



Dyplomacja miast w świetle stref „wolnych od LGBT”

City diplomacy in the light of „LGBT-free” zones in Poland

Agata Pyka

ORCID: 0000-0003-4462-837X

e-mail: agata.pyka@student.uj.edu.pl

Uniwersytet Jagielloński

Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych

Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych

In 2019, the President of Warsaw Rafał Trzaskowski signed a declaration in favor of respect for LGBT+ rights. This symbolic document has exacerbated the discriminatory policy of the ruling party in Poland. Equality measures began to be equated with the promotion of “foreign ideology”. Some Polish municipalities decided to introduce “anti-LGBT resolutions”; in many provinces so-called “LGBT free zones” were created. These actions by the authorities have not only caused numerous protests and outrage within the Polish society, but also the reaction of newspapers and foreign authorities. Numerous Belgian, Irish, German, French and Dutch cities have broken cooperation with Polish municipalities introducing “LGBT-free zones”. The Article below aims to approximate the phenomenon of sub-national diplomacy using the example of town-twinning with municipalities which have been recognized as “LGBT free” zones by the resolution of local authorities. To accomplish this press articles on “LGBT free zones”, maps, expert opinions and literature on diplomacy were analyzed.

Key words: LGBT-free zones, LGBT rights, city diplomacy, paradiplomacy.

Wprowadzenie

We współczesnym świecie porządek międzynarodowy regulowany jest poprzez dwa bardzo ważne filary - narzędzia dyplomacji oraz ideały demokratyczne. Jednak zarówno dyplomacja, jak i demokracja, znane są ludzkości już od starożytności. Ewolowały one na przestrzeni lat, a przełomowe okazały się dla nich wiek XVII i XVIII. Po tym, jak pokój westfalski ustanowił nowy porządek międzynarodowy, w świetle powszechnie uznawanej suwerenności państw, podmioty międzynarodowe zwróciły się w stronę nawiązywania i pielęgnowania relacji dyplomatycznych. Niemal 150 lat później, w trakcie rewolucji francuskiej, uchwalona została Deklaracja praw człowieka i obywatela, która stała się gwarantem praw i wolności obywatelskich, takich jak bezpieczeństwo, wolność od wszelkich form ucisku, wolność fizyczna oraz równość wobec prawa.

Obecnie dyplomacja i gwaranty demokracji napotykają przed sobą nowe wyzwania. Na arenie międzynarodowej znaczenie zyskały twory sub- i supra-narodowe, a także organizacje i korporacje, stając się tym samym potencjalnymi podmiotami globalnej dyplomacji, do niedawna zastrzeżonej jedynie dla państw (Surmacz, 2018). Ostatnie lata to również wzrost populizmu w polityce oraz przesuwanie się tzw. okna Overtona w dyskursie publicznym. Obie te tendencje widoczne są w problemie pojawienia się na terenie Polski tzw. stref „wolnych od LGBT”.

Poniższy artykuł ma na celu przybliżenie fenomenu dyplomacji sub-narodowej na przykładzie partnerstwa miast z gminami, które na drodze uchwał organów samorządów terytorialnych uznały się za strefy „wolne od LGBT”. W tym celu przeanalizowane zostały artykuły prasowe informujące o powstaniu stref „wolnych od LGBT”, mapy, a także opinie eksperckie oraz literatura przedmiotu z zakresu dyplomacji. Tekst dzieli się na część dotyczącą ewolucji pojęcia „dyplomacja” oraz część przybliżającą fenomen stref „wolnych od LGBT”.

EWOLUCJA POJĘCIA „DYPLOMACJA”

Dyplomacja jako instrument polityki państw w stosunkach międzynarodowych

Dyplomacja uznawana jest za jedno z najstarszych narzędzi wykorzystywanych przez państwa do kultywowania wzajemnych stosunków. W swojej pierwotnej formie rozwinęła się już w Starożytności, gdzie słowo *diploma* oznaczało woskowa-

ne tabliczki, które wykorzystywane były przez greckich posłów i zawierały poufne informacje. Pierwsza definicja dyplomacji wywodzi się jednak z okresu rewolucji francuskiej, gdzie została uznana przez Edmunda Burke¹ za ogół procedur polityczno-instytucjonalnych, za pomocą których państwa utrzymują wzajemne stosunki (Łakota-Micker, 2016).

Współcześnie dyplomacja bywa często utożsamiana z polityką zagraniczną państwa. Zgodnie z podziałem zaproponowanym przez Josepha Nye'a w polityce zagranicznej można wyróżnić tzw. *soft* i *hard power*. *Hard power* to potencjał państwa na arenie międzynarodowej, wynikający z uwarunkowań geopolitycznych, militarnych, czy ekonomicznych. *Soft power* rozumiane jest natomiast jako umiejętność pozyskiwania sojuszy i nawiązywania relacji z innymi państwami w oparciu o własną kulturę, wartości i rozwiązania polityczne (Nye, 2009). Obie z powyższych form oddziaływania w stosunkach międzynarodowych zostały wykorzystane w reakcji na powstanie w Polsce tzw. stref „wolnych od LGBT”. W poniższym artykule w szczególności istotne będzie wykorzystanie *soft power* w kontekście zerwania lub zawieszenia partnerstwa miast z gminami „wolnymi od LGBT”.

Paradyplomacja - nowa forma dyplomacji

Działania zachodzące na szczeblu państwowym stanowią po dziś dzień punkt centralny wszelkich relacji dyplomatycznych. Coraz częściej jednak niektóre działania delegowane są z poziomu państwa na poziom regionalny, miastowy, organizacyjny, a także korporacyjny (Surmacz, 2018).

Noé Cornago jako przyczyny tego fenomenu wymienia rozprzestrzenianie się konfliktów etnicznych oraz chęć promocji regionów. Występowanie mniejszości narodowych na terenie dwóch lub kilku państw, jak również umiędzynarodowienie się konfliktów etnicznych czyni z tych kwestii zagadnienia istotne dla polityki międzynarodowej. Z kolei zintensyfikowana promocja regionów sięga swoją historią do czasów po II wojnie światowej, gdy państwa dążyły między sobą do pojednania odbudowania stabilnej i zjednoczonej Europy. Praktyka ta była rozwijana również w trakcie Zimnej Wojny w celu mitygacji napięć między państwami z przeciwnych sobie bloków (Cornago 1999).

W ten sposób na przestrzeni lat wykształciły się różne gałęzie tzw. paradyploma-

¹ Edmund Burke był francuskim myślicielem, filozofem i politykiem.

cji, rozumianej jako dyplomacja prowadzona równoległe² do tej rozumianej w tradycyjny sposób. Paradyplomacja definiowana jest przez Noé Cornago jako zaangażowanie rządów nie-centralnych (lokalnych) państw w stosunki międzynarodowe poprzez utworzenie trwałego lub doraźnego kontaktu z zagranicznymi publicznymi lub prywatnymi podmiotami, mające na celu promowanie socjoekonomicznych i kulturowych kwestii, jak również wszelkich innych zagranicznych wymiarów konstytucyjnych kompetencji tych rządów (Cornago, 1999).

Za przykład paradyplomacji posłużyć mogą „Miasta dla pokoju” - akcja przeprowadzana w 2003 r. w około 160 miastach Stanów Zjednoczonych, wzywająca prezydenta George’a W. Busha do zakończenia wojny w Iraku. Inną inicjatywą w ramach dyplomatycznej współpracy miast był World Mayor Summit on Climate Change, który odbył się w 2010 r. w Meksyku. W trakcie wydarzenia aż 207 miast wspólnie podjęło dobrowolną decyzję o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. Innym przykładem mogą być partnerstwa miast nawiązywane pomiędzy Europą a Republiką Południowej Afryki w latach 80. jako wyraz wsparcia dla walki z apartheidem.

Partnerstwo miast jako forma dyplomacji miast

Partnerstwo miast, które wykształciło się w Europie po II wojnie światowej jest formą współpracy między miastami, powiatami, gminami, obwodami, prefekturami, prowincjami i regionami w różnych krajach. Ma ona na celu wymianę kulturalną, gospodarczą i informacyjną. Z partnerstwem miast wiąże się szereg korzyści takich jak wymiana informacji, wymiana nowych technologii, wymiana kulturowa, turystyka, a także wsparcie polityczne. Po nawiązaniu współpracy podmioty tworzą odpowiednie instytucje do utrzymywania i obsługi kontaktów bilateralnych. Powstają również inicjatywy takie jak wymiany szkolne, dni kultury kraju partnerskiego oraz inne tego typu wydarzenia kulturalno-oświatowe, doraźne lub stałe. W ten sposób partnerstwo miast wpisuje się w ramy *soft power* oraz w definicję paradyplomacji przedstawioną przez Noé Cornago.

² Przedrostek *para* pochodzi od angielskiego słowa *parallel* oznaczającego równoległy.

POWSTANIE W POLSCE STREF „WOLNYCH OD LGBT” JAKO ISTOTNE WYDARZENIE WE WSPÓŁCZESNEJ DYPLMACJI MIAST

Historia stref „wolnych od LGBT”

Strefy „wolne od LGBT” to obszar na terytorium państwa polskiego objęty uchwałami o charakterze dyskryminacyjnym, przyjętymi przez organy samorządów terytorialnych. Uważa się, że powstały one w reakcji na deklarację popierającą poszanowanie praw osób LGBT+ podpisaną w lutym 2019 roku przez prezydenta Warszawy Rafała Trzaskowskiego. Decyzja Trzaskowskiego wywołała krytykę ze strony partii rządzącej oraz środowisk konserwatywnych, często powiązanych z Kościołem.

Taka narracja stworzyła odpowiednie warunki do lobbowania za wprowadzeniem dokumentów prawnych jawnie stojących w opozycji do promowania praw społeczności LGBT+, bądź sprzeciwiających się im pośrednio, poprzez afirmację „tradycyjnej rodziny” i innych konserwatywnych wartości. W ten sposób zaczęto wprowadzać rzezzone ustawodawstwo na dwa sposoby.

Pierwszym z nich była Samorządowa Karta Praw Rodzin promowana przez Fundację Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Kartę otwiera artykuł 18 Konstytucji RP, który definiuje małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. Celem dokumentu jest „urzeczywistnienie potwierdzonej przez ustrojodawcę w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej »zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot« poprzez wzmocnienie rodziny jako podstawowej wspólnoty społecznej oraz zapewnienie jej ochrony przed wpływami ideologii podważających jej autonomię i tożsamość”. Powołując się na problemy demograficzne oraz konieczność ochrony dzieci przed „demoralizacją” Ordo Iuris proponuje m.in. zakaz finansowania projektów niezgodnych z tradycyjnymi, konserwatywnymi wartościami, powołanie Rzecznika Praw Rodziny oraz kontrolę współpracy szkół z organizacjami pozarządowymi. Dokument stanowi wzór ustawy samorządowej przeznaczonej do użytku gminy, powiatu lub województwa.

Drugim rodzajem dokumentu, na mocy którego zaczęto wprowadzać na terenie Polski strefy „wolne od LGBT”, są rezolucje przeciw „ideologii LGBT”, tworzone na szczeblu samorządowym. Ich zapisy są zbliżone do zapisów zawartych w Samorządowej Karcie Praw Rodziny. W rezolucji przyjętej w gminie Lipinki znaleźć można wstęp, w którym autorzy twierdzą, że „radykałowie dążący do rewolucji kulturowej w Polsce atakują wolność słowa, niewinność dzieci, autorytet rodziny i szkoły oraz

swobodę przedsiębiorców” (Rudak, 2020). Autorzy powołują się na konieczność obrony wartości chrześcijańskich w polskiej kulturze, a także podkreślają, że gmina nie pozwoli narzucić sobie „wylbrzymianych problemów i sztucznych konfliktów, które niesie ze sobą ideologia LGBT” (Rudak, 2020). Następnie wymienione są postulaty gminy. Są to m.in. brak zgody na wprowadzenie w szkołach funkcjonariuszy politycznej poprawności (tzw. „latarników”), sprzeciw wobec edukacji seksualnej w szkołach oraz kontestacja możliwości pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności za wypowiedzi i zachowania dyskryminacyjne i niezgodne ze standardami poprawności politycznej (Rudak, 2020).

Popularność wyżej wymienionych rozwiązań prawnych zdawała się rosnąć. Z tego powodu grupa aktywistów - Kuba Gawron, Paulina Pająk i Paweł Preneta - przygotowała „Atlas Nienawiści” - mapę ilustrującą obszary, na których prowadzono akcje lobbingowe za wprowadzeniem Samorządowej Karty Praw Rodzin lub rezolucji anty-LGBT. Na mapie uwzględniono też obszary, gdzie lobbing okazał się skuteczny i ustawy podjęto, jak również te, gdzie ustawy nie zostały wprowadzone. Łącznie strefy „wolne od LGBT” objęły 30% terytorium państwa polskiego³ (Kocemba, Stambulski, 2020). Należy zauważyć, że opisane powyżej dokumenty nie mają konsekwencji prawnych; są wprowadzane jedynie symbolicznie. Jednakże otaczająca je narracja, jak również używany w zapisach język i proponowane rozwiązania wyrażają niechęć wobec osób nieheteronormatywnych oraz instytucji dbających o równość i brak dyskryminacji (Szolc, 2019). Z tych powodów strefy „wolne od LGBT” wywołały oburzenie i sprzeciw na arenie międzynarodowej.

REAKCJA OPINII MIĘDZYNARODOWEJ

Reakcja instytucji unijnych

Wprowadzenie stref „wolnych od LGBT” szybko spotkało się z reakcją Unii Europejskiej. 18 grudnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI. Parlament stwierdził, że „utworzenie stref wolnych od LGBTI, nawet jeśli nie polega na wprowadzaniu fizycznych barier, stanowi środek skrajnie dyskryminujący, który ogranicza przysługującą obywatelom UE swobodę przemieszczania się” (Sitnicka, 2020). Zareagowała również Komisja Europejska, która

³ Stan na styczeń 2020 r.

wystosowała list do marszałków województwa lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego w celu sprawdzenia, czy pieniądze z unijnej polityki spójności nie są wydawane z pogwałceniem europejskich przepisów (Ambroziak, 2020). Z kolei komisarz Unii Europejskiej ds. równości Helena Dalli poinformowała, że sześć polskich gmin, w których przyjęto uchwały o „strefach wolnych od LGBT”, nie dostanie europejskich funduszy na partnerstwo miast. Strefy „wolne od LGBT” utraciły również środki z funduszy norweskich (Kucharczyk, 2020).

Zerwanie Współpracy Przez Miasta Partnerskie

W reakcji na wiadomość o powstaniu na terenie Polski gmin „wolnych od LGBT” wiele zagranicznych miast partnerskich podjęło stanowczą decyzję o zawieszeniu lub zerwaniu współpracy. Fermoy w południowej Irlandii zerwało partnerstwo z Nową Dębą. Belgijska gmina Puurs-Sint-Amands zerwała ponad 20-letnie partnerstwo z Dębicą. Nogent-sur-Oise zawiesiło współpracę z Kraśnikiem. Inna francuska gmina, Saint-Jean-de-Braye, zawiesiła partnerstwo z gminą Tuchów po 26 latach, natomiast burmistrz niemieckiego Illingen poinformował, że jeśli Tuchów nie wycofa się z deklaracji anty-LGBT, zarekomenduje on radnym miasta zerwanie współpracy. Z kolei mer 42-tysięcznego francuskiego Douai wystosował oficjalny list do burmistrza Puław Pawła Maja, w którym poinformował, że dopóki homofobiczne zapisy nie zostaną usunięte, partnerstwo miast pozostanie zawieszane. Holenderskie Nieuweigen podjęło bardziej zdecydowane kroki i jego współpraca z Puławami została zakończona. Podobnie postąpiło niemieckie miasto Schwerte, które zerwało partnerstwo z Nowym Sączem po 30 latach.

W publicznych oświadczeniach większość z nich potępiła zaistniałą w Polsce sytuację i postawiła polskim gminom ultimatum - partnerstwa miały zostać przywrócone po wycofaniu przez polskie gminy homofobicznych zapisów.

Zerwanie lub zawieszenie partnerstwa miast a stosunki dyplomatyczne

W przeszłości zrywanie lub zawieszanie partnerstwa z powodów politycznych miało już miejsce. Przykładami takich sytuacji mogą być zerwanie współpracy Nankinu z Nagoją w 2012 r. po wypowiedziach majora Nagoi zaprzeczających masakrę w Nankinie, jak również zerwanie przez Czechy współpracy z Petersburgiem i Moskwą po rosyjskiej agresji na Ukrainę. Do zawieszenia współpracy z Petersburgiem

doszło również w 2013 r. - Mediolan, Wenecja i Turyn zdecydowały się na takie rozwiązanie z powodu wprowadzonego w Rosji ustawodawstwa anty-LGBT.

Zawieszenie bądź zerwanie partnerstwa miast po wprowadzeniu w Polsce stref „wolnych od LGBT” ma formę sankcji nakładanych przez zagraniczne miasta i gminy. Polskie gminy tracą w ten sposób korzyści, często symboliczne i nieznaczne, wynikające ze współpracy z zagranicznymi partnerami. Dużo istotniejszy okazuje się być symboliczny wymiar zerwania lub zawieszenia partnerstwa; jest to bowiem jasny sygnał dla polskich władz i opinii międzynarodowej, że dotychczasowi partnerzy nie godzą się na homofobię i dyskryminację, i nie chcą być utożsamiani z takimi wartościami. Ultimatum postawione przez niektóre zagraniczne gminy jest tutaj formą nacisku dyplomatycznego - relacje partnerskie gmin stoją pod znakiem zapytania do czasu wycofania się z dyskryminacyjnych uchwał. Również reakcja Unii Europejskiej posiada wymiar sankcyjny i jest formą zastosowania *hard power*. Gminy uznające się za strefy „wolne od LGBT” utracą pieniądze unijne oraz fundusze norweskie, ponieważ ich działania stoją w sprzeczności z wartościami wyznawanymi w Unii Europejskiej i świecie zachodnim.

Podsumowanie

Popieranie uchwał anty-LGBT+ i wiążące się z tym wprowadzenie stref „wolnych od LGBT” doprowadziło do utracenia przez polskie gminy nie tylko środków finansowych, lecz również *soft power*. Polska kultura, wartości i polityczne rozwiązania przestały być atrakcyjne dla zagranicznych podmiotów z uwagi na rozwiązania stojące w sprzeczności do aktów prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego (Szolc, 2019).

Poprzez delegację uprawnień z poziomu państwa na szczebel sub-narodowy, miasta, gminy i regiony zyskały możliwość prowadzenia paradyplomacji. Dzięki temu mogą nie tylko zawierać, lecz również zawieszać i zrywać partnerstwa w geście protestu wobec braku poszanowania równości wobec prawa wszystkich członków społeczeństwa, jak miało miejsce w przypadku stref „wolnych od LGBT”.

Bibliografia

- Ambroziak, A. (2 czerwca 2020). Komisja Europejska interweniuje ws. stref wolnych od LGBT. Ten list może być przełomowy. *OKO.Press*. Pobrane z: <https://oko.press/ke-interweniuje-w-sprawie-stref-wolnych-od-lgbt/>. [dostęp: 15.11.2020].
- Cornago, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation. *Regional & Federal Studies*, 9(1), ss. 40-57. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13597569908421070>.
- Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*. (2019). Samorządowa Karta Praw Rodzin. Pobrane z: <https://www.kartarodzin.pl/>. [dostęp: 16.11.2020].
- Kocemba, K., Stambulski M. (2020). Populizm a polityka praw człowieka. *Studentkie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*, 31, ss. 135-156. DOI: <https://doi.org/10.19195/1733-5779.31.8>
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 18.*
- Kucharczyk, M. (29 lipca 2020). UE: Brak funduszy dla polskich miast za „strefy wolne od LGBT”. *EURACTIV.pl*. Pobrane z: <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/polska-unia-europejska-lgbt-komisja-europejska/>. [dostęp: 16.11.2020].
- Łakota-Micker, M. (2016). *Instrumentarium przyszłego dyplomaty*. Londyn: Legens. Publishing Workshop.
- Nye, J. (2009). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Londyn: Hachette UK.
- Rudak, O. (2 sierpnia 2020). „Gmina XXX wolna od ideologii LGBT”. *Czasopismo Lege Artis*. Pobrane z: <https://czasopismo.legeartis.org/2020/08/gmina-wolna-ideologii-lgbt/>. [dostęp: 17.11.2020].
- Sitnicka, D. (21 września 2020). Atlas Nienawiści nominowany do Nagrody im. Sacharowa. „Zasługa rządu, Kościoła i prezydenta”. *OKO.Press*. Pobrane z: <https://oko.press/atlas-nienawisci-nominowany-do-nagrody-im-sacharowa-zasluga-rzadu-kosciola-i-prezydenta/>. [dostęp: 15.11.2020].
- Surmacz, B. (2018). City Diplomacy. *Barometr regionalny*, 16(1), ss. 7-18.
- Szolc, M. (2019). Ocena legalności podejmowanych przez część jednostek samorządu terytorialnego uchwał przeciwko osobom LGBT+. *Polskie Towarzystwo Prawa Administracyjnego*. Pobrane z: http://ptpa.org.pl/site/assets/files/1845/samorza_dy_ekspertyza_19_07_2019.pdf. [dostęp: 16.11.2020].

