

Kwestie praw człowieka w traktatach dwustronnych o dobrosąsiedztwie między Rzeczpospolitą Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą. Uwarunkowania polityczne

Podsumowanie dokonań Polski w dziedzinie praw człowieka za ponad 25-letni okres wymaga uwzględnienia wielowątkowych problemów dotyczących zarówno polityki wewnętrznej państwa, jak i polityki zagranicznej. Celem niniejszego artykułu jest próba zaprezentowania wybranych problemów w dziedzinie kształtowania wschodniego wymiaru polityki zagranicznej RP ze szczególnym uwzględnieniem czynników mających wpływ na promowanie praw i wolności jednostki poza granicami państwa². Warto podkreślić, że internacjonalizacja praw człowieka zintensyfikowała się po rozpadzie systemu dwubiegunowego. Kwestia ochrony praw i wolności jednostki stała się nie tylko domeną organizacji międzynarodowych, stanowi również ważny element polityki zagranicznej wybranych państw świata³. Jak zauważa A. Bieńczyk-Missala, „podejmując działania na rzecz promocji i poszanowania praw człowieka za granicą, państwa dokonują wyboru odpowiednich środków i metod, wybór ten z kolei zależy od sformułowanego celu”⁴.

Na wstępie niniejszych rozważań należy zauważyć, że pierwszorzędna uwaga zostanie zwrócona na treść traktatów⁵ o dobrosąsiedztwie zawartych przez Rzeczpospolitą Polską z Białorusią, Federacją Rosyjską i Ukrainą⁶ oraz uwzględnione zostaną

¹ Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Studiów Międzynarodowych.

² Ze względu na ograniczony zakres artykułu zostaną poruszone jedynie wybrane kwestie z zakresu ochrony praw i wolności jednostki w polityce zagranicznej Polski.

³ Zob.: N. Catellani, *Human Rights and International Relations*, [in:] K. De Feyter, G. Pavlakos [ed.], *The Tension Between Group Rights and Human Rights. A Multidisciplinary Approach*, Oxford and Portland, Oregon 2008, pp. 287–293.

⁴ A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Warszawa 2005, s. 26.

⁵ Definicję umowy międzynarodowej zawiera art. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443.

⁶ Polski badacz Jacek Sobczak, omawiając uwarunkowania polityczne zawarcia traktatu o dobrosąsiedztwie z Litwą zauważa: „Jakkolwiek prace nad regulacją wzajemnych stosunków między obu wspomnianymi państwami rozpoczęły się wcześniej niż analogiczne negocjacje w sprawie Traktatu z Ukrainą, to jednak do podpisania Traktatu z Litwą doszło dopiero dwa lata później”, J. Sobczak, *Politolologiczna ana-*

polityczne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, które przyczyniły się do ich powstania. Przy wyborze wskazanych państw dla celów artykułu kierowano się czynnikiem geograficznym, gdyż Polska bezpośrednio graniczy ze wskazanymi wyżej krajami⁷. Sąsiedztwo wschodnie Polski nabrało ważnego znaczenia w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku⁸, ponieważ wschodnia granica Polski stała się także częścią granicy unijnej⁹. W obliczu niebezpieczeństw, które generuje współczesna Rosja, oraz groźnego w skutki nieposzanowania zasad prawa międzynarodowego przez jedno z największych na świecie państw szczególnego znaczenia i sensu nabierają traktaty, które zostały zawarte przez Polskę z państwami ościennymi w latach 90. ubiegłego wieku. Traktaty o dobrosąsiedztwie ze wszystkimi trzema wschodnimi sąsiadami Polski uwzględniają kwestie dotyczące poszanowania integralności terytorialnej państwa-strony, a w przypadku sporów strony zobowiązały się do ich rozwiązywania na drodze pokojowej. Zasada ta została bezwzględnie naruszona przez Rosję w stosunku wobec Ukrainy, mimo iż te dwa państwa również zawarły podobny traktat o dobrosąsiedztwie¹⁰. Po aneksji Krymu¹¹ oraz zaangażowaniu Rosji w wojnę na wschodzie Ukrainy złudzenia o dotychczasowej współpracy z tym państwem zostały rozwiane nie tylko na Ukrainie, ale również w Europie. Zaobserwować można także powrót do geopolitycznej i ideologicznej konfrontacji między Rosją a resztą świata. Powyższe wydarzenia wpływają na poziom zaufania w relacjach międzypaństwowych w państwach sąsiadujących z Rosją, jak również wywołują poważne wątpliwości dotyczące poszanowania zasad zawartych w traktatach o dobrosąsiedztwie.

liza Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z dnia 26 kwietnia 1994 r., [w:] P. Grochmalcki (red.), *Kłeska demokracji?*, Toruń 2010, s. 15.

⁷ Długość granicy lądowej Polski z państwami Europy Wschodniej wynosi: z Białorusią – 418 km, Rosją – 210 km, Ukrainą – 535 km, zob.: K. Łastawski, *Sytuacja geopolityczna Polski po przemianach ustrojowych i wstąpieniu do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2011, nr 1, s. 22.

⁸ Zob.: K. Łastawski, *op. cit.*, s. 25–29, 32–39.

⁹ Zob.: J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Białostockie Studia Prawnicze 2011, z. 9, s. 41–73; T. Dubowski, *Granica polsko-rosyjska jako granica zewnętrzna Unii Europejskiej*, Białostockie Studia Prawnicze 2011, z. 9, s. 74–89; H. Łach, *Polsko-rosyjska granica państwowa w drodze do Schengen*, Zeszyty Naukowe WSOWL 2011, nr 3 (161), s. 97–122, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-article-BATA-0014-0008/c/>, [data dostępu: 15.07.2016].

¹⁰ Zob.: *Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією* (Договір ратифіковано Законом N 13/98-ВР від 14.01.98), http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006 [data dostępu 10.11.2015 r.]. Ze względu na to, że poruszony problem wykracza poza ramy tematyczne niniejszego artykułu, wątek ten zostanie omówiony w innej pracy. Wymowne jest to, że parlament ukraiński ratyfikował wymieniony dokument dopiero w 1998 roku, bynajmniej nie z powodu przeszkód po stronie ukraińskiej. Rosyjska Rada Federacji z kolei przyjęła uchwałę jeszcze później – w 1999 roku, po podpisaniu przez ówczesnego prezydenta B. Jelcyna traktat ukraińsko-rosyjski nabrał mocy prawnej w marcu 1999 roku.

¹¹ Ukraiński badacz i prawnik Oleksandr Zadorožnij kwalifikuje aneksję Krymu jako przestępstwo międzynarodowe, zob.: O. Задорожній, *Анексія Криму – міжнародний злочин*, Київ 2015.

Skomplikowana sytuacja polityczna, mająca miejsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku warunkowała treść umów dwustronnych, które były zawierane przez Rzeczpospolitą Polską z suwerennymi państwami z obszaru poradzieckiego. Wszystkie te umowy mają określony standard i w większości ich treść jest podobna. Mimo iż w niniejszym artykule podkreślony zostanie polityczny kontekst zawartych umów o dobrosąsiedztwie, to jednak nie sposób przynajmniej pobieżnie nawiązać do zagadnień prawnych poruszonego problemu. J. Szymański, odnosząc się do traktatu o dobrosąsiedztwie między RP a Rosją, pisze: „Traktat jest typową umową o bardzo ogólnym charakterze. Jego postanowienia zawierają charakterystyczne klauzule dotyczące bezpieczeństwa i koncepcji dobrego sąsiedztwa. Nie odbiegają one od międzynarodowych standardów mających zastosowanie w przypadku tego typu regulacji, chociaż postanowienia tego traktatu zawierają mniejszy standard zobowiązaniowy”¹².

O trudnych wyborach i priorytetach w polskiej polityce wschodniej, zaczynając od 1989 roku do dziś, w polskich badaniach politologicznych powstały liczne rozprawy i artykuły, nie sposób ich wszystkich przywołać w niniejszym artykule. Należy jednak podkreślić, że często badacze polscy różnią się w ocenie polskiej racji stanu, jeżeli chodzi o zaangażowanie się Polski w państwach poradzieckich¹³. Interesujące spojrzenie na relacje polsko-ukraińskie w latach 1991–1994 zostały przedstawione także w znanej monografii brytyjskiego badacza Romana Wolczuka *Ukraine's Foreign and Security Policy 1991–2000*¹⁴.

Rozważania dotyczące poruszonego tematu wymagają przejrzystego zarysowania uwarunkowań politycznych oraz stanu faktycznego dotyczącego ratyfikacji przez państwa poradzieckie i Polskę ważnych traktatów międzynarodowych odnoszących się do kwestii poszanowania i zagwarantowania praw i wolności jednostki w chwili podpisania traktatów o dobrosąsiedztwie.

W badaniach z zakresu szeroko pojętych stosunków międzynarodowych problemy dotyczące praw człowieka w polityce zagranicznej RP były poruszane przez polskich naukowców¹⁵. Jednak, jak się wydaje, nie zwrócono wystarczającej uwagi na znaczenie zawarcia umów dwustronnych z państwami ościennymi¹⁶ jako elementu promocji praw

¹² J. Szymański, *op. cit.*, s. 56.

¹³ Zob. np.: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, Katowice 2014; P. Kowal, *Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr IV, s. 75–95.

¹⁴ R. Wolczuk, *Ukraine's Foreign and Security Policy 1991–2000*, RoutledgeCurzon 2003, pp. 72–76.

¹⁵ Zob.: A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Warszawa 2005; A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar (red.), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, Warszawa 2007.

¹⁶ Zob.: J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1998; B. Surmacz, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie. Politologiczna analiza traktatu o dobrym sąsiedztwie*,

człowieka w polityce zagranicznej państwa. Podpisanie traktatów dwustronnych o dobrosąsiedztwie z takimi suwerennymi państwami, jak Białoruś, Rosja i Ukraina stanowiło ważny element w dziejach polityki zagranicznej Polski¹⁷. Sformalizowanie relacji z nowo powstałymi państwami gwarantowało również nienaruszalność granic oraz poszanowanie integralności terytorialnej państw-stron traktatów. Umowy dwustronne o dobrosąsiedztwie nawiązują w swojej treści do postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego z Helsinek z 1975 roku oraz do założeń Paryskiej Karty dla Nowej Europy. Wszystkie wymienione wyżej dokumenty międzynarodowe zawierają ważne normy w dziedzinie przestrzegania praw i wolności jednostki. Należy jednak stwierdzić, że w trakcie ustalania treści i podpisywania traktatów dwustronnych Polski z państwami zza wschodniej granicy wyczuwalny był wyraźny deficyt doświadczeń w promocji praw człowieka w polityce zagranicznej zarówno Polski, jak i Białorusi, Rosji czy Ukrainy. Wówczas narodowe systemy ochrony praw człowieka oraz konstytucje¹⁸ wszystkich wymienionych państw znajdowały się na etapie становienia.

Mimo licznych podobieństw w uwarunkowaniach wewnętrznych na początku zmian ustrojowych między Białorusią, Rosją i Ukrainą a Polską już w krótkim czasie okazało się, że te państwa zasadniczo różnią się w wyborze priorytetów politycznych. Zauważalne rozbieżności pojawiły się także w podejściu do traktowania praw i wolności jednostki. Interesujące rozważania na temat traktowania praw człowieka w Rosji zaprezentował David P. Forsythe. Zwrócił on uwagę – między innymi – na ogólnie słabą tradycję w dziedzinie poszanowania praw jednostki w tym państwie¹⁹. Spostrzeżenie Forsythe'a uznać można za diagnozę, gdyż mimo upływu lat trudno jest mówić w wielu przypadkach o pozytywnej dynamice w dziedzinie ochrony praw i wolności człowieka w Rosji.

Z pewnością postrzeganie praw i wolności człowieka w państwach poradzieckich pozostawało pod wpływem spuścizny państwa totalitarnego. Relacje między jednostką a państwem jeszcze przez długi okres były regulowane przepisami już nieistniejącego państwa. Szczególnie rażący był fakt, że zarówno na Białorusi, w Rosji, jak i na Ukra-

Lublin 2002; M. S. Wolański, *Postanowienia ważniejszych umów dwustronnych zawartych między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś*, [w:] M. S. Wolański, G. Tokarz (red.), *Polska – Białoruś. Wybrane aspekty polityczne i gospodarcze*, Toruń 2007, s. 54–64; A. Szeptycki, *Dwudziestolecie Traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą*, „Polityka Wschodnia” 2012, Tom 1, Zeszyt 1, s. 47–68.

¹⁷ Zob.: K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989–2010*–Poznań 2011.

¹⁸ Jedną z pierwszych uchwalono konstytucję Federacji Rosyjskiej – w 1993 roku, natomiast Białorusi – w 1994, Ukrainy – w 1996 roku, Polski – w 1997 roku.

¹⁹ D. P. Forsythe, *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press 2013, pp. 227–229.

inie po 1991 roku wciąż obowiązywała kara śmierci, a na Białorusi nie została zniesiona do dziś²⁰.

Państwa poradzieckie na początku lat 90. XX wieku były na początku drogi legitymizacji międzynarodowej, ówczesne władze tych państw nawiązywały stosunki dyplomatyczne z oddzielnymi państwami oraz rozpoczęły proces przystąpienia do organizacji międzynarodowych, takich jak: ONZ, KBWE (OBWE). W wypadku Białorusi, Rosji oraz Ukrainy państwa te były państwami założycielskimi ONZ²¹, dlatego też podstawowe minimum konwencyjne w dziedzinie ochrony praw człowieka zostało ratyfikowane jeszcze w czasach ZSRR²².

Tylko niektóre państwa poradzieckie przystąpiły do Rady Europy²³, jednak proces ten okazał się trudny, a zagwarantowanie poszanowania podstawowych praw i wolności jednostki nadal stanowi duże wyzwanie w Rosji i na Białorusi; odnotowywano także problemy w tej dziedzinie na Ukrainie.

Ważnymi czynnikami, mającymi wpływ na proces kształtowania się narodowego systemu ochrony praw człowieka w Polsce, było przystąpienie państwa już w 1991 roku do Rady Europy oraz ratyfikacja najważniejszych konwencji międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka. Warto zauważyć, że zainteresowanie członkostwem w Radzie Europy wyrażały również państwa zza wschodniej granicy, jednak procedura ich przyjmowania wydłużyła się w czasie, a Białorusi dotychczas nie przyjęto do tej organizacji. Nie wdając się w szczegóły dotyczące wpływu RE na kształtowanie się narodowych systemów ochrony praw człowieka w państwach, które przystąpiły do tej organizacji po 1991 roku, należy zaznaczyć, że niewątpliwie przybliżyło to europejskie wzorce poszanowania praw i wolności jednostki państwom, które cierpiały na wyraźny deficyt norm prawnych w tej dziedzinie²⁴. Do przełomowych zaliczyć należy możliwość składania skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla osób zamieszkujących teren państw członkowskich RE. Procedura ta wyraźnie uwidoczniła

²⁰ Zob. więcej: L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza - status prawny - rozwój*, Warszawa 2011, s. 62–68.

²¹ W składzie ZSRR Białoruś, Rosja i Ukraina jako republiki związkowe nie prowadziły samodzielnej polityki zagranicznej.

²² Zob.: *United Nations. Treaty Collection. Chapter IV: Human Rights*, <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> [data dostępu 10.01.2016 r.].

²³ Mołdowa (1995), Ukraina (1995), Rosja (1996), Gruzja (1999), Armenia (2001), Azerbejdżan (2001).

²⁴ Na ten temat więcej zob.: L. Leszczenko, *Rosja w Radzie Europy*, [w:] B. Albin i W. Baluk (red.), *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Rosja*, Wrocław 2003, s. 213–229; L. Leszczenko, *Ukraina w Radzie Europy. Wybrane aspekty ochrony praw człowieka*, [w:] R. Bäcker [et al.], *Globalizacja – Integracja – Transformacja. Główne problemy polityczne globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2004, s. 271–277; L. Leszczenko, *Problemy ochrony praw człowieka w państwach postradzieckich*, [w:] R. Herbut, W. Baluk (red.), *Transformacja systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 254–281.

podmiotowość prawną jednostki, co dla społeczeństw państw posttotalitarnych ma szczególne znaczenie. Standardy RE w dziedzinie ochrony praw i wolności jednostki dalej nie są w pełni urzeczywistnione w państwach przechodzących zmiany systemowe, jednak ich oddziaływanie na systemy krajowe jest znaczące²⁵.

W chwili podpisania umów dwustronnych o dobrosąsiedztwie Polska i państwa poradzieckie należały już do KBWE (OBWE). Podkreślić także należy, że spośród 33 sygnatariuszy Aktu Końcowego KBWE z Helsinek w 1975 roku była Polska oraz były ZSRR, natomiast Białoruś i Ukrainę do KBWE (OBWE) przyjęto w styczniu 1992 roku²⁶. Ze względu na to, iż Federacja Rosyjska została potraktowana jako spadkobierczyni ZSRR, nie musiała ponownie przystępować do tej organizacji. To właśnie zaakceptowanie zasad Aktu Końcowego z Helsinek przez państwa uczestniczące uznać można za początek stopniowego procesu wprowadzania kwestii praw człowieka w polityki zagraniczne państw²⁷.

Akt Końcowy KBWE z Helsinek z 1975 roku zawiera tak zwany dekalog praw człowieka, stanowi również o poszanowaniu granic oraz integralności terytorialnej państw-sygnatariuszy: „Państwa uczestniczące uważają wzajemnie za nienaruszalne wszystkie granice każdego z nich, jak również granice wszystkich państw w Europie, i dlatego będą powstrzymywać się – teraz i w przyszłości – od zamachów na te granice. Zgodnie z tym będą się również powstrzymywać od wszelkich żądań lub działań zmierzających do zawładnięcia i uzurpacji części lub całości terytorium któregośkolwiek z Państw uczestniczących”²⁸. Państwa-strony Aktu przyjęły również zobowiązania dotyczące nieingerencji w sprawy wewnętrzne innego państwa uczestniczącego. Powyższe zasady nabrały szczególnego znaczenia w Europie Środkowo-Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w okresie „parady suwerenności”.

Z upływem czasu wydaje się paradoksalne, że to na starcie zmian systemowych w takich państwach, jak Białoruś i Rosja, panowała zauważalna otwartość na świat zewnętrzny, ówcześni liderzy polityczni deklarowali europejski wybór rozwoju, trwała aktywna współpraca z organizacjami międzynarodowymi, które kładły szczególny

²⁵ Zob. więcej: L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana...*, s. 233–248.

²⁶ Białoruś i Ukrainę wyjątkowo potraktowano jako samodzielne podmioty prawa międzynarodowego jedynie w czasie powstania ONZ, dlatego też po rozpadzie ZSRR uznawane były za pierwotnych członków tej organizacji, wówczas, gdy inne państwa poradzieckie procedurę przystąpienia do ONZ wszczęły dopiero po uzyskaniu suwerenności.

²⁷ Interesujące rozważania na ten temat przedstawił badacz z Uniwersytetu w Essex Michael Freeman, zob.: M. Freeman (przełożył M. Fronia), *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 114–119.

²⁸ *Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)*. Sporządzony w Helsinkach dnia 1 sierpnia 1975 r., http://stosunki-miedzynarodowe.pl/traktaty/akt_koncowy_KBWE.pdf [data dostępu 20.03.2015 r.]. Szerzej na temat KBWE/OBWE zob.: R. Zięba, *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-1998_Zieba.pdf [data dostępu 15.07.2016].

nacisk na kwestie przestrzegania praw i wolności jednostki (OBWE, RE). Jednak po krótkiej transformacji proces demokratyzacji państw poradzieckich zauważalnie wyhamował. Objęcie władzy przez Aleksandra Łukaszenkę na Białorusi w 1994 roku oraz Władimira Putina w Rosji w 2000 roku przyczyniło się do nagłego odwrotu od standardów przestrzegania praw i wolności jednostki, które zostały ukształtowane na podstawie wartości europejskich. Według danych zawartych w raportach Freedom House z 2015 roku Polska jest zaliczana do państw o tzw. skonsolidowanych demokracjach²⁹. Natomiast państwa ościenne znajdują się w innych kategoriach, wskazujących na niski poziom demokratyzacji lub jej brak. Freedom House kwalifikuje Ukrainę jako państwo z reżimem hybrydowym, natomiast Białoruś i Rosja to państwa ze skonsolidowanymi reżimami autorytarnymi³⁰.

W suwerennych państwach powstałych po rozpadzie ZSRR proces zmian ustrojowych rozciągnął się na długie lata, a jego pozytywny wynik wciąż jest oczekiwany. Warto pamiętać także o tym, że u sterów władzy w państwach poradzieckich na długo jeszcze zostawały osoby, które wywodziły się z radzieckiej nomenklatury partyjnej, a ich metody rządzenia państwem mało czym różniły się od poprzedniej epoki ideologicznej³¹. Uwzględniając powyższy kontekst, trudno było się spodziewać postępowych i szybkich zmian w nowo powstałych suwerennych państwach rządzonych przez byłych dygnitarzy radzieckich.

Z perspektywy czasu ocenić można tak doniosłość zapisów zawartych w traktatach dwustronnych, jak również fakt ich ratyfikacji przez suwerenne państwa Europy Wschodniej. Początek lat 90. XX wieku dla Europy Środkowej i Wschodniej był zaznaczony niestabilnością i licznymi zagrożeniami. Trwające konflikty zbrojne na Bałkanach, na Kaukazie Południowym, w Mołdowie zagrażały trwałą destabilizacją oraz problemami ekonomicznymi i społecznymi w Europie Środkowo-Wschodniej. Z kolei stacjonujące na terenie Polski do 1993 roku³² wojska już nieistniejącego państwa stanowiły czynnik stałego zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju.

²⁹ Zob.: P. Arak, P. Żakowiecki, *Poland. Nations in Transit 2015*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Poland.pdf [data dostępu 15.07.2016].

³⁰ S. Habdank-Kołaczowska, *Nations in Transit 2015: Democracy on the Defensive in Europe and Eurasia*, p. 3, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2015_06.06.15_FINAL.pdf [data dostępu 15.07.2016].

³¹ Na ten temat zob.: L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana...*, s. 51–55.

³² Na mocy tzw. Układu Warszawskiego z 1955 roku zostały określone warunki stacjonowania wojsk radzieckich na terenie PRL, zob.: *Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej między Ludową Republiką Albanii, Ludową Republiką Bułgarii, Węgierską Republiką Ludową, Niemiecką Republiką Demokratyczną, Polską Rzeczpospolitą Ludową, Rumuńską Republiką Ludową, Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republiką Czechosłowacką, podpisany w Warszawie dnia 14 maja 1955 roku*, Dz. U. z 1955 r. Nr 30, poz. 182. Wyjazd ostatnich oficerów radzieckich z Polski nastąpił w dniu 17 września 1993 roku. Zob. także: K. Rogowicz, *Rola Sejmu w wycofaniu wojsk Armii Radzieckiej z terytorium Polski*, „Myśl

Traktaty dwustronne między RP a państwami ościennymi zawierają zapisy odnoszące się do kwestii poszanowania praw człowieka oraz zagwarantowania praw przedstawicielom takich mniejszości narodowych jak białoruskiej, rosyjskiej i ukraińskiej w Polsce, jak również odpowiednie gwarancje mniejszości polskiej zostały zagwarantowane na Białorusi³³, w Rosji³⁴ i na Ukrainie³⁵. Warto jedynie zwrócić uwagę, że w traktacie między RP a FR zapis artykułu 16 stanowi o „obywatelach RP pochodzących z Rosji i obywatelach FR polskiego pochodzenia”, a nie o przedstawicielach mniejszości polskiej lub rosyjskiej. Późniejsza ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym definiuje przedstawicieli mniejszości rosyjskiej, zamieszkujących teren RP, jako mniejszość narodową³⁶.

W badaniach polskich uczonych szczególnie podkreślano kwestie dotyczące sytuacji mniejszości polskiej w państwach Europy Wschodniej jako ważnego czynnika w relacjach dwustronnych RP z sąsiadami³⁷. W żadnym wypadku nie należy umniejszać tego czynnika, jednak wypada stwierdzić, że nie był on i nie jest decydującym w relacjach dwustronnych między Polską a Białorusią³⁸, Rosją³⁹ i Ukrainą⁴⁰. Według oficjalnych danych, zamieszczonych w spisach powszechnych przeprowadzonych w państwach ościennych, najliczniejsza grupa przedstawicieli mniejszości polskiej zamieszkuje na

Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 1–2 (32–33), www.lazarski.pl/pl/pobierz/340/ [data dostępu 15.07.2016 r.]; J. Kukułka, *op.cit.*, s. 82–84.

³³ *Traktat między RP a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1992 r.*, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000006664.pdf> [data dostępu 15.07.2016 r.].

³⁴ *Traktat między RP a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1992 r.*, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007388.pdf> [data dostępu 15.07.2016 r.].

³⁵ *Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z 1992 r.*, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007942.pdf> [data dostępu 15.07.2016 r.].

³⁶ *Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141, art. 2.

³⁷ Zob.: M. Barwiński, *Stosunki między państwami Polski z Ukrainą, Białorusią i Litwą po 1990 roku w kontekście sytuacji mniejszości narodowych*, Studia z Geografii Politycznej i Historycznej 2012, t. 1, s. 139–166, <http://sgph.geo.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2014/11/Tom1-Barwinski-Andrzej.pdf> [data dostępu 15.07.2016 r.].

³⁸ Według białoruskiego spisu powszechnego z 2009 roku w państwie zamieszkiwało 294 549 Polaków, co dawało trzecie miejsce w kraju po przedstawicielach narodowości białoruskiej (7 957 252) oraz przedstawicielach mniejszości rosyjskiej (785 084), *Итоговые данные переписи населения Республики Беларусь 2009 года*, <http://census.belstat.gov.by/default.aspx> [data dostępu 10.01.2015 r.].

³⁹ Dane rosyjskiego spisu powszechnego z 2010 roku wskazują, że na terenie państwa zamieszkiwało 471 125 Polaków, czyli 0,03% ogólnej liczby mieszkańców FR, *Национальный состав населения Российской Федерации*, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm [data dostępu 10.01.2015 r.].

⁴⁰ Według ostatniego spisu powszechnego z 2001 roku, który przeprowadzono na Ukrainie, w kraju zamieszkiwało 144 100 Polaków, co stanowiło 0,3% ogólnej liczby mieszkańców. Na Ukrainie zamieszkują przedstawiciele ponad 130 grup mniejszości narodowych i etnicznych, co stanowi 22,2% ogólnej liczby mieszkańców. Zob.: *Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality> [data dostępu 10.01.2015 r.].

Białorusi, jednak jak twierdzą działacze organizacji polonijnych, liczby te są zaniżone⁴¹. Przez działaczy polonijnych wyrażane są także wątpliwości dotyczące wiarygodności danych oficjalnych przedstawiających liczebność mniejszości polskiej w Rosji i na Ukrainie⁴². Zweryfikować te dane jest dość trudno, jednak w tym kontekście warto uwzględnić ogólną tendencje demograficzną w państwach ościennych – od lat przyrost naturalny na Białorusi, w Rosji i na Ukrainie jest ujemny. Ten problem dotyczy również przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych zamieszkujących wymienione państwa.

Z kolei spis powszechny z 2011 roku odnośnie do liczebności przedstawicieli takich mniejszości narodowych jak białoruska, rosyjska i ukraińska zamieszkujących w Polsce wykazuje również tendencje zniżkowe⁴³.

Dużym ograniczeniem byłoby skupienie się tylko i wyłącznie na prawach i swobodach dotyczących przedstawicieli mniejszości narodowych. Analiza treści traktatów o dobrosąsiedztwie daje podstawę do zakwalifikowania poszczególnych praw i wolności jednostki do określonych generacji lub grup. Należy jednak stwierdzić, że treści dotyczące praw i wolności jednostki nie są jednolite w traktatach z Białorusią, Rosją i Ukrainą.

W preambułach wszystkich trzech omawianych traktatów zawarto zapisy „potwierdzające poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, zasad demokracji i sprawiedliwości”⁴⁴. Ponadto w traktacie między RP a Republiką Białoruś podkreślono, że poszanowanie praw człowieka „stanowi niezbywalny element dziedzictwa europejskiego”. Formuła dotycząca „poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności” została także powtórzona w art. 1 traktatu z Białorusią.

W traktatach ze wszystkimi trzema państwami poruszono kwestię rozbrojenia, a szczególnie w dziedzinie broni jądrowej⁴⁵. Pośrednio treść tego zapisu dotyczy prawa każdego człowieka do życia oraz prawa do życia w pokoju. W tym miejscu należy podkreślić, że w czasie podpisywania umów dwustronnych nie zostały jeszcze podjęte ostateczne decyzje dotyczące likwidacji potencjału jądrowego Ukrainy i Białorusi. Ukraina,

⁴¹ Zob. dane przytoczone w monografii H. Giebień, *Działalność Związku Polaków na Białorusi w latach 1987–2005 na tle sytuacji społeczno-politycznej w Białoruskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej / Republice Białoruś*, Wrocław 2014, s. 14–15, 39–43.

⁴² Zob. np.: *Polska mniejszość narodowa w Lwowskim Okręgu Konsularnym*, http://www.lwow.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/polacy_na_ukrainie/ [data dostępu 15.01.2015 r.].

⁴³ Przynależność do mniejszości ukraińskiej zadeklarowało 48 tys. osób, do mniejszości białoruskiej – 47 tys., natomiast do rosyjskiej – 13 tys. Zob.: *Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, Warszawa 2012, s. 18, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu_nps2011_wyniki_nsp2011_22032012.pdf [data dostępu 17.07.2016].

⁴⁴ *Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie...*, preambuła.

⁴⁵ Zob.: *Traktat między RP a Ukrainą...*, art. 3; *Traktat między RP a Federacją Rosyjską...*, art. 5; *Traktat między RP a Republiką Białoruś...*, art. 4.

po rozpadzie ZSRR, pozostawała trzecią w świecie potęgą jądrową, co nie mogło nie wzbudzać obaw nie tylko w państwach ościennych, ale również na świecie⁴⁶. Pozbycie się statusu państwa jądrowego Białorusi i Ukrainy miało zapewnić gwarancje bezpieczeństwa w regionie oraz zamknąć jeden z problemów wywodzących się z czasów zimnej wojny. Rosja natomiast dotychczas pozostaje jednym z nielicznych państw na świecie o potencjale jądrowym, a jego pozbycie się nie jest nawet rozpatrywane⁴⁷.

W traktatach RP z państwami ościennymi również zostały uwzględnione kwestie ochrony środowiska nie tylko w strefach przygranicznych, lecz również w Europie i na świecie⁴⁸. Mimo iż prawo człowieka do życia w czystym środowisku zaliczane jest do praw solidarnościowych⁴⁹, a nie indywidualnych, to jednak jego aktualność i doniosłość sprawia, że nie może ono być ignorowane zarówno przez organizacje międzynarodowe, jak i poszczególne państwa. Wydarzenia dotyczące jednej z największych katastrof technogennych w 1986 roku, spowodowanych awarią elektrowni jądrowej w Czernobylu na Ukrainie, oraz jej konsekwencje uwiaryściły problemy dotyczące zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego w regionie. Traktaty uwzględniają także szczególne dbanie o akwenty wodne, wspólny dostęp, do których mają państwa-strony traktatów.

Polska ze wszystkimi trzema państwami-stronami traktatów przewidziała szeroką współpracę w dziedzinie kultury, nauki i oświaty⁵⁰. W zapisach dotyczących współpracy kulturalnej z Białorusią, i Ukrainą podkreślono kontekst „wielowiekowego wspólnego dziedzictwa kulturowego” oraz „ich wkładu do cywilizacji europejskiej”. Natomiast w traktacie z Rosją uwzględniono „bogate kulturalne dziedzictwo Polski i Rosji” (art. 13). W zapisach omawianych dokumentów są także odniesienia do standardów międzynarodowych w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego – konwencji UNESCO oraz dokumentów KBWE. Jedynie w przypadku traktatu z Ukrainą powołano się także na Europejską konwencję kulturalną z 1953 roku. Zauważyć należy, że konwencja ta

⁴⁶ Interesujące rozważania na temat rozbrojenia potencjału jądrowego Ukrainy, w kontekście agresji RF na Ukrainę, zostały zaprezentowane przez badaczy ukraińskich. Zob.: I. Городиський, *Будапештський меморандум 1994 року та суверенітет України: зміст і юридична природа гарантій*, [w:] O. Задорожній (red.), *Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право*, Київ 2014, st. 215–232; O. Святун, O. Святун, *Ядерні гарантії Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та їхній зв'язок із Будапештанським меморандумом*, [w:] O. Задорожній (red.), *Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право*, Київ 2014, st. 233–241.

⁴⁷ Zob.: *Стратегія національної безпеки Російської Федерації*, ст. 36, <http://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>, *Военная доктрина Російської Федерації*, ст. 27, <http://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html> [data dostępu 15.01.2016 r.].

⁴⁸ *Traktat między RP a Republiką Białoruś...*, art. 21; *Traktat między RP a Federacją Rosyjską...*, art. 11; *Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie...*, art. 9.

⁴⁹ Prawa solidarnościowe inaczej nazywane prawami człowieka trzeciej generacji, nie zostały dotychczas unormowane i skodyfikowane. Więcej na ten temat zob.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008, ss. 50–57.

⁵⁰ *Traktat między RP a Republiką Białoruś...*, art. 22; *Traktat między RP a Federacją Rosyjską...*, art. 13, 16, 17; *Traktat między RP a Ukrainą...*, art. 13–15.

została ratyfikowana przez Ukrainę w 1994 roku, natomiast przez FR w 1991, a przez Białoruś – w 1993 roku⁵¹.

Relacje między narodami oraz ich wzajemne postrzeganie stanowi interesujący temat badawczy nie tylko dla socjologów, ale również jest ważnym indykatorem relacji międzypaństwowych. Bezpośrednia bliskość granic, zaszłości historyczne, krzywdy narodowe to czynniki, które kształtują obraz sąsiada i mają zauważalny wpływ na rozwój stosunków dobrosąsiedzkich. Interesujące pod tym względem badanie zaprezentował Instytut Spraw Publicznych w 2013 roku⁵². Autorzy badań podkreślili, że: „Polacy koncentrowali się głównie na wspólnej historii (szczególnie jej trudnych, konfliktowych aspektach) oraz – z drugiej strony – na sąsiedztwie i bliskości kultury i obyczajów. Wśród Ukraińców aspekt wspólnoty kultury był dominujący. Ponadto Polska kojarzyła im się ze smakami produktów żywnościowych, obrazami z filmów, wspomnieniami z wyjazdów, a także z krajem sukcesu ekonomicznego i udanej transformacji. Historia w skojarzeniach Ukraińców schodziła na dalszy plan. W obu krajach brakowało natomiast odniesień do współczesnej kultury i sztuki sąsiedniego kraju”⁵³.

Wnioski

Reasumując powyższe rozważania, warto zwrócić uwagę, że traktaty dwustronne o dobrosąsiedztwie nie uwzględniają zapisów dotyczących mechanizmu kontroli postanowień w nich zawartych, co czyni te dokumenty stosunkowo słabymi. Brakuje także skutecznego mechanizmu kontroli w dokumentach organizacji międzynarodowych, do których jest odniesienie w umowach dwustronnych między Polską a państwami ościnnymi – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Karta Narodów Zjednoczonych, Akt Końcowy z Helsinek, Paryska Karta dla Nowej Europy. Natomiast istniejące procedury kontrolne, przewidziane przez normy zawarte w Pierwszym Protokole Fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵⁴, nie stanowiły przedmiotu zainteresowania przez Polskę, Białoruś, Rosję lub Ukrainę jako instrumentu uregulowania sporów lub konfliktów międzypaństwowych. Uwzględniając słabość mechanizmów kontrolnych lub ich praktyczny brak w ważnych traktatach międzynarodowych, a także brak mechanizmu kontroli w traktatach dwustronnych o dobrosąsiedztwie,

⁵¹ Mimo iż Białoruś nie jest państwem członkowskim RE, to ratyfikacja tej konwencji była możliwa, gdyż ma ona charakter otwarty i może być ratyfikowana przez państwa nienależące do RE. W 2009 roku Konwencja została ratyfikowana także przez Kazachstan.

⁵² J. Fomina, J. Konieczna-Salamatin [et al.], *Polska – Ukraina. Polacy – Ukraińcy. Spojrzenie przez granicę*, Warszawa 2013, ss. 8–85.

⁵³ *Ibidem*, s. 9.

⁵⁴ Dz. U. z 1994 r., Nr 23, poz. 80.

stwierdzić należy, że nie stanowią one pełnej gwarancji dla suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Utracone na wiele lat zaufanie wobec Rosji jako państwa, które złamało zasady dobrosąsiedztwa, spowodowało, że państwa zaczynają poszukiwać gwarancji swojego bezpieczeństwa nie w mocy traktatów, lecz w potęgze militarnej.

Mimo zadeklarowania demokratycznego rozwoju państwa z upływem czasu dla państw poradzieckich przestrzeganie norm i zasad państwa demokratycznego okazało się wyjątkowo trudnym zadaniem. Na ich tle Polska⁵⁵ zasadniczo się różni tak w warstwie normatywnej, dotyczącej zagwarantowania przestrzegania praw i wolności jednostki, jak i w wymiarze praktycznym. Nawet pobieżna analiza politologiczna ponad dwudziestopięcioletniego okresu funkcjonowania państw suwerennych wykazuje poważne rozbieżności w poziomie przestrzegania praw i wolności jednostki między Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą.

Polskie doświadczenia transformacyjne odbierane są w państwach poradzieckich jako droga sukcesu. Z przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska włączyła się we współtworzenie wspólnej polityki zagranicznej i współkształtowanie programów demokracji i promocji praw człowieka w państwach Europy Wschodniej. Konsekwentne działania państwa na rzecz praw człowieka stanowią wkład w budowę pozytywnego wizerunku Polski jako kraju zabiegającego o poszanowanie praw człowieka na świecie⁵⁶. Trwające zaś ponad dwadzieścia pięć lat zmiany ustrojowe w państwach poradzieckich jedynie w skromnym wymiarze przyczyniły się do polepszenia sytuacji w dziedzinie praw i wolności jednostki. Daje się zauważyć także, że dotychczas żadne państwo regionu nie traktuje kwestii praw człowieka jako priorytetu w swojej polityce zagranicznej.

Political conditionality of human rights issues in the bilateral treaties on friendly and good neighborly cooperation between the Republic of Poland and Belarus, Russia and Ukraine

Summary: The paper draws attention to the issues of human rights and freedoms as present in the content of the bilateral agreements concluded between Poland and its eastern neighbors. It pre-sents the

⁵⁵ Zaskakujące mogą jednak wydawać się wyniki badań socjologicznych dotyczących oceny funkcjonowania demokracji w Polsce. W corocznych badaniach CBOS, przeprowadzanych w okresie od 1993 do 2010 roku, liczba respondentów zadowolonych z funkcjonowania demokracji w kraju nigdy nie przewyższyła 46%. Zob.: *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny*, CBOS, BS/60/2010, www.cbos.pl [data dostępu 10.02.2015 r.].

⁵⁶ Znana amerykańska badaczka Alison Brysk zwraca uwagę, że prawa człowieka na poziomie międzynarodowym stają się polityką tożsamości państwa, zob.: „At the international level, human rights foreign policy is more than guilt or charity — it is a constructive form of identity politics. Principled foreign policy defies the realist prediction of untrammelled pursuit of national interest, and suggests the utility of constructivist approaches that investigate the role of ideas, identities, and roles as influences on state action”, A. Brysk, *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press 2009, p. 4.

analysis of the current political situation and the involvement of Poland and former Soviet countries in international processes during the early 1990s and discusses the influence of internal and external factors on the development of national human rights protection systems in the first years of the independence of Poland, Belarus, Russia and Ukraine. The content of bi-lateral agreements reflected the real political situation as well as the problems in the field of human rights protection in the countries of the region. The absence of any monitoring mechanisms both in bilateral agreements and in international treaties referred to by the signatories of the former agreements entails certain risks in the relations between Poland and its eastern neighbors. The loss of trust toward Russia due to its aggression against neighboring states forces the countries in the region to strengthen their own military potential, as there is little reliance on the potency of bilateral agreements.

