen, op. cit., s. 57-66.

⁵¹ K. Kosiara-Pedersen, *Denmark*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook” 2016, t. 55, nr 1, s. 76-77.

lider Lars Løkke Rasmussen stanął na czele gabinetu. Jego powrót na urząd premiera oznaczał zaostrenie stosunku do imigrantów, co widoczne było w latach 2009-2011, gdy Rasmussen po raz pierwszy kierował rządem⁵². Jak pisała Kosiara-Pedersen, „wyrazisty obraz uchodźców i migrantów wędrujących we wrześniu [2015 r.] drogami południowej Danii z Niemiec do Szwecji był sygnałem alarmowym dla opinii publicznej i polityków, iż kryzys uchodźców dotarł do granic Danii. Tak więc, w drugiej połowie 2015 r. imigracja i integracja stały się najważniejszymi tematami dyskusji.”⁵³.

Ogólna strategia władz duńskich wobec migrantów polegała na zaostreniu przepisów prawnych regulujących status imigrantów ekonomicznych i uchodźców, ograniczeniu pomocy socjalnej dla cudzoziemców, zintensyfikowaniu programów integracyjnych do nich skierowanych oraz zaostreniu prewencji i zwalczania przestępczości w środowiskach imigranckich. Postawiono także na wzmocnienie instytucjonalne polityki rządu wobec cudzoziemców, powołując na nowo Ministerstwo ds. Imigracji i Integracji (utworzone w 2002 r., zlikwidowane w 2011 r.). Był to sygnał, że podejmowane są bardziej aktywne działania rządu w obszarze polityki migracyjnej i azylowej, której realizacja zasadniczo odbywała się na poziomie władz lokalnych.

Jeszcze przed kulminacyjną falą imigrantów i uchodźców, Folketing zaostrzył regulacje dotyczące uchodźców, wprowadzając nową kategorię dokumentu pobytowego dla uchodźców korzystających z ochrony międzynarodowej z uwagi na ogólną sytuację w ich kraju ojczystym. Zezwolenie na pobyt ograniczono do okresu tylko jednego roku, z możliwością corocznego przedłużenia w ciągu pierwszych trzech lat pobytu w Danii. Przy tym posiadacz takiego dokumentu nie mógł skorzystać w tym okresie z prawa do łączenia rodzin⁵⁴.

Kwestie prawne dotyczyły nie tylko krajowej legislacji Królestwa Danii, ale także prawa międzynarodowego humanitarne. W tym drugim wymiarze Dania doszła do skrajności, gdy premier Rasmussen stwierdził, że jeden z głównych instrumentów prawa humanitarne, to jest konwencja genewska dotycząca statusu uchodźcy z 1951 r., powinna

⁵² Zob. L. Bille, *Denmark*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook” 2012, t. 51, nr 1, s. 85-86.

⁵³ K. Kosiara-Pedersen, op. cit., s. 82.

⁵⁴ Ten typ zezwolenia wydawano głównie uchodźcom z Syrii. Zob. H. Thomassen, *The Integration of refugees in Denmark*, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies, Luxembourg, August 2019, s. 13.

zostać zrewidowana⁵⁵. W świetle opinii, iż ustawa o cudzoziemcach (*Udlændingeloven*) przyjęta w 1983 r. została wówczas uznana za jeden z najbardziej liberalnych i humanitarnych aktów prawa krajowego w stosunku do obcokrajowców, ewolucja krajowych regulacji wykazała zdecydowaną tendencję regresywną, pogłębianą zmianami w ustawie wprowadzonymi na początku 2016 r.

Poprawki do ustawy o cudzoziemcach w lutym 2016 r., przyjęte w formie ustawy nr 102⁵⁶, określanej popularnie jako „prawo o kosztownościach” (*Smykkelov*), wywołały zaskoczenie, niedowierzanie i powszechną krytykę. Negatywne reakcje pochodziły zarówno od licznych organizacji pozarządowych zaangażowanych w pomoc uchodźcom oraz przestrzeganie praw człowieka, jak też organizacji międzynarodowych: Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy⁵⁷. Powodem tak powszechnej krytyki były środki zastosowane wobec cudzoziemców (to jest obywateli spoza Unii Europejskiej i krajów Schengen): (1) rewizja osobista wnioskujących o azyl polityczny w Danii, przeszukanie ich dobytku i zajęcie dóbr o wartości przekraczającej 10 tys. koron (około 6 tys. zł) na osobę lub 40 tys. koron na rodzinę, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów pobytu; (2) wymóg umieszczenia wnioskodawców w specjalnym ośrodku pobytowym; (3) ograniczenie prawa do łączenia rodzin; (4) wprowadzenie dodatkowych kryteriów przyznania statusu uchodźcy; (5) zaostrzenie kryteriów wydania zezwolenia na pobyt⁵⁸. Inne ważne zmiany dotyczyły kryteriów przyznania cudzoziemcowi prawa do stałego pobytu: wymogiem było przebywanie na terytorium Danii przez co najmniej 6 lat, a także udokumentowane zatrudnienie przez co najmniej 2,5 roku w ciągu poprzednich trzech lat (ten warunek dotyczył także uchodźców międzynarodowych).

W maju 2017 r. Folketing dokonał kolejnej istotnej nowelizacji *Udlændingeloven*. Wydłużono okres pobytu wymagany przy wniosku o stały pobyt do 8 lat; również wymóg zatrudnienia został zwiększony do 3,5 roku w ciągu poprzednich czterech lat pobytu.

⁵⁵ Denmark wants debate on refugee convention, „EUObserver.com”, 29.12.2015, <https://euobserver.com/tickers/131678> (dostęp: 2.01.2016).

⁵⁶ Lov nr 102 om ændring af udlændingeloven (af 03/02/2016), <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=177348> (dostęp: 26.06.2018).

⁵⁷ Zob. D. Crouch, P. Kingsley, *Danish parliament approves plan to seize assets from refugees*, „The Guardian”, 26.01.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/26/danish-parliament-approves-plan-to-seize-assets-from-refugees> (dostęp: 1.03.2016); E. Delman, *How Not to Welcome Refugees*, „The Atlantic”, 27.01.2016, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/01/denmark-refugees-immigration-law/431520/> (dostęp: 1.03.2016).

⁵⁸ E. Hofverberg, *Denmark: Law to Stem Asylum-Based Immigration*, „Global Legal Monitor”, 1.02.2016, <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/denmark-law-to-stem-asylum-based-immigration/> (dostęp: 1.03.2016).

Wprowadzono „hamulec bezpieczeństwa” w zakresie polityki azylowej, polegający na odmowie w sytuacjach kryzysowych przyjęcia uchodźców międzynarodowych na granicach Królestwa Danii. Ten środek ma charakter nadzwyczajny i może być utrzymywany nie dłużej niż przez cztery tygodnie. Wprowadzono także przepisy upoważniające duńską Policijną Służbę Wywiadu (*Politiets Efterretningstjeneste*, PET) do bezpośredniego dostępu do elektronicznych zbiorów danych o cudzoziemcach, które są utrzymywane i administrowane przez władze duńskie. W następnym miesiącu parlament przyjął dodatkowe zmiany w ustawie o cudzoziemcach, przewidujące zaostrzenie środków utrzymania porządku i dyscypliny w ośrodkach dla małoletnich cudzoziemców, szersze zastosowanie biometrii w celu określenia tożsamości cudzoziemców w postępowaniach azylowych, a także zwiększenie środków finansowych do celów repatriacji cudzoziemców⁵⁹.

Nowelizacji uległ także inny element podstawowej legislacji dotyczącej cudzoziemców: ustawa o integracji (*Integrationsloven*) z 1998 r. Początkowo akt ten obejmował uchodźców oraz członków ich rodzin, jednak w wyniku przyjętych w 2010 r. poprawek w zasięgu przepisów ustawy znaleźli się także imigranci zarobkowi (posiadający pozwolenie na pracę) i ich rodziny. Ustawa uzależniała świadczenia socjalne i pomoc materialną dla cudzoziemców, jak również wydanie dokumentu pobytowego, od udziału w trzyletnim programie integracyjnym obejmującym naukę języka duńskiego, podstawową wiedzę o historii i kulturze, życiu społecznym, a także gospodarce i rynku pracy. Dodatkowo uchodźcy i członkowie ich rodzin musieli podpisać umowę integracyjną (*integrationskontrakt*) potwierdzającą ich zobowiązanie do nauki języka duńskiego, przestrzegania prawa Królestwa Danii, uznania wolności wyznania i słowa oraz podstawowych zasad społeczno-kulturowych⁶⁰. Co istotne, odpowiedzialność za organizację i prawidłowy przebieg procesu integracji cudzoziemców spoczęła na władzach lokalnych. Zmiany w ustawie dokonane w 2013 r. polegały m.in. na oferowaniu uchodźcom możliwości przeprowadzenia badań medycznych pod kątem wykrywania czynników zdrowotnych utrudniających lub

⁵⁹ C. Hvidtfeldt, M. L. Schultz-Nielsen, *Refugees and asylum seekers in Denmark 1992–2016*, „Study Paper” nr 133, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen, November 2018, s. 56-57, https://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2018/12/Study-Paper-133_Refugees-and-asylum-seekers-in-Denmark-1992-2016.pdf (dostęp: 12.12.2018).

⁶⁰ T. G. Jensen [i in.], *Analysis of integration policies and public State- Analysis of integration policies and public State endorsed institutions at national and regional levels in Denmark*, „CES Working Paper” nr 2 [b.d.w.], s. 6-7, https://www.ces.uc.pt/ces/projectos/tolerance/media/WP2/WorkingPapers%202_Denmark.pdf (dostęp: 4.01.2018).

uniemożliwiających udaną integrację. Ponadto nakładały na władze lokalne obowiązek przygotowania planów integracyjnych dla cudzoziemców⁶¹.

Wkrótce po wejściu w życie *Smykkelov*, w marcu 2016 r. rząd Larsa Løkkego Rasmusena rozpoczął realizację nowego narodowego planu integracyjnego, w którym nacisk położono na zapewnienie jak najlepszego wykorzystania praktycznych umiejętności oraz zasobów intelektualnych i materialnych nowo przybyłych imigrantów, w tym uchodźców, do włączenia się w życie gospodarcze, społeczne i obywatelskie Królestwa Danii. Metodami do tego prowadzącymi były: kursy językowe, szkolenia dotyczące kultury i norm społecznych obowiązujących w Danii, a także kształcenie zawodowe w celu przystosowania do rynku pracy⁶². W ślad za polityką rządu, w lipcu 2016 r. Folketing dokonał kolejnej nowelizacji *Integrationsloven*, wprowadzając dotacje dla władz lokalnych uzależnione od postępów i konkretnych efektów integracji cudzoziemców. Miały one dopingować władze lokalne do skuteczniejszej i bardziej intensywnej pracy z cudzoziemcami w kierunku ich trwałego wejścia na rynek pracy i faktycznej asymilacji społeczno-kulturowej. Zobowiązywały władze do wdrożenia całościowego programu szkoleniowego (*Integrationsgrunduddannelse, igu*), który miał skutkować stałym zatrudnieniem cudzoziemca po upływie dwóch lat realizacji programu. Innym *novum* było powołanie lokalnych Rad Integracyjnych (*Integrationsrådet*), które miały reprezentować cudzoziemców i dbać o ich tożsamość etniczną czy religijną⁶³. Konsekwencją nacisku na przyspieszoną integrację cudzoziemców pod kątem lokalnych społeczności oraz rynku pracy były zmiany w systemie szkoleń językowych, przyjęte w formie ustawowej przez parlament w listopadzie 2016 r. Celem reformy, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2017 r., było dostosowanie programów kursów języka duńskiego do wymogów zatrudnienia i warunków pracy, a także podniesienie skuteczności kształcenia uchodźców poprzez obligatoryjny charakter szkoleń. Problem wysokiej skali absencji cudzoziemców oraz porzucania przez nich kursów językowych miał być

⁶¹ P. Mouritsen, Ch. Hovmark Jensen, *Integration Policies in Denmark*, „INTERACT Research Report” 2014/06, s. 10, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32020/INTERACT-RR-2014_06.pdf?sequence=1 (dostęp 4.01.2018).

⁶² H. Thomassen, op. cit., s. 13; Ministry of Migration, Integration and Housing, *Integration of New Citizens*, Copenhagen 2016, <http://uibm.dk/arbejdsomrader/Integration/integration-af-nye-borgere> (dostęp: 4.01.2018).

⁶³ The Ministry of Immigration and Integration, *International Migration – Denmark. Report to OECD 2017*, Copenhagen 2017, s. 55-56.

załagodzony poprzez wymóg depozytu pieniężnego w wysokości 1250 koron (około 700 zł) pobieranego od kursantów podczas zapisów do programu⁶⁴.

Nowe zasady integracji powiązane były ze zmianami, które nastąpiły w regulacjach dotyczących pomocy materialnej dla cudzoziemców. Po wyborach parlamentarnych w czerwcu 2015 r. nowy rząd wprowadził rozwiązania zmniejszające o połowę realną wartość świadczeń dla cudzoziemców mających prawo do pobytu w Danii w okresie do końca 2016 r.⁶⁵. Istotnym ograniczeniem było wprowadzenie tzw. świadczenia wstępnego dla cudzoziemców, którzy przebywali krócej niż siedem lat w Danii⁶⁶. Argumenty natury ekonomicznej wysuwali nie tylko politycy rządzącej od 2015 r. prawicowej koalicji, ale także opozycyjne partie centrolewicowe. Wymowne było stanowisko Socjaldemokracji – najpopularniejszej wówczas partii politycznej – zaprezentowane w manifeście programowym w 2017 r.: „Dla Socjaldemokracji najważniejsze to osiągnięcie równowagi między pomocą potrzebującym a zapewnieniem spójności w naszym kraju. [...] Zaostrzyliśmy więc reguły azylowe i podnieśliśmy wymogi stawiane imigrantom i uchodźcom. Będziemy prowadzić ścisłą i konsekwentną politykę azylową, która umożliwi radzenie sobie z presją migracyjną i uchodźczą.”⁶⁷. W podobnym tonie premier Rasmussen zwrócił się do rodaków w przemówieniu noworocznym w 2017 r.: „Jeżeli wydamy mniej pieniędzy na ośrodki dla azylantów w Danii, będziemy mieli więcej pieniędzy na zasiłki i pomoc uchodźcom w regionach ich pochodzenia.”⁶⁸. Większość duńskich polityków podkreślała, że obciążenie pomocą dla imigrantów jest zbyt wysokie, by rząd mógł utrzymać model państwa socjalnego, nadwyrężony wskutek kryzysu ekonomicznego po 2008 r.

Innym źródłem zaniepokojenia władz i części społeczeństwa były tendencje do radykalizacji religijnej i politycznej wśród muzułmanów. Dania stosunkowo wcześniej podjęła działania zmierzające do powstrzymania radykalizacji postaw w środowiskach muzułmańskich oraz ograniczenia tendencji ekstremistycznych w społeczeństwie. Reperkusje „afery karykaturowej” skłoniły władze duńskie na szczeblu centralnym i lokalnym do zwrócenia uwagi na środowiska o podwyższonym poziomie radykalizacji i skłonności do skrajnych

⁶⁴ Ibidem, s. 58.

⁶⁵ European Network Against Racism, *Racism and Discrimination in the Context of Migration in Europe*. ENAR Shadow Report 2015-2016, Brussels 2016, s. 29.

⁶⁶ H. Thomassen, op. cit., s. 13.

⁶⁷ P. Nedergaard, *The Immigration Policy Turn: The Danish Social Democratic Case*, „Social Europe”, 25.05.2017, <https://www.socialeurope.eu/immigration-policy-turn-danish-social-democratic-case> (dostęp: 4.01.2018).

⁶⁸ Statsministeriet, *Prime Minister Lars Løkke Rasmussen's New Year Address 1 January 2017*, http://www.stm.dk/_p_14477.html (dostęp: 4.01.2018).

poglądów politycznych i religijnych, zwłaszcza wśród młodzieży. W związku z tym ostatnim zjawiskiem, w styczniu 2009 r. rząd przyjął Plan działania na rzecz przeciwdziałania poglądom ekstremistycznym i radykalizacji postaw wśród młodzieży, pod hasłem „Wspólna i bezpieczna przyszłość” (*En fælles og tryk fremtid*). Główne cele określone w tym planie obejmowały zwiększenie społecznej świadomości zagrożeń radykalizacją i rekrutacją do ekstremistycznych ugrupowań w środowiskach młodzieży, wzmocnienia zdolności do wykrywania i przeciwdziałania takim zagrożeniom, a także krzewienia idei i wartości demokratycznych, wolnościowych i obywatelskich. W planie wymieniono 22 inicjatywy, w tym bezpośredni kontakt władz i organizacji społecznych ze środowiskami młodzieżowymi, kampanię informacyjną w celu większej świadomości praw i obowiązków w państwie demokratycznym, inicjatywy integracyjne w obszarach zamieszkania wykazujących skłonność do wykluczenia i izolacji („gettoizacji”), działania prewencyjne w systemie penitencjarnym, a przede wszystkim kampanie edukacyjno-wychowawcze w szkołach⁶⁹.

Rządowy plan deradykalizacji i prewencji ekstremizmu czerpał z kilkudziesięcioletnich doświadczeń modelu SSP: interdyscyplinarnej współpracy między szkołami, ośrodkami pomocy społecznej i policją, skupionej na prewencji kryminalnej⁷⁰. W największych miastach: Kopenhadze i Aarhus uruchomiono pilotażowe projekty przeciwdziałania radykalizacji, skoordynowane z programami integracji oraz dialogu ze społecznością muzułmańską, a także ciągłym gromadzeniem i analizą informacji dotyczących grup podwyższonego ryzyka (z udziałem Policijnej Służby Wywiadu)⁷¹. Projekt realizowany w Aarhus był do tego stopnia skuteczny, że przybrał modelowy charakter i był wdrażany w niektórych krajach europejskich oraz w Libanie⁷². Szczególną wymowę miało zdecydowane ograniczenie liczby radykalnych muzułmanów wyjeżdżających na Bliski Wschód jako tzw. zagraniczni bojownicy terrorystyczni (*foreign fighters*), zasilający szeregi organizacji

⁶⁹ Government of Denmark, *A common and safe future. An action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people*, January 2009, s. 11, <https://tandis.odihr.pl/retrieve/23470> (dostęp: 29.12.2019).

⁷⁰ Model SSP został uformowany na początku lat 70. XX w. i wdrożony po raz pierwszy w Kopenhadze w 1975 r. jako forma prewencji kryminalnej w środowiskach młodzieżowych. W 1985 r. funkcjonował już w połowie duńskich gmin, a od 2015 r. na terenie całego kraju. Więcej na ten temat: P. Bertelsen, *Danish Preventive Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model*, „Panorama. Insights Into Asian And European Affairs” 2015, nr 1; J. Pedersen, B. Stothard, *The Danish SSP model: Prevention through support and co-operation*, „Drugs and Alcohol Today” 2015, t. 15, nr 4, s. 231-2 42.

⁷¹ A.-S. Hemmingsen, *An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization*, „DIIS Report” 2015, nr 15, s. 31.

⁷² M. Crone, K. Nasser, *Preventing Violent Extremism in Lebanon: Experience from a Danish-Lebanese Partnership*, „Papers IEMed” 2018, nr 38, s. 8.

terrorystycznej o nazwie Islamskie Państwo Iraku i Syrii (*Islamic State of Iraq and Syria – ISIS; Da'esh*)⁷³.

Wzrost znaczenia Państwa Islamskiego, w szczególności prowadzonej przez niego radykalnej propagandy w internecie oraz rekrutacji do szeregów ISIS, a także rozszerzające się ogniska radykalnych, a niekiedy ekstremistycznych poglądów w społeczności muzułmańskiej, skłoniły rząd duński do zmodyfikowania systemowych działań zapobiegania i przeciwdziałania tym niepokojącym zjawiskom. We wrześniu 2014 r. centrolewicowy rząd Helle Thorning-Schmidt przyjął Plan działania w zakresie przeciwdziałania radykalizacji i ekstremizmowi. Priorytetowe obszary ujęte w planie obejmowały:

- większe zaangażowanie władz lokalnych w wykrywanie oznak radykalizmu i podejmowanie niezbędnych środków prewencyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do młodzieży;
- mobilizację społeczeństwa obywatelskiego w celu zmniejszenia negatywnego oddziaływania ze strony radykalnych jednostek i grup;
- nowe instrumenty przeciwdziałania radykalizacji i rekrutacji do ugrupowań zbrojnych poprzez Internet i media społecznościowe;
- wzmocnioną współpracę międzynarodową, zwłaszcza z państwami spoza UE, w celu zwiększania zdolności do przeciwdziałania radykalizacji i ekstremizmowi⁷⁴.

Atak terrorystyczny w lutym 2015 r. w Kopenhadze przeprowadzony przez zradykalizowanego syna palestyńskich imigrantów, a następnie napływ cudzoziemców, w większości z krajów islamskich, na fali kryzysu migracyjnego w Europie przyczyniły się do zwiększonej wrażliwości na przejawy radykalnych lub ekstremistycznych poglądów i postaw. Po wielomiesięcznych dyskusjach, w październiku 2016 r. rząd przyjął narodowy plan działania „Prewencja i zwalczanie ekstremizmu i radykalizacji”⁷⁵. Główne elementy planu dotyczyły: wzmocnienia działań służb policyjnych; zwalczania propagandy i przeciwdziałania radykalizacji poprzez internet; podjęcia twardych kroków przeciw tzw. zagranicznym

⁷³ T. Tammikko, *The political challenges of community-level PVE practices: The Danish case of Copenhagen vs. Aarhus on dialoguing with extremist milieus*, „Journal for Deradicalization” 2018, nr 16.

⁷⁴ Ministry of Children, Gender Equality, Integration and Social Affairs, *Prevention of radicalisation and extremism Action Plan*, Copenhagen, March 2015, s. 7, <https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/SJ20150422125507430%20%5BDOR1545530%5D.PDF> (dostęp: 29.12.2019).

⁷⁵ *Preventing and Countering Extremism and Radicalisation. National Action Plan*, October 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/preventing_countering_extremism_radicalisation_en.pdf (dostęp: 4.01.2018).

bojownikom; selektywnych uderzeń w zradykalizowane grupy przestępcze; przeciwdziałania radykalizacji w więzieniach, zakładach opiekuńczych i szkołach; większej aktywności w środowiskach lokalnych, w tym przeciwdziałania „gettoizacji”⁷⁶.

Dania wprowadziła także ograniczenia dotyczące zagranicznych duchownych podejmujących działania sprzeczne z duńskim prawem i wartościami. Zgodnie z ustawą nr 1743 z 27 grudnia 2016 r.⁷⁷, ustawę o cudzoziemcach uzupełniono o publiczny wykaz zagranicznych duchownych i innych osób objętych sankcjami z powodu wypowiedzi lub zachowań stanowiących zagrożenie ładu publicznego w Danii. Sankcje te obejmowały zakaz wjazdu i pobytu na terytorium Królestwa Danii. Spenalizowane wypowiedzi i zachowania mogą nastąpić zarówno w trakcie uprzedniego pobytu w Danii, jak i działalności poza granicami tego państwa. W razie złamania zakazu i wkroczenia na terytorium Danii, zagraniczny duchowny podlega karze pozbawienia wolności w wymiarze do trzech lat.

Powyższe przykłady inicjatyw politycznych i prawno-instytucjonalnych wyraźnie wskazują na determinację władz Danii, szczególnie gabinetu Larsa Løkkego Rasmussena, do powstrzymania napływu cudzoziemców, odstręczenia międzynarodowych migrantów przed wyborem Danii jako kraju docelowego, a także rewizji tradycyjnych czynników przyciągających imigrantów, w szczególności wysokiego poziomu opieki socjalnej i pomocy materialnej.

7. Uwagi końcowe

Ewolucja polityki imigracyjnej i azylowej Danii na tle kryzysu migracyjnego w Europie jest wymownym przykładem siły i zasięgu oddziaływania problemu imigrantów i uchodźców na narodową i regionalną politykę państw europejskich. Praktykowany przez władze duńskie model zarządzania imigracją, oparty na pragmatycznym i aktywnym regulowaniu statusu pobytowego, materialnego i zawodowego obcokrajowców umożliwił stosunkowo szybką reakcję na narastający problem imigrantów w UE, spotęgowany w czasie kryzysu migracyjnego w 2015 r. Była to zasadniczo reakcja obronna, obejmująca restrykcyjne zmiany prawne, modyfikację dyskursu politycznego, ograniczenia świadczeń socjalnych oraz środki zabezpieczające w zakresie ochrony granic i bezpieczeństwa wewnętrznego.

⁷⁶ Zob. OECD, *International Migration Outlook 2018*, Paris 2018, s. 114.

⁷⁷ Lov nr 1743 af 27/12/2016 - Lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse), <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=186015> (dostęp: 29.12.2019).

Jej wyrazistą cechą była renacjonalizacja stosunku do cudzoziemców, pociągająca za sobą ograniczenie skali legalnej imigracji, mocniejsze przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnej imigracji, asymilacyjne podejście do integracji cudzoziemców, a także rozszerzony nadzór nad imigrantami pod kątem wykrywania zachowań radykalnych lub ekstremistycznych.

Polityka Królestwa Danii wobec problemu migracji obrazuje bezpośrednie skutki kryzysu migracyjnego w Europie w połowie drugiej dekady XXI w., a jednocześnie pokazuje wyraźne tendencje do umacniania renacjonalistycznego stosunku do cudzoziemców, opartej na środkach i metodach o charakterze odstręczającym, restrykcyjnym i asymilacyjnym. Zwiastuje przy tym wyraźny kierunek długofalowego zarządzania migracjami poprzez bezpośrednie odstraszenie i pośrednie odstręczenie, nasilone projekty asymilacyjne (zarówno w warstwie kulturowo-językowej, jak i w wymiarze rynku pracy), upolitycznienie i sekurytyzację problemu imigrantów.

Noty o autorach

Marek Czajkowski – profesor nadzwyczajny w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego UJ. Zainteresowania naukowe obejmują stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo międzynarodowe, Rosję i jej politykę zagraniczną oraz politykę bezpieczeństwa, technologiczny i militarny wymiary bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem obrony przeciwrakietowej i bezpieczeństwa kosmicznego. Autor monografii *Przestrzeń kosmiczna w strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych* (w przygotowaniu).

Artur Gruszczak – profesor nauk społecznych, kierownik Zakładu Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, ekspert *Centre international de formation européenne* w Nicei, członek Rady Doradczej londyńskiego ośrodka analitycznego *Statewatch*. Autor monografii i artykułów dotyczących bezpieczeństwa europejskiego, polityki migracyjnej i zarządzania granicami w Unii Europejskiej.

Józef Kozłowski – dyrektor Instytutu Historii Wojskowej Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie. Pułkownik rezerwy. Absolwent Wojskowej Akademii Technicznej, jak też różnych narodowych oraz zagranicznych kursów i szkoleń specjalistycznych w obszarach działań analitycznych oraz zarządzania informacją i wiedzą. Doktor w dziedzinie nauk społecznych w specjalności „Zarządzanie w środowisku informacyjnym”. Służbę wojskową pełnił na różnych stanowiskach dowódczych i sztabowych oraz w instytucjach Ministerstwa Obrony Narodowej. Uczestniczył w operacjach poza granicami kraju — UNTAG w Namibii w latach 1989–1990, UNTAC w Kambodży w latach 1992–1993 i w Iraku w 2003 roku. Pracował także sześć lat jako oddelegowany ekspert narodowy w Unii Europejskiej (*European Union Military Staff*, EUMS). Był członkiem wielu grup roboczych NATO i UE zajmujących się wsparciem technicznym działań analityczno-informacyjnych, przygotowywaniem ocen polityczno-militarnych, dokumentów doktrynalnych oraz systemami rozpoznania obrazowego. Jego działania badawczo-naukowe koncentrują się na historii, teorii i praktyce działania służb specjalnych oraz zarządzaniu wiedzą i informacją w tego typu organizacjach.

Jan Niemiec – doktorant w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Absolwent turkologii oraz stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim. Autor publikacji na temat polityki wewnętrznej i zagranicznej Republiki Turcji.

Contributors

Marek Czajkowski, PhD, habil. – professor at the Department of National Security of the Jagiellonian University. Main fields of scientific interest include: international relations, international security, Russia and its foreign and security policy, military and technological dimensions of national and international security with special attention to missile defence and space security. Author of the book *Outer Space in the Security Strategy of the United States* (in the pipeline).

Artur Gruszczak, PhD, habil. – professor of Social Science, chair of National Security at the Jagiellonian University. Expert of the Centre international de formation européenne in Nice, member of the Advisory Board of the London-based Statewatch monitoring the state and civil liberties in the European Union. He has written extensively on European security, immigration policy and border management in the EU.

Józef Kozłowski, PhD – director of the Military History Institute at the War Studies University in Warsaw. He holds an M.Sc. degree in Electronics from the Military Technical University in Warsaw and Ph.D. in Social Sciences from the Warsaw's National Defence University. Retired Army officer (Col.) with professional experience in military operations, crisis management, knowledge and information management, including service in Namibia (UNTAG), Cambodia (UNTAC), Iraq and six years at the political-military strategic level in the EU (European Union Military Staff, EUMS). He was also a member in various national, EU and NATO working groups on Intelligence, knowledge and information management and IMINT. His publications focus on issues of management in the information environment of national and international security/ defence structures.

Jan Niemiec, MA – PhD candidate at the Department of National Security of the Jagiellonian University. Graduate of Turkish Studies and International Relations at the Jagiellonian University. The author of publications on domestic and foreign policy of the Republic of Turkey.

A detailed black and white engraving of a historical battle scene, likely from the 17th or 18th century. The scene depicts a large-scale military engagement with numerous soldiers, cannons, and fortifications. In the background, a city or fortress is visible, with the text 'Arx Regia.' and the number '10' appearing near a tower. The foreground shows various military units, including infantry and cavalry, engaged in combat. The overall style is characteristic of 18th-century military illustrations.

#JPB

www.przegląd.uj.edu.pl
jpb@uj.edu.pl