

**STUDIA
I ANALIZY EUROPEJSKIE
nr 14/2016**



STUDIA I ANALIZY EUROPEJSKIE nr 14/2016

NUMER POŚWIĘCONY PRIORYTETOM KOMUNIKACYJNYM
KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2016 ROK
POD REDAKCJĄ DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ-PATYK

PUBLIKACJA PRZYGOTOWANA ZOSTAŁA PRZY WSPÓŁPRACY
PUNKTU INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ
ORAZ WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI

PUBLIKACJA JEST WSPÓŁFINANSOWANA ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ
W RAMACH DOTACJI DLA PUNKTÓW INFORMACJI PUBLICZNEJ
„SIEĆ PUNKTÓW INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT” W LATACH 2013-2017

Bydgoszcz 2016

RECENZENCI TOMU 14/2016

PROF. DR HAB. CZESŁAW MAJ
PROF. DR HAB. JACEK KNOPEK

REDAKCJA NAUKOWA TOMU 14/2016

DR KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

RADA NAUKOWA „STUDIÓW I ANALIZ EUROPEJSKICH”

Prof. dr hab. Roman Bäcker – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Prof. dr hab. Zbigniew Czachór – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
Prof. dr Erol Esen – Akdeniz University in Antalya, Akdeniz Üniversitesi
Dr Lóránt Dávid – Károly Róbert College, Gyöngyös
Prof. dr hab. Zdzisław Mach – Uniwersytet Jagielloński
Prof. dr hab. Krystyna Michałowska-Gorywoda – Szkoła Główna Handlowa
Prof. dr hab. Andrzej Kaleta – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Prof. dr Aleksander Kozlov – Saint Petersburg State Polytechnical University
Prof. dr Mathias Moersch – Hochschule Heilbronn
Prof. dr hab. Krzysztof Piątek – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Prof. dr hab. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska – Uniwersytet Łódzki
Prof. dr hab. Grażyna Ulicka – Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Andrzej Szahaj – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Prof. dr hab. Ryszard Zięba – Uniwersytet Warszawski

ZESPÓŁ REDAKCYJNY „STUDIÓW I ANALIZ EUROPEJSKICH”

REDAKTOR NACZELNY – dr Karolina Marchlewska-Patyk

ZESPÓŁ TEMATYCZNY (REDAKTORZY MERYTORYCZNI)

dr Michał Cichoracki, Prof. WSG dr Marek Chamot, dr Karolina Marchlewska-Patyk,
Prof. WSG dr Marzena Sobczak-Michałowska, dr Ilona Urbanyi-Popiołek,
dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka

SEKRETARZ – mgr Joanna Wójtowicz

REDAKTOR STATYSTYCZNY – Prof. dr hab. Magdalena Osińska

REDAKTORZY JĘZYKOWI:

mgr Elżbieta Rogucka – język polski
mgr Edyta Krysztoforska – język angielski

SKŁAD KOMPUTEROWY – Adriana Górską

ISSN 2081-5530

Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy
85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2, tel. 52 5670047 www.wsg.byd.pl

STUDIA I ANALIZY EUROPEJSKIE

– ROCZNIK NAUKOWY 14/2016

PRZYGOTOWANY PRZY WSPÓŁPRACY PUNKTU INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ ORAZ WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI

NUMER POŚWIĘCONY PRIORYTETOM KOMUNIKACYJNYM KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2016 R.
POD REDAKCJĄ DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ-PATYK

PUBLIKACJA WSPÓŁFINANSOWANA ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ
W RAMACH DOTACJI DLA PUNKTÓW INFORMACJI PUBLICZNEJ
„SIEĆ PUNKTÓW INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT” W LATACH 2013–2017

SPIS TREŚCI

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK PRIORYTETY KOMUNIKACYJNE KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2016 R. – WPROWADZENIE	11
ARTUR NIEDŹWIECKI O DEMOKRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ	15
ALEKSANDRA MIELCAREK ARBITRAŻ INWESTYCYJNY W RAMACH TTIP – POZOSTAŁOŚĆ POSTKOLONIALNA CZY NOWOCZESNA ALTERNATYWA DLA SĄDOWNICTWA Powszechnego?	15
PATRYCJA PIKAŁA WPŁYW RELACJI Z USA I CHRL NA STOSUNKI UE – JAPONIA	29
DOMINIKA LISZKOWSKA PRAWA CZŁOWIEKA I WOLNOŚĆ SŁOWA W TURCJI A PROCES AKCESYJNY DO UNII EUROPEJSKIEJ	49
IWONA GOŁĘBIEWSKA PARTIE NACJONALISTYCZNE A UNIA EUROPEJSKA	63
ALEKSANDRA FRĄCKIEWICZ UNIA EUROPEJSKA JAKO AKTYWNY PODMIOT W WOJNIE Z TERRORYZMEM: REGULACJE PRAWNE I PROCEDURY POSTĘPOWANIA	75
MICHAŁ RULSKI KRYZYS MIGRACYJNY JAKO PRÓBA DLA UNIJNEGO <i>SOFT POWER</i>	87

MAŁGORZATA STELMACH	
OD PROGRAMU Z TAMPERE DO PROGRAMU SZTOKHOLMSKIEGO – IMPLIKACJE I WYZWANIA DLA DZISIEJSZEJ UNII EUROPEJSKIEJ W PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI	101
MATÚŠ CIRÁK	
UPRASZCZANIE PRAWA – NADZIEJA NA PRZYSZŁOŚĆ?	111
AFILIACJE	119
ABSTRAKTY	123
PUNKTY INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT W POLSCE 2016	127

EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES 14/2016

EDITION DEDICATED TO THE PRIORITIES
OF THE EUROPEAN COMMISSION IN 2016,
EDITED BY KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, PHD

PREPARED IN COOPERATION
WITH THE INFORMATION POINT – EUROPE DIRECT IN BYDGOSZCZ
AND THE UNIVERSITY OF ECONOMY

PUBLICATION COFINANCED FROM THE EUROPEAN FUNDS
THROUGH THE FUNDS FOR THE PUBLIC INFORMATION POINTS
„THE WEB OF EUROPEAN INFORMATION POINTS - EUROPE DIRECT”
– IN THE YEARS 2013-2017

Bydgoszcz 2016

SCIENTIFIC REVIEWERS OF VOLUME 14/2016

PROF OF MCSU CZESŁAW MAJ PHD,

PROF JACEK KNOPEK, PHD

SCIENTIFIC EDITOR OF VOLUME 14/2016

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, PHD

SCIENTIFIC COUNCIL FOR “EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES”

Prof Roman Bäcker, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Zbigniew Czachór, PhD – Adam Mickiewicz University

Prof Erol Esen, PhD – Akdeniz University in Antalya, Akdeniz Üniversitesi

Lóránt Dávid, PhD – Károly Róbert College, Gyöngyös

Prof Zdzisław Mach, PhD – Jagiellonian University

Prof Krystyna Michałowska-Gorywoda, PhD – Warsaw School of Economics

Prof Andrzej Kaleta, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Aleksander Kozlov, PhD – Saint Petersburg State Polytechnical University

Prof Mathias Moersch, PhD – Hochschule Heilbronn

Prof Krzysztof Piątek, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, PhD – University of Łódź

Prof Grażyna Ulicka, PhD – University of Warsaw

Prof Andrzej Szahaj, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Zenon Wiśniewski, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Ryszard Zięba, PhD – University of Warsaw

EDITORIAL STAFF OF „EUROPEAN STUDIES AND ANALYSIS”

EDITOR-IN-CHIEF – Karolina Marchlewska-Patyk, PhD

EDITORIAL TEAM (FACTUAL EDITORS – Michał Cichoracki, PhD;

Prof of University of Economy Marek Chamot, PhD; Karolina Marchlewska-Patyk, PhD;

Prof of University of Economy Marzena Sobczak-Michałowska, PhD;

Iłona Urbanyi-Popiołek, PhD; Agnieszka Wedeł-Domaradzka, PhD

SECRETARY – Joanna Wójtowicz, MA

STATISTICS EDITOR – Prof Magdalena Osińska, PhD

LANGUAGE EDITOR – Elżbieta Rogucka, MA – Polish, Edyta Krysztoforska, MA – English

TECHNICAL EDITOR – Adriana Górka

ISSN 2081-5530

Publishing House

University of Economy

PL, 85-229 Bydgoszcz, Garbary 2, tel. +48 52 5670047 www.wsg.byd.pl

EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES
– SCIENTIFIC ANNUAL PUBLICATION 14/2016

**PREPARED IN COOPERATION WITH THE INFORMATION POINT – EUROPE DIRECT
IN BYDGOSZCZ AND THE UNIVERSITY OF ECONOMY**

EDITION DEDICATED TO THE PRIORITIES OF THE EUROPEAN COMMISSION IN 2016,
EDITED BY KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, PHD

PUBLICATION COFINANCED FROM THE EUROPEAN FUNDS THROUGH THE FUNDS
FOR THE PUBLIC INFORMATION POINTS “THE NETWORK OF EUROPEAN INFORMATION POINTS
– EUROPE DIRECT” - IN THE YEARS 2013-2017

TABLE OF CONTENTS

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK COMMUNICATION PRIORITIES OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR 2016 – INTRODUCTION	11
ARTUR NIEDŹWIECKI ABOUT DEMOCRACY IN THE EUROPEAN UNION	15
ALEKSANDRA MIELCAREK INVESTMENT ARBITRATION IN THE LIGHT OF TTIP – A POSTCOLONIAL LEFTOVER OR A MODERN ALTERNATIVE FOR THE ORDINARY COURTS?	29
PATRYCJA PIKAŁA INFLUENCE OF THE RELATIONS WITH THE US AND PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EU AND JAPAN	39
DOMINIKA LISZKOWSKA HUMAN RIGHTS AND THE FREEDOM OF SPEECH IN TURKEY VS. THE ACCESSION TO THE EU	49
IWONA GOŁĘBIEWSKA NATIONALIST PARTIES AND THE EUROPEAN UNION	63
ALEKSANDRA FRĄCKIEWICZ EUROPEAN UNION AS AN ACTIVE PARTY IN WAR AGAINST TERRORISM: LEGAL REGULATIONS AND PROCEDURES	75
MICHAŁ RULSKI MIGRATION CRISIS AS A TEST FOR SOFT POWER	87

MAŁGORZATA STELMACH	
FROM THE TAMPERE PROGRAMME TO THE STOCKHOLM PROGRAMME – IMPLICATIONS AND CHALLENGES FOR THE CURRENT EUROPEAN UNION IN THE SPHERE OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE	101
MATÚŠ CIRÁK	
SIMPLIFICATION OF THE LAW – HOPE FOR THE FUTURE?	111
AFFILIATIONS	119
ABSTRACTS	123
EUROPEAN INFORMATION POINTS – EUROPE DIRECT 2016	127

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

Priorytety komunikacyjne Komisji Europejskiej na 2016 r. – wprowadzenie

Rok 2016 to dla Unii Europejskiej (UE) i jej Obywateli przełomowy i pełen emocji okres. Upływa on pod znakiem kryzysu migracyjnego i ataków terrorystycznych. Na celowniku zamachowców znalazły się m.in.: Bruksela, Nicea i Berlin. W marcu miało miejsce porozumienie UE z Turcją w sprawie zmniejszania liczby uchodźców do Europy¹, zaś w czerwcu nastąpiło prawdziwe „europejskie trzęsienie ziemi” – Wielka Brytania w referendum zadecydowała o wyjściu z Unii Europejskiej². W drugiej części 2016 r., dokładnie w październiku, Unia i Kanada podpisały umowę o wolnym handlu – CETA, która zniosła około 99% ceł we wzajemnym handlu, większość barier pozataryfowych, poza tym zliberalizuje handel usługami. Podczas listopadowych wyborów w USA zwycięstwo odniósł Donald Trump, którego Amerykanie wybrali na 45. prezydenta Stanów Zjednoczonych. Mijający rok to także niekończący się dramat mieszkańców Syrii.

W 2016 r. uwaga UE skoncentrowana była na realizacji wyznaczonych przez Jeana-Claude’a Junckera – Przewodniczącego Komisji Europejskiej 10 priorytetowych obszarów wyznaczonych dla Unii na lata 2015–2019. Listę otwiera potrzeba *Zwiększania zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i inwestycji* – ukierunkowana na tworzenie miejsc pracy. Następnie wymienione zostały: *Połączony jednolity rynek cyfrowy* – oznaczający potrzebę wprowadzenia nowych regulacji na rynku telekomunikacyjnym, przepisów dotyczących praw autorskich i ochrony danych, a także *Stabilna unia energetyczna z perspektywiczną polityką w kwestii zmiany klimatu* – nastawiona na bezpieczniejszą, stabilniejszą cenowo i zrównoważoną energię. Numerem 4 i 5 na liście „unijnych” priorytetów były: *Rynek wewnętrzny* oraz *Pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa*. Celem był także *Swobodniejszy handel*, a także *Sprawiedliwość i prawa podstawowe*. W obliczu problemów związanych z *Polityką migracyjną* wśród celów nie mogło zabraknąć kwestii związanych z tym tematem, jak

¹ Na mocy Porozumienia Turcja przyjmuje z powrotem wszystkich imigrantów, którzy nielegalnie przedostali się do Grecji, a UE przesiedla syryjskich uchodźców bezpośrednio z obozów w Turcji. Za każdego Syryjczyka wydalonego z UE ma przybywać legalnie do Unii inny Syryjczyk.

² *Brexit* to potoczna nazwa procesu opuszczania przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej, zapoczątkowanego przez referendum w czerwcu 2016 r.

również z potrzebą *Wzmocnienia pozycji UE na arenie międzynarodowej*. Nieustannie, od lat, Unia podkreśla potrzebę ciągłych *Zmian demokratycznych*, które mają czynić ją instytucją bardziej sprawiedliwą i bliższą Obywatelom.

W naszym kolejnym, tym razem 14. numerze „Studiów i Analiz Europejskich”, za pośrednictwem 9 tekstów postanowiliśmy tym razem odnieść się do problemu demokracji w UE, ruchów nacjonalistycznych i praworządności w Unii Europejskiej. Ważnym tematem okazały się również dla nas sprawy międzynarodowe i działania w zakresie współpracy gospodarczej i w obszarze praw człowieka. Nie mogliśmy także nie odnieść się do palącego tematu związanego z terroryzmem i kryzysem migracyjnym.

W takim też kształcie oddajemy do rąk Czytelnika kolejny zeszyt „Studiów i Analiz Europejskich”, którego celem jest przybliżanie zagadnień związanych z Unią Europejską, jej aspektów ekonomiczno-społecznych, uregulowań prawnych czy polskiej obecności w strukturach „unijnych”. I choć mamy świadomość, że w pełni nie wyczerpaliśmy tematu, do czego zresztą nie dążyliśmy, liczymy na to, że nasza książka będzie głosem w dyskusji na temat obecnego stanu Unii Europejskiej i jej przyszłości w kolejnych latach.

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

Communication priorities of the European Commission for 2016 – introduction

The year 2016 is for the European Union (EU) and its citizen a crucial and full of emotions moment. It is marked by a migration crisis and terrorist attacks. The terrorists attacked Brussels, Nice and Berlin. In March there was an agreement between the EU and Turkey on reducing the number of migrants to Europe,¹ and in June there was a “European earthquake” – the Great Britain decided in a referendum to leave the European Union². In the second part of 2016, that is in October, the Union and Canada signed a free-trade agreement – CETA, which removed 99% of tariffs, the majority of barriers and is to liberalise trade in services. In the election that took place in November Donald Trump was chosen the 45th President of the United States. The passing year is also never-ending drama of the citizens of Syria.

In 2016 the EU paid attention to the implementation of 10 political priorities for the years 2015–2019 by presented Jean-Claude Juncker – the President of the European Commission. The list is opened by *Jobs, Growth and Investment* – focused on creating new work places. The next priorities are: *Digital Single Market* which means the need of implementing new digital regulations, acts connected with authors’ rights and personal data protection, as well as *Energy Union and Climate* – focused on secure, competitive and sustained energy. Number four and five on the list are: *Internal Market* and *a deeper and fairer Economic and Monetary Union*. There are also such aims as *Free Trade* and *Justice and Fundamental Rights*. In the face of the problems with *Migration* there are also issues connected with this topic, as well as with the need of a stronger *Global Actor*. Continuously, the Union focuses on *Democratic Change* to be an institution which is fair and closer to its citizens.

In our 14th number of “*European Studies and Analyses*”, in 9 papers we have decided to bring up the problem of democracy in the EU, national movements and the law and

¹ Under the Treaty illegal migrants that enter Greece are returned to Turkey, and the EU relocates migrants directly from the refugee camps located in Turkey. For every Syrian sent back to Turkey, one Syrian already in Turkey will be legally resettled in the EU.

² *Brexit* is the popular term for the prospective withdrawal of the United Kingdom from the European Union started with the referendum that took place in June 2016.

order in the European Union. An important issue are also international issues and actions within economic cooperation and the human rights. We have also brought up the issue connected with terrorism and migration crisis.

In this shape we want to give our readers the next book of “*European Studies and Analyses*” whose aim is to bring closer the issues connected with the European Union and its economic and social aspects, legal acts and the Polish presence in its structures. Although we are aware that we have not exhausted all subjects which has not been our aim, we want our book to be a voice in a discussion about the current state of the European Union and its future in the next years.

ARTUR NIEDŹWIECKI

WYDZIAŁ STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH I POLITOLOGICZNYCH
UNIwersytet Łódzki**O demokracji w Unii Europejskiej**

Streszczenie: Unia Europejska (UE) deklaruje w wielu aktach normatywnych przywiązanie do porządku demokratycznego i stawia demokrację jako warunek przyszłego członkostwa w jej strukturach. Jednak organizacja ta pozostaje stosunkowo daleko od obywateli, którzy są przecież podmiotem legitymizującym władzę polityczną w państwach członkowskich. Poszukiwanie swoistego modelu demokracji europejskiej stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jakie ma być *finalité politique* Unii. Klasyczny słownik terminów politologicznych, ukształtowany w tradycji państwa narodowego, okazuje się często niewystarczający do zdefiniowania procesów integracyjnych zachodzących w Europie, głównie z uwagi na dramatyczną nieprzystawalność istniejącej siatki pojęciowej do ponadnarodowych fenomenów. Jednym z podstawowych zadań europeistyki winno być zatem wypracowanie nowych terminów, bardziej adekwatnie opisujących naturę unijnego systemu politycznego.

Wstęp

W opinii coraz większej grupy Europejczyków, Unii brakuje demokratycznej legitymacji, a partycypacja w jej życiu politycznym przypomina rozpaczliwą próbę „reanimowania trupa”. Obywatele państw członkowskich nie odnajdują się w technokratycznych dysputach na temat meandrów procesu integracji, a „brukseleńska nowomowa” powoduje ich zniechęcenie, przeradzające się wręcz w irytację. Dramatyczny kryzys zaufania do Unii Europejskiej jest aż nadto widoczny szczególnie w młodym pokoleniu, tak dotkniętym skutkami perturbacji gospodarczych. Dla zwykłych ludzi słowo „Europa” przestaje być źródłem nadziei, gdyż działania struktur unijnych nie dają pewnej gwarancji dobrobytu i szans życiowych.

Obecnie problemy starego kontynentu przyjmowane są z obojętnością, a obiecane przez piewców integracji wybawienie od wojen i totalitaryzmów nie porywa serc i umysłów Europejczyków. Z całą pewnością zachwianiu, a być może nawet całkowitej destrukcji, ulega wiara, która dotąd uwiarygodniała UE w oczach jej obywateli. Zjednoczenie państw europejskich miało być bowiem odpowiedzią na tragiczne doświadczenia XX w., które omal nie unicestwiły naszej cywilizacji. Technokratyczna

argumentacja uzasadniająca budowę struktur unijnych obecnie może pobudzać wyobraźnię ledwie prawników lub księgowych. Tymczasem wobec zauważalnej słabości umiarkowanych opcji politycznych, sfera publiczna – systematycznie i niepostrzeżenie – zawłaszczana jest przez rozmaite ideologiczne ekstrema.

Aktualnie trwają intensywne poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jak zbliżyć Unię do tzw. zwykłych ludzi. Bo czy przeciętnego obywatela na serio obchodzą obecnie sprawy europejskie? I czy w swej codzienności zastanawia się on nad przyszłością Unii? W wyborach narodowych unika się rozmowy na tematy unijne, gdyż – w powszechnej opinii – mają one mniejsze znaczenie dla Europejczyków, aniżeli problemy krajowe. W istocie Unia nie ma rozwiniętych kompetencji w kluczowych dla wyborców obszarach, tj. podatki, świadczenia socjalne, ochrona zdrowia, edukacji itp. Biorąc pod uwagę powyższe, większość Europejczyków odznacza się niestety daleko posuniętą ignorancją w dziedzinie procesu europeizacji. Gdyby zatem poddać pod referendum plany snute przez brukselskich technokratów, wyniki byłyby druzgocące. Stąd duża pokusa, by ograniczać możliwości demokratycznej weryfikacji polityk europejskich, tworząc atmosferę bezalternatywności bądź „dziejowej konieczności” większości unijnych regulacji. Bo skoro są one jedynymi dopuszczalnymi i możliwymi rozwiązaniami, nie ma sensu ani powodu ubiegać się o osąd obywateli w sprawie ich zasadności. Zatem liderzy obawiają się opinii szerokich mas, natomiast lud czuje się wyalienowany od projektu europejskiego. Coraz bardziej widoczny staje się brak przyzwolenia wyborców na budowę Unii bez pytania ich o zdanie. Z całą pewnością bez uczynienia unijnych instytucji bardziej legitymizowanymi nie ma co marzyć o ocaleniu procesu integracji, nie mówiąc o jego pogłębieniu.

Unia deklaruje w rozmaitych aktach prawnych przywiązanie do porządku demokratycznego i wręcz stawia demokrację jako warunek przyszłego członkostwa w jej strukturach (tzw. kryteria kopenhaskie). Jednak być może to integracja europejska, paradoksalnie, przyczynia się do podważenia tradycyjnie pojmowanej koncepcji demokracji, poprzez utworzenie nowego ośrodka władzy ponadnarodowej o niskim poziomie legitymizacji politycznej, który przejął część kompetencji od stabilnych, krajowych systemów parlamentarnych¹.

Instytucje i procesy demokratyczne Unii

Nieustannie wydłuża się lista przyczyn tzw. deficytu demokracji w Unii. Przede wszystkim brakuje prawdziwie wspólnotowych wyborów, a Parlament Europejski, jako jedyny organ pochodzący z powszechnej elekcji, nadal dysponuje zbyt słabą pozycją ustrojową. Przedmiotem kampanii do tego gremium rzadko kiedy stają się sprawy europejskie, a głosowanie w eurowyborach odbywa się zazwyczaj pod dyktando spraw z repertuaru bieżącej polityki wewnętrznej. Nie ulega wątpliwości, że aktualny dyskurs polityczny mocno kuleje w tzw. europejskiej sferze publicznej. W istocie

¹ S. Hix, *The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition*, [Online], dostępne: http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf, 01.10.2016, s. 3.

poczucie przynależności i chęć lojalnej współpracy słabnie, a wielość *demoi* nadal przeważa nad swoistym *feeling of belonging* w ramach wspólnoty. Unia pozostaje stosunkowo daleko od obywateli, którzy są przecież podmiotem legitymizującym władzę polityczną w państwach członkowskich.

Nic dziwnego, że to przede wszystkim poziom narodowy jest obecnie postrzegany jako demokratyczny, a ponadnarodowy zaledwie jako biurokratyczny². Zupełnie nietransparentnemu przekazywaniu kompetencji od narodowych parlamentów do unijnych struktur nie towarzyszy bowiem wzmacnianie autoryzacji procesu legislacyjnego Unii. W istocie polityczna decyzyjność wędruje od krajowych systemów parlamentarnych do „technokratycznej Brukseli”, która – wedle eurosceptyków – stanowi poręczny parawan skrywający rozmaite interesy narodowe. To z kolei może oznaczać istotną modyfikację klasycznych form ustrojowych państw członkowskich, gdyż konsekwentnemu zwiększaniu ulega domena władzy wykonawczej, co skutkuje sukcesywnym pomniejszaniem parlamentarnej kontroli procesów politycznych we wspólnocie. Od dłuższego czasu dostrzec można przecież subtelne ignorowanie lub wręcz marginalizowanie narodowych legislatyw w unijnym procesie decyzyjnym przez rządy odnośnych państw członkowskich. A przecież środki kompensujące ewidentny ubytek w demokratycznej autoryzacji Unii, tj. pozycja ustrojowa Parlamentu Europejskiego, względnie rola unijnego obywatelstwa, nadal pozostawiają wiele do życzenia. Nie ulega wątpliwości, iż zjednoczona Europa miałaby poważne problemy, gdyby obecnie postawiono ją w obliczu testu tzw. kryteriów kopenhaskich lub, co gorsza, narodowych standardów demokratycznych. Powyższe stanowi niestety wymowną egzemplifikację procesu pełzającej zmiany systemowej, dokonującej się na naszych oczach w państwach członkowskich. Musimy jednak pamiętać, iż Unia nie powstała *ex nihilo*. Przeciwnie, jest ona konglomeratem suwerennych podmiotów o ugruntowanych tradycjach ustrojowych, jak również silnym poczuciu tożsamości i odrębności³.

Szczególne istotne zmiany – za sprawą procesu integracji – dostrzec można w funkcjonowaniu krajowych legislatyw. Szacuje się, że narodowe parlamenty przekazały ponad 60% swych kompetencji do „Brukseli”, co oznacza usunięcie przedmiotowych funkcji spod ich kontroli, przy równoczesnym braku realnego wzmocnienia demokratycznej autoryzacji poziomu ponadnarodowego⁴. W następstwie kolejnych reform traktatowych parlamentom narodowym pozostawiono ledwie badanie projektów unijnych aktów legislacyjnych przez pryzmat ich zgodności z zasadą subsydiarności. Miało to rzekomo zwiększyć obecność spraw europejskich w rodzimych debatach, a przez to zbliżyć obywateli do wspólnoty, jak również usprawniać implementację prawa europejskiego do krajowych systemów normatywnych.

² G. Majone, *The Credibility Crisis of Community Regulation*, „Journal of Common Market Studies”, 38 (2), 2000, s. 283.

³ A. Moravcsik, *In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 40 (4), 2002, s. 611.

⁴ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 226.

Nie ulega wątpliwości, że poszukiwanie swoistego modelu demokracji europejskiej stanowi jednocześnie próbę odpowiedzi na pytanie, jakie ma być *finalité politique* Unii⁵. Istnieje bowiem dylemat, czy Unia ma być w przyszłości organizacją integrującą ludzi, czy też trwać jako luźny związek państw, bez pretensji do prawdziwej wymiany społecznej. Nie brakuje obecnie zwolenników postrzegania Unii jako biurokratycznego mechanizmu regulacyjnego, głównie w obszarze rynku wewnętrznego, gdzie na pierwszy plan wysuwa się efektywność, bez odwoływania się do polityczności, prowadzącej przecież potencjalnie do obniżenia skuteczności trybów brukselskiej maszyny. Jednak wraz z pojawieniem się władzy politycznej na poziomie ponadnarodowym powstało domagające się pilnego rozstrzygnięcia pytanie o jej charakter oraz źródła. Należy bowiem pamiętać, że Unia tworzy prawo stojące hierarchicznie ponad prawem narodowym, jednak to krajowy porządek powstaje w bardziej demokratycznym procesie, aniżeli mniej przejrzyste *aquis communautaire*. Za podstawę autoryzacji procesów integracyjnych służył do tej pory głęboki utylitaryzm, ilustrowany wymiernymi korzyściami gospodarczymi osiąganymi przez wszystkich uczestników wspólnoty. Przyzwolenie na budowę „quasi-demokratycznej” Unii wynikało bowiem z ewidentnej poprawy warunków bytowania mieszkańców kontynentu, jako następstwa procesów zjednoczeniowych zainicjowanych po II wojnie światowej. Jednak powyższe – od dłuższego czasu – jest przecież bezpardonowo kwestionowane, nawet przez środowiska uchodzące do tej pory za największych beneficjentów integracji.

Państwa członkowskie wciąż pozostają głównymi decydentami w przedmiocie kształtu oraz dynamiki rozwojowej Unii⁶. Proces przyjmowania unijnych traktatów podlega jednak pewnej demokratyzacji, z uwagi na ich ratyfikowanie za uprzednią zgodą parlamentów narodowych lub w trybie referendalnym. Mimo to obywatele nadal chętniej uczestniczą w życiu politycznym państw członkowskich, aniżeli całej UE. W krajach demokratycznych wyborcy partycypują bowiem w polityce, korzystając z systemu instytucjonalnego, uwiarygodniającego władzę powierzoną agendum rządowym. W Unii rola ludu nadal pozostaje – niestety – drugorzędna i nic nie zapowiada rychłej zmiany powyższego. Unia Europejska nie jest bowiem państwem, więc mechanizmy w niej obowiązujące nie korespondują z tymi, które znamy z demokratycznych form ustrojowych cechujących aktorów państwowych. Być może nie pozostaje nam nic innego, jak tylko przyznać, że wybujałe oczekiwania co do wzmocnienia demokratycznej autoryzacji Unii stanowiły jedynie rodzaj fantasmagorii? Z pewnością zagadnienie legitymacji zjednoczonej Europy pozostaje palącą kwestią, ponieważ państwa członkowskie powierzyły jej istotny zakres władzy, co stawia na wokandzie m.in. problematykę formalnej dystrybucji wpływów w „Brukseli”.

Demokracja rozwinęła się na szczeblu państwa narodowego, a tymczasem rdzeniem stosunków międzynarodowych pozostaje koncept formalnej równości aktorów państwowych. Zatem demokratyzacja sfery ponadnarodowej pozostaje kategorią

⁵ J. Zielonka, *Enlargement and the Finality of European Integration*, contributions to the Jean Monnet Working Paper, No.7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer.

⁶ J.H.H. Weiler, *Europe: The Case against the Case for Statehood*, „European Law Journal”, Vol. 4, No. 1, 1998, s. 51.

wielce wątpliwą, z uwagi na fundamentalne napięcie pomiędzy „władzą ludu” a ekskluzywnie pojmowaną suwerennością państw członkowskich⁷. Niektórzy wprawdzie twierdzą, iż porównywanie architektury instytucjonalnej obowiązującej w organizacji międzynarodowej do struktur państwa narodowego jest zadaniem karkołomnym. Jednak problem unijnego „deficytu demokracji” istnieje, gdyż nie można nazywać w pełni demokratyczną wspólnoty, z której występuje się w imię zachowania uprawnień rodzimej legislatury (*vide*: tzw. Brexit).

Obecnie brukselscy władarze winni odpowiedzieć na pytanie, czy model demokracji narodowej w ogóle może być pomysłem dla zjednoczonej Europy. To z kolei będzie determinować rozwikłanie wątpliwości, czy Unia może w przyszłości stać się rodzajem zwartej federacji. Niestety, aktualny kryzys ukazał prawdziwe oblicze europejskiego projektu integracyjnego, czyli jego elementarną słabowitość jako wspólnoty politycznej. W znacznej mierze jest to unia tylko z nazwy, gdyż termin „unia” swym zakresem znaczeniowym obejmuje ścisły związek uczestników, a nie swobodny konglomerat zróżnicowanych aktorów państwowych.

Tymczasem od początku kryzysu strefy euro mamy do czynienia z szerokim transferem kompetencji z poziomu narodowego na szczebel unijny⁸. Państwa członkowskie zdecydowały się wyposażyć Komisję Europejską w uprawnienia monitorowania i wetowania budżetów krajowych, zanim te zostały przyjęte przez krajowe parlamenty oraz ustanowiły nowe obowiązki w zakresie wspólnego nadzorowania kluczowych obszarów polityki wewnętrznej, m.in. rynku pracy, emerytur i podatków. Co więcej, brukselska biurokracja wzmocniona została prewencyjnymi uprawnieniami w zakresie kontrolowania deficytu budżetowego i nierównowagi makroekonomicznej uczestników wspólnoty, w tym monitorowania budżetów krajowych. Kraje członkowskie zostały natomiast podporządkowane regulacjom ograniczającym zaciąganie długu, a zarazem wprowadzającym monitoring unijnych instytucji w razie niespełnienia nowych wymagań. Jeśli powyższe mechanizmy ulegną ugruntowaniu, wspólnota uczyni znaczący krok naprzód w stronę pełniejszej integracji, z uwagi na funkcjonowanie silnych ponadnarodowych agend, nadzorujących działanie krajowych ekonomik. Jednak mimo szerokiego transferu władzy do Unii, nie zmieniły się prawie wcale brukselskie struktury w zakresie ich demokratycznej autoryzacji. Istnieją zatem uzasadnione obawy, iż aktualny mechanizm legitymizacji UE okaże się zbyt efemeryczny, by uzasadnić tak przepastny przepływ władzy, zwłaszcza w odniesieniu do sfer okalających fundamenty narodowych *polity*. W krajach członkowskich życie polityczne skupia się na – wprawdzie dość jałowych, aczkolwiek gorących – dysputach na temat m.in. zabezpieczenia społecznego, służby zdrowia czy podatków. Jednak to na niwie europejskiej technokraci podejmują dyskrecjonalnie decyzje determinujące ww. zagadnienia, będące przecież sednem życia gospodarczego wszystkich państw członkowskich.

⁷ F. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press 1999, s. 34.

⁸ V. Schmidt, *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?*, [Online],
dostępne: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp015_en.pdf, 01.10.2016, s. 49.

W unijnej retoryce wiele miejsca poświęca się znaczeniu demokratycznych korzeni cywilizacji europejskiej⁹. Ale ewidentne niedostatki legitymizacyjne struktur biurokratycznych stają się – prawdopodobnie – naczelną przyczyną procesów dezintegracyjnych Unii. Nie ulega wątpliwości, że celebrowanie demokracji na poziomie krajowym prowadzi do znacznego wzmocnienia suwerennego modelu relacji międzynarodowych, który może skutkować narastaniem szkodliwych egoizmów¹⁰. Wedle niektórych znawców problematyki, to w istocie demokracje narodowe konserwują zasadę prymatu polityki międzyrządowej ponad ogólnoeuropejską współpracę, gdyż ich swoista ekskluzywność stanowi skuteczny kaganiec dla wszechstronnego rozwoju federalistycznych koncepcji na Starym Kontynencie. Powyższe potwierdzałoby słuszność tezy o istnieniu pewnej opozycji pomiędzy demokracją a integracją, co z kolei stanowiłoby pesymistyczny prognostyk dla przezwyciężenia obecnego kryzysu w Unii.

Prawna zasada demokratycznej legitymacji UE, jak również realnej partycypacji obywateli w jej życiu politycznym, czyli zapewnienia fundamentalnych reguł tzw. władzy ludu, wciąż funkcjonuje w unijnej przestrzeni. W istocie prawo do rządów demokratycznych jest postrzegane – głównie w obrębie cywilizacji europejskiej – jako ważny element szeroko pojętego porządku normatywnego. W myśl międzynarodowych, a także europejskich aktów prawnych, system demokratyczny musi charakteryzować się bowiem nie tylko procedurami konkurencyjnej elekcji reprezentantów politycznych, ale także istnieniem gwarancji poszanowania fundamentalnych praw człowieka, spośród których prym wieździe przyrodzona godność ludzka. Zatem to na poziomie narodowym mityczna „wola ludu”, wyrażona w sposób wolny i nieskrępowany w okresowych plebiscytach, od dawna stanowi podstawę legitymizacji do rządzenia oraz gwarantuje prawo obywateli do udziału w sprawowaniu władzy, czy to bezpośrednio, czy poprzez swobodny wybór reprezentantów do rozmaitych gremiów przedstawicielskich.

Zdaniem badaczy, jedynie na płaszczyźnie narodowej demokracja wyborcza występuje w najpełniejszym wydaniu¹¹. Na niwie unijnej mamy ledwie wybory do Parlamentu Europejskiego, postrzegane w znacznej mierze jako drugorzędna, zastępcza rywalizacja krajowych sił politycznych. Idea demokracji obecna jest zatem bardziej w obszarze marketingu i PR-u Unii, aniżeli w postaci konkretnych instytucji przedstawicielskich. Sfera unijna czerpie bowiem swą faktyczną autoryzację z poziomu narodowych egzekutyw, których przedstawiciele obsadzają naczelne ciała prawodawcze wspólnoty (tj. Rada UE i Rada Europejska). Co więcej, zamiast rozwoju wspólnych agend demokratycznych, liderzy państw członkowskich starają się wręcz omijać ewentualne plebiscyty w przedmiocie spraw europejskich, głównie z uwagi na starannie skrywaną obawę, iż nadmiar demokracji poważnie zaszkodziłby pogłębieniu integracji. Za wymowną egzemplifikację powyższej problematyki służyć

⁹ W. Sadurski, *European constitutional identity?*, „EUI Working Papers”, Law, No. 2006/33, s. 4.

¹⁰ R. Keohane, M. Macedo, A. Moravcsik, *Democracy-enhancing multilateralism*, „International Organization”, 63 (Winter), 2009, s. 27.

¹¹ D. Zweifel, *Democratic Deficit?*, Oxford 2002, s. 82.

może unikanie przez elity referendum jako metody sankcjonowania decyzji politycznych dotyczących przyszłości Unii. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dotychczasową koncepcję procesu zjednoczeniowego zakwestionowano dość poważnie w kilku obywatelskich plebiscytach, które do tej pory odbyły się w ramach Unii. Dobitnie świadczy o tym np. fiasko referendum w Holandii i Francji w 2005 r., które pogrzebały Konstytucję dla Europy. Warto w tym miejscu zauważyć, że pomimo wyborczych niepowodzeń, brukselskie elity postanowiły jednak zachować większość postanowień ww. dokumentu w formule tzw. Traktatu z Lizbony, który – nawiasem mówiąc – także wywołał szereg istotnych kontrowersji wśród tzw. zwykłych ludzi (*vide*: „dwukrotne” referendum w Irlandii).

W rezultacie procesy integracyjne nie tylko nie odznaczają się solidnymi procedurami autoryzacyjnymi, ale równocześnie mogą być uznane za osłabiające demokrację w krajach członkowskich¹². Wyborcy nie mają bowiem wpływu na kluczowe decyzje polityczne Unii, która jest wyposażona – kosztem poziomu narodowego – w rosnącą liczbę kompetencji. Niektóre polityki unijne nie tylko nie mogą poszczycić się społecznym poparciem, ale wręcz niejednokrotnie ograniczają możliwości podejmowania suwerennych decyzji przez parlamenty krajów członkowskich. Narodowe legislatury wprawdzie wciąż dzierżą formalną władzę, ale zmuszone są do systematycznego przekazywania kompetencji do technokratycznego centrum¹³. Zatem polityka krajowa stopniowo przeradza się w konglomerat działań czysto wizerunkowych, bez pretensji do odgrywania większej roli merytorycznej przy podejmowaniu decyzji strategicznych. Czy wobec powyższego prawdziwa natura zjednoczonej Europy nie skrywa się czasem za fasadą szczytnej idei demokracji, a prym w Unii wiodą w istocie wybrane narodowe egzekutywy, przy wydatnym wsparciu brukselskiej biurokracji?

Godzenie się na rodzaj „quasi-demokracji” na szczeblu unijnym było możliwe w okresie gospodarczego *prosperity*, ponieważ oczywiste korzyści ekonomiczne osiągnięte przez wszystkich uczestników projektu uśmierzały narastające wątpliwości na temat hybrydowego charakteru ustroju rodzącej się wspólnoty. Wyborcy nie buntowali się przeciw rządóm sterującym procesem zjednoczeniowym, a cykle wyborcze nie zaburzały ponadnarodowej współpracy. Dość długo sukcesy gospodarcze stanowiły poręczny parawan skrywający prawdę o nieefektywnym i sparaliżowanym systemie biurokratycznego zarządzania wspólnotą. Nie ulega wątpliwości, że elity polityczne wyrażały daleko idące zadowolenie z powodu ograniczenia polityki wyborczej na bieg unijnych spraw, a technokracja europejska korzystała ze swobody w dyskrejonanym podejmowaniu decyzji, zapadających poza bieżącą kontrolą narodowych suwerenów. Kolejne fale kryzysu gospodarczego rozwiąły jednak iluzję sprawnego zarządzania w ponadnarodowej przestrzeni, nadwątlając wydatnie autorytet europejskich przywódców.

¹² D. Chrysochoou, *Models of Democracy and the European Polity*, Boulder 2001, s. 46.

¹³ R. Holzhaacker, *Democratic legitimacy and the European Union*, „Journal of European Integration”, 29/3, 2007, s. 261.

Integracja unijnych społeczeństw

W sytuacji przewlekłych perturbacji gospodarczych coraz trudniej uniknąć wpływu weryfikacji wyborczej na procesy zjednoczeniowe w Europie, zwłaszcza w obliczu narastającego sprzeciwu społecznego względem dotychczasowych koncepcji integracyjnych. W państwach „rdzenia” obywatele buntują się przeciwko nadmiernej dystrybucji funduszy na rzecz ratowania biedniejszych uczestników systemu, kwestionując naczelną dla wspólnoty zasadę solidarności. Z kolei wyborcy w krajach peryferyjnych kontestują zasadę lojalnej współpracy poprzez sprzeciwianie się np. obowiązkowi przyjmowania imigrantów. Jeszcze do niedawna eurosceptycyzm był powszechnie marginalizowany jako przejaw szkodliwego populizmu. Obecnie robi on jednak oszałamiającą karierę polityczną, przyciągając coraz szersze rzesze wyborców.

Aktualnie Unia boryka się z poważnym problemem absencji wyborczej, a jej instytucje i tworzone w nich prawa są w zasadzie Europejczykom nieznanne. Z każdym „unijnym plebiscytem” wyżej opisany proces ulega pogłębieniu. Unia Europejska miała zmierzać do pełniejszego zjednoczenia, oznaczającego w rezultacie utworzenie rodzaju „superpaństwa”. Czy ta wizja w ogóle jest możliwa, skoro na obecnym etapie integracji odczuwa się wyraźny niedostatek poparcia obywateli dla unijnego projektu? Istotną przesłanką autoryzacji UE jest bowiem partycypacja ludzi w jej życiu politycznym¹⁴. Przecież nawet przy spełnieniu formalnych kryteriów demokracji, niski stopień zaangażowania obywateli może prowadzić do tezy, iż społeczny mandat przywódców to efemeryda, a uzyskana legitymizacja do rządzenia jest w istocie niezwykle chwiejna. Na naszych oczach dokonuje się, niestety coraz bardziej ewidentny, proces delegitymizacji władzy, związany z utratą przez nią niezbędnego zaufania, jako następstwa osławionego „deficytu demokracji”.

Do głównych przyczyn omawianego zjawiska zaliczyć należy zwłaszcza dojmujący brak tzw. narodu europejskiego, ponieważ aktualnie nie ma jednolitego podmiotu, dysponującego najważniejszymi desygnatami suwerena, głównie ze względu na nikłość wspólnoty doświadczeń historycznych, państwowotwórczych mitów, kolektywnej świadomości czy brak wspólnej kultury i języka na Starym Kontynencie. Powstaje zatem zasadne pytanie, czy można osiągnąć poczucie *we-feeling* w ramach ponadnarodowej wspólnoty, np. wskutek tzw. wolnej deliberacji. Mimo utopijności tej propozycji, nie należy przecież kwestionować procesu swobodnej komunikacji jako – być może wciąż niedoskonałego, aczkolwiek jakże pożytecznego – stymulatora kształtowania kolektywnej tożsamości Europejczyków¹⁵. Jednolitość wynegocjowanych znaczeń, będąca metodą unijnej legitymizacji, wynikać może bowiem z niezwykle potrzebnego dialogu, obejmującego najważniejsze polityki publiczne, który to dialog zmierza do przekroczenia horyzontu narodowych podziałów, stereotypów i uprzedzeń.

¹⁴ A. Follesdal, S. Hix, *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsiks*, „Journal of Common Market Studies”, 44 (3), 2000, s. 544.

¹⁵ T. Diez, *Speaking 'Europe': The politics of integration discourse*, „Journal of European Public Policy”, 6/4, 1999, s. 603.

Dobrym przyczynkiem do zawiązania całkiem nowej formy lojalności, opartej nie na plemiennym braterstwie krwi, lecz na abstrakcyjnie pojmowanej więzi prawnej, może być wspólnota obywateli, stanowiąca emanację tradycyjnych narodów. W ocenie zdeklarowanych euroentuzjastów mogłoby to bowiem doprowadzić – potencjalnie – do wykształcenia się postnarodowej demokracji, polegającej na przywiązaniu obywateli do instytucji prawa, a nie do emocjonalnej wspólnoty targanej pierwotnymi odruchami. Oczywiście wymagałoby to głębokiego przeistoczenia się ekskluzywnie definiowanego „ludu” – wraz z całą jego mitologią i symboliką – we wspólnotę nowatorskich interakcji społecznych, przypominających naród obywateli. Jednak czy ta karkołomna operacja na „żywym organizmie” jest w stanie wygenerować poczucie przynależności choćby zbliżone do przywiązania, jakie żywią obecnie narody do własnych ojczyzn?

Bez wątplenia referendum było do tej pory instytucją rzadko wykorzystywaną do legitymizacji projektu europejskiego (np. zmiany traktatowe). A szkoda, bo rezultatem zgody ludu wyrażonej w trybie referendalnym jest stworzenie dość stabilnego domniemania w zakresie istnienia demokratycznej woli do poddania się wszystkim regułom działania danej organizacji. Należy zaznaczyć, iż myślenie o Unii w kategoriach narodowego *polity* nie przystaje do zastanej rzeczywistości. Nadal zjednoczona Europa opiera swój byt na swoistym mechanizmie regulacyjnym, a więc prawdopodobnie jeszcze długo, o ile kiedykolwiek, nie będzie ona jednolitym superpaństwem¹⁶. Stąd narodowe remedia (np. bezpośrednie plebiscyty wyborcze) na ponadnarodowe problemy najwyraźniej nie są najlepszym panaceum, pozwalającym mieć nadzieję na przewyciężenie kryzysu unijnych struktur.

Elity polityczne państw członkowskich zdają się zapominać, że integracja winna być przede wszystkim procesem społecznym, aby można było na poważnie myśleć o jego ocaleniu w okresie turbulencji politycznych. Powyższe wymaga, oczywiście za uprzednią zgodą obywateli, zaangażowania możliwie szerokiej grupy ludzi w funkcjonowanie europejskiej gospodarki, kultury i polityki. Do tej pory omawianemu procesowi przewodzili jedynie wybrani proeuropejscy decydenci i biznesmeni, którzy uznawali unijne społeczeństwo obywatelskie za zbędny balast. A przecież to ludzie winni być podmiotem integracji, a nie jego przedmiotem lub wytworem. Jeśli integracja będzie służyć wyłącznie wąskim kręgom biznesu i polityki, wykluczając całe obszary społeczeństw, kryzys zjednoczonej Europy ulegnie z całą pewnością pogłębieniu. Unijne narody obecnie albo niespecjalnie interesują się udziałem w sferze ponadpaństwowej, albo mają do tego projektu niezwykle ambiwalentny, by nie powiedzieć sceptyczny stosunek.

Dziś chyba nie ma warunków do zaistnienia prawdziwego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, legitymizującego wspólnotę jako organizację o demokratycznie sprawowanej władzy¹⁷. Co prawda, unijni liderzy deklarują poparcie dla bu-

¹⁶ V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited Input, Output and Throughput*, “KFG Working Paper”, No. 21, November 2010, s. 16.

¹⁷ T. Risse, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca 2010, s. 12.

dowy rozmaitych ciał konsultacyjnych (np. konwent), lecz realnie niewiele czynią, by ułatwić wykształcenie się *demosu* w sferze zjednoczonej Europy. Wręcz przeciwnie, partie polityczne coraz chętniej odwołują się w swej retoryce do uprzedzeń i stereotypów na tle narodowościowym, uzyskując krótkotrwałe poklaski ludu, a zarazem niewzruszając dość efemeryczny postęp integracji społecznej. Należy bowiem zauważyć, iż proces wymiany pomiędzy narodami jest niezwykle podatny na wszelkie załamania, zwłaszcza na skutek nieodpowiedzialnej polityki populistycznych rządów. Oczywiście nie sposób odgórnie wykreować unijnego patriotyzmu, jednak działania polityków mogą skutecznie dławić oddolne inicjatywy społeczne, mające na celu wytworzenie prawdziwie europejskiej tożsamości¹⁸.

Powiększenie udziału obywateli w funkcjonowaniu całej organizacji, a co za tym idzie, budowanie społecznego poparcia dla procesu zjednoczeniowego, przełożyłoby się niewątpliwie na wzrost rzeczywistej identyfikacji, a także prawdziwego zaangażowania ludzi w życie zbiorowe Unii. Prawidłowe funkcjonowanie demokracji wymaga istnienia ludu politycznego, a *demos* na Starym Kontynencie występuje jedynie w wydaniu narodowym i w dodatku ma charakter ściśle etniczny. Na płaszczyźnie ponadnarodowej nie występują powiązania natury etnicznej, więc być może Europejczykom pozostaje zaledwie – dość dwoista, niepełna i mająca tylko walor akcesoryjny – prawna koncepcja supranarodowego obywatelstwa.

Czy potrzebujemy nowej teorii unijnej demokracji? (Zamiast zakończenia)

Na koniec wypada zauważyć, że problematyka tzw. deficytu demokracji w Unii stanowi niezwykle realne wyzwanie natury politologicznej. Bo czy rzeczywiście należy zadawać pytania o charakter współczesnej demokracji europejskiej, czy raczej może warto poszukać nowych narzędzi do opisu istniejącego ustroju wspólnoty? Nie ulega kwestii, iż nazbyt ochoczo przykładamy kategorie państwa narodowego do unijnych realiów. Należy bowiem pamiętać, iż klasyczny słownik terminów politologicznych, ukształtowany w tradycji państwa narodowego, okazuje się często niewystarczający do zdefiniowania procesów integracyjnych zachodzących na Starym Kontynencie, głównie z uwagi na dramatyczną nieprzystawalność istniejącej siatki pojęciowej do ponadnarodowych fenomenów. Dla zrozumienia natury Unii niezbędne jest – być może – nawet gruntowne przebudowanie aktualnie stosowanej terminologii w odniesieniu do systemów politycznych. Bez wątplenia Unia stanowi hybrydę wymykającą się tradycyjnym koncepcjom, gdyż naukę o polityce ukształtowano zasadniczo w sztywnych ramach narodowych uwarunkowań i kontekstów. Z całą pewnością istnieje swoiste napięcie między demokratycznymi strukturami państwa terytorialnego a wspólnotą ponadnarodową, wciąż stanowiącą trudno definiowalny podmiot *sui generis*. W funkcjonowaniu zjednoczonej Europy można bowiem zauważyć zarówno cechy charakterystyczne dla państwa, jak i supranarodowej organizacji. Z tego punktu widzenia

¹⁸ J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse theory of Law and Democracy*, Cambridge 1996, s. 76.

Unię określić można jako multicytryczne *polity* regulowane przez wielopoziomowy system zarządzania, którego ostateczny kształt nie jest jeszcze Europejczykom znany. Nic zatem dziwnego, iż w języku politologii brakuje pojęć, które mogłyby uchwycić nieustannie zmieniającą się naturę tej wspólnoty. Owa niejednoznaczność i nieokreśloność Unii utrudnia – by nie powiedzieć, że wręcz uniemożliwia – wykorzystanie w pełni schematów definicyjnych stosowanych dotychczas względem terytorialnych aktorów państwowych.

Zadanie wypracowania nowej teorii unijnej demokracji wymaga zatem dokonania ścisłego rozdziału pomiędzy pojęciem demokracji a tradycją suwerennego państwa narodowego. Z uwagi na skomplikowaną strukturę Unii, jej model demokracji, siłą rzeczy powinien charakteryzować się odmiennością w odniesieniu do narodowych schematów. Oczywiście rodzi to dość poważne ryzyko nazwania demokratyczną takiej struktury, która wcale nią nie jest, i jeszcze długo, o ile kiedykolwiek, nią nie będzie. W ten sposób może powstać tzw. demokracja europejska, która jako „demokracja przymiotnikowa”, jak niegdyś „demokracja ludowa” albo dziś „demokracja suwerenna”, będzie pełnić rolę poręcznej fasady skrywającej władzę wyjętą spod jakiegokolwiek kontroli. Przykładanie paradygmatu ukształtowanego w tradycji narodowej do ponadnarodowych fenomenów może w istocie prowadzić na manowce, więc za niezbędne uznać należy ponowne przemyślenie związku między ideą państwa terytorialnego a pojęciem demokracji. W dobie globalizacji reinterpretacja prowadząca do rekonstrukcji omawianego terminu wydaje się niezbędna, gdyż obecny aparat pojęciowy jest w zasadzie bezradny względem zjawiska europeizacji. To przede wszystkim suwerenne, samorządne i homogeniczne wspólnoty utworzyły systemy stanowiące egzemplifikacje terminu „demokracja”. Narastające współzależności postawiły jednak na wokandzie problem nowego znaczenia omawianego pojęcia. Jego zastosowanie do takiej wspólnoty, jak Unia, wymaga zatem radykalnego zwrotu w myśleniu, prowadzącego do oddzielenia pojęcia demokracji od historycznie ukształtowanych instytucji państwa narodowego. Struktury terytorialne znajdują się bowiem w dramatycznej nieprzystawalności do międzynarodowych mechanizmów regulacyjnych, wprawianych w ruch poprzez zasadę nadrzędności prawa ponadnarodowego ponad normatywnymi porządkami narodowymi. Nie ulega wątpliwości, że instytucje europejskie działają w zupełnie innym otoczeniu, aniżeli organy krajowe, a zatem demokracja uszyta na miarę państwa narodowego nie do końca przystaje do sztywnego gorsetu europeizacji. Biorąc pod uwagę powyższe, można przypuszczać, że tzw. deficyt demokracji wynika z niedostatków obecnie obowiązujących teorii, które nie nadążają za rozwojem ponadnarodowych fenomenów integracyjnych. Spoglądając na zjednoczoną Europę przez pryzmat pojęcia demokracji uformowanego pod wpływem suwerennych wspólnot terytorialnych, dostrzec można jedynie jej liczne mankamenty i niedostatki, do których z całą pewnością zaliczyć trzeba efemeryczność społecznej legitymizacji oraz słabowitą podmiotowość w stosunkach międzynarodowych.

Jednym z podstawowych zadań europeistyki winno być zatem – jak się wydaje – wypracowanie nowych terminów, bardziej adekwatnie opisujących naturę unijnego

systemu politycznego. Reinterpretacja pojęć i innowacja po stronie języka jest w istocie niezbędna, gdyż dewastujący eurosceptycyzm żeruje obecnie na patrzaniu na Unię przez pryzmat wzorców państwa narodowego. Może to sprokurować rozszerzenie zakresu znaczeniowego pojęcia demokracji o rodzaj „brukselskiego oświeconego absolutyzmu”, chętnie skrywającego się za parawanem „ludowładztwa”. Tak skrojona „unijna demokracja”, wedle politycznych realistów, mogłaby natomiast stanowić użyteczną zasłonę dymną dla partykularnych interesów konkretnych stolic europejskich. Biorąc pod uwagę powyższe, łatwo dojść do wniosku, że dyskusja o unijnej legitymizacji może być też postrzegana jako zawołowana forma debaty o dystrybucji władzy w Brukseli. Jednak skoro integracja jest pełna paradoksów i dwuznaczności, to czy również taka powinna być demokracja na poziomie unijnym? Niektórzy twierdzą wręcz, że właśnie w tym punkcie dotarliśmy do granic procesu zjednoczeniowego, gdyż solidarność, lojalność i poczucie przynależności między obcymi dziś niemal nie występuje. Jeśli jednak demokrację rozpatrujemy tylko w kontekście wzorców narodowych, wspólnoty ponadnarodowe nigdy nie będą w stanie zbliżyć się do analogicznego poziomu autoryzacji politycznej. Doświadczenie państwa narodowego ma bowiem ograniczone zastosowanie do społeczności międzynarodowej, gdyż tylko na niwie krajowej funkcjonuje obecnie prawdziwy lud będący wspólnotą doświadczenia, historii, języka i kultury. A zatem za wielkie nieporozumienie uznać należy te koncepcje, które każą postrzegać *finalité* integracji w kategoriach „superpaństwa” przypominającego terytorialne wspólnoty narodowe. Skoro więc europejski suweren może być tylko obywatelski, wyłoni się on – wedle optymistów – z wolnej debaty prowadzącej do powstania potencjalnie nowej, wspólnej tożsamości. Uwolnienie *demosu* od *etnosu* być może pozwoli zaistnieć prawdziwej „europejskości”, skupionej wokół wspólnych wartości, a nie przymiotów, które ludzie mają (lub nie) od narodzin.

BIBLIOGRAFIA

Druki zwarte:

- Chrysochoou D., *Models of Democracy and the European Polity*, Boulder 2001.
- Habermas J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse theory of Law and Democracy*, Cambridge 1996.
- Risse T., *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca 2010.
- Scharpf F., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford 1999.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Zweifel D., *Democratic Deficit?*, Oxford 2002.

Najważniejsze artykuły:

- Diez T., *Speaking 'Europe': The politics of integration discourse*, „Journal of European Public Policy”, 6/4, 1999.
- Follesdal A., Hix S., *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsiks*, „Journal of Common Market Studies”, 44 (3), 2000.
- Hix S., *The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition*, [Online], dostępne: http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf, 01.10.2016.

- Holzhaecker R., *Democratic legitimacy and the European Union*, "Journal of European Integration", 29/3, 2007.
- Keohane R., Macedo M., Moravcsik A., *Democracy-enhancing multilateralism*, "International Organization", 63 (Winter), 2009.
- Majone G., *The Credibility Crisis of Community Regulation*, "Journal of Common Market Studies", 38 (2), 2000.
- Moravcsik A., *In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union*, "Journal of Common Market Studies", 40 (4), 2002.
- Sadurski W., *European constitutional identity?*, "EUI Working Papers", Law, No. 2006/33.
- Schmidt V., *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited Input, Output and Throughput*, "KFG Working Paper", No. 21, November 2010.
- Schmidt V., *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp015_en.pdf, 01.10.2016.
- Weiler J.H.H., *Europe: The Case against the Case for Statehood*, "European Law Journal", Vol. 4, No. 1, 1998.
- Zielonka J., *Enlargement and the Finality of European Integration, contributions to the Jean Monnet Working Paper*, No.7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer.



ALEKSANDRA MIELCAREK

LL.M., COLLEGE OF EUROPE

Arbitraż inwestycyjny w ramach TTIP – pozostałość postkolonialna czy nowoczesna alternatywa dla sądownictwa powszechnego?

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest próba analizy zasadności umieszczenia klauzuli ISDS (*Investor-State Dispute Settlement*) umożliwiającej zastosowanie arbitrażu inwestycyjnego negocjowanej obecnie pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi umowie handlowo-inwestycyjnej TTIP. Prześledzenie genezy, rozwoju i dotychczasowego funkcjonowania tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów na linii inwestor-państwo w ramach innych porozumień, takich jak wynegocjowana niedawno umowa gospodarczo-handlowa z Kanadą (CETA), pozwoli na umiejscowienie tej problematyki w transatlantyckim kontekście, umożliwiając w ten sposób ocenę jej racji bytu w umowach nowej generacji zawieranych przez Unię Europejską.

Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji to porozumienie handlowe typu RTA (*Regional Trade Agreement*) negocjowane od 2013 r., którego najważniejszym celem jest ustanowienie strefy wolnego handlu między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską (UE). Zamieszczenie w umowie TTIP klauzuli zezwalającej na zastosowanie ISDS – *Investor-State Dispute Settlement*, czyli mechanizmu rozwiązywania sporów na linii inwestor-państwo, stanowi jeden z najszerzej dyskutowanych aspektów porozumienia. Z uwagi na duże znaczenie tej konstrukcji dla kształtu negocjacji, stała się ona przedmiotem odrębnych konsultacji zainicjowanych przez Komisję Europejską w odpowiedzi na pojawiające się na szeroką skalę głosy sprzeciwu¹. Na potrzeby niniejszej analizy należy przyrzeć się funkcjonowaniu owego mechanizmu w obowiązujących porozumieniach i ocenić jego zasadność z perspektywy obydwu zainteresowanych stron przy uwzględnieniu genezy zjawiska i roli, jaką ma ono pełnić w obecnych warunkach geopolitycznych.

¹ Konsultacje społeczne online w sprawie ochrony inwestycyjnej i ISDS, [Online], dostępne: http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=179, 01.06.2015.

Komisja Europejska dopiero dzięki Traktatowi z Lizbony uzyskała kompetencję do negocjowania umów o ochronie inwestycyjnej z innymi krajami, co zamierza wykorzystać w analizowanych negocjacjach. Uprawnienie to wydaje się jednak dość problemowe, gdyż Unia nie była wcześniej przygotowana do stworzenia odpowiednich warunków ochronnych, jakie na mocy traktatów inwestycyjnych gwarantują państwa członkowskie. Dotyczy to zwłaszcza braku uprawnień w sferach takich, jak prawo podatkowe i prawo własności, szczególnie w kontekście ochrony przed bezprawnym wywłaszczeniem, zagadnieniem kluczowym z punktu widzenia ochrony inwestycyjnej. Także uznawanie wyroków trybunałów arbitrażowych stanowi zagadnienie problematyczne – istotą międzynarodowego prawa inwestycyjnego jest bowiem rozwiązywanie sporów przez trybunały arbitrażowe, podczas gdy Unia Europejska dąży do tego, by w każdym przypadku spory wynikłe na podstawie prawa UE rozpatrywane były przez sądy państwowe, co daje możliwość kontroli wykładni prawa unijnego przez Trybunał Sprawiedliwości.

Aby jednak właściwie zrozumieć specyfikę, a zarazem rolę arbitrażu inwestycyjnego w kontekście TTIP, należy w pierwszej kolejności zrozumieć jego genezę, która wiąże się z rozwojem międzynarodowych stosunków handlowych, zwłaszcza po II wojnie światowej². W wyniku nasilonej aktywności w dziedzinie inwestycji przedsiębiorców na arenie międzynarodowej oraz wzrastającej chęci przyciągnięcia przez państwa rozwijające się kapitału zagranicznego, powstała potrzeba zapewnienia lepszej ochrony prawnej w dziedzinie inwestycji³. Na przestrzeni ostatnich lat, ze szczególnym nasileniem w latach 60. XX w., ochrona inwestorów, której towarzyszą specjalnie ku temu tworzone mechanizmy, wytworzyła wielowarstwowy system, na który składa się obecnie ponad 3000 umów o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji zwanych umowami BIT (*Bilateral Investment Treaty*)⁴.

Rosnąca popularność umów bilateralnych jest wynikiem coraz silniej uzewnętrznianej potrzeby zapewnienia bezstronności i nieograniczenia immunitetem przy rozstrzyganiu sporów. Arbitraż inwestycyjny, nie różniąc się w tym względzie od arbitrażu klasycznego, jest bowiem oparty na decyzjach podejmowanych przez podmiot zewnętrzny⁵. Obecnie argumentacja przemawiająca za uwzględnieniem mechanizmu arbitrażu w nowoczesnych porozumieniach pomiędzy rozwiniętymi państwami wydaje się jednak inna od tej, jaką kierowali się jego pomysłodawcy⁶. W początkowej fazie rozwoju było to bowiem narzędzie przewidziane przede wszystkim dla umów zawieranych w układzie państwo rozwinięte – państwo rozwijające się. Jednym z najważniejszych ryzyk związanych z inwestycjami było wówczas zagrożenie nacio-

² J. Salacuse, *The three laws of international investment, national, contractual and international frameworks for foreign capital*, Oxford 2013, s. 354.

³ M. Jeżewski, *Międzynarodowe prawo inwestycyjne*, Warszawa 2011, s. 16 i n.

⁴ C.H. Schreuer, *Investment Protection and International Relations*, [w:] A. Reinisch, U. Kriebaum (red.), *The Law of International Relations: Liber Amicorum Hanspeter Neuhold*, Wiedeń 2007, s. 345 i n.

⁵ A. Buckley, *Inwestycje zagraniczne. Składniki wartości i ocena*, Warszawa 2002.

⁶ M. Dębicki, *Prawo – źródło barier w działalności międzynarodowej przedsiębiorstw*, [w:] M.K. Nowakowski (red.), *Bariery internacjonalizacji przedsiębiorstwa*, Warszawa 1997, s. 254.

nalizacją⁷. Co więcej, inwestorzy dysponujący sporym kapitałem, chcąc rozpocząć działalność na nowym obszarze, obawiali się nieskuteczności dochodzenia potencjalnych roszczeń przed organami sądowymi państwa rozwijającego się. Mechanizm arbitrażu miał więc stanowić sposób na zwiększenie bezpieczeństwa poprzez wyjęcie potencjalnych sporów spod kognicji sądów i przekazanie ich podmiotowi międzynarodowemu⁸. Rozwój umów o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji to więc niejako naturalny proces odpowiadający na potrzeby, które pojawiły się w praktyce obrotu gospodarczego⁹.

Ochrona inwestorów nie jest więc zjawiskiem nowym, jej zastosowanie natomiast ewoluuje, prawdziwy początek wykorzystywania arbitrażu inwestycyjnego oscyluje około roku 1990. Arbitrażu inwestycyjnego jako metody rozwiązywania sporów nie można zatem określić jako zjawiska marginalnego czy szczątkowego, biorąc pod uwagę ilość zawartych do tej pory umów typu BIT¹⁰. Rozdział odnoszący się do ochrony inwestorskiej znajduje się w tak ważnych umowach, jak choćby NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) czy w traktacie energetycznym (*Energy Charter Treaty*). W porozumieniach tych państwa zobowiązują się najczęściej, że nie będą podejmowały wobec inwestorów działań skutkujących wywłaszczeniem czy nacjonalizacją, chyba że w warunkach w traktacie określonych, co będzie wiązać się z odpowiednim odszkodowaniem.

Specyfiką stosowania arbitrażu inwestycyjnego na linii państwo-inwestor jest natomiast to, że państwo *de facto* nie może sprawy wygrać – wygrana oznacza dla niego jedynie, iż nie musi płacić odszkodowania, nie ma natomiast prawa do domagania się jakiegokolwiek zapłaty ze strony inwestora, który zapoczątkował postępowanie. Jedynie koszty postępowania w takim wypadku obciążają stronę przegraną, a więc inwestora, który wystąpił z bezzasadnym roszczeniem – to inwestor jest niejako z góry traktowany jako strona słabsza, natomiast praktyka wskazuje, że często nadużywa on tej pozycji w celu dochodzenia roszczeń bezzasadnych¹¹.

Umieszczenie w negocjowanym obecnie porozumieniu TTIP dyspozycji umożliwiających prowadzenie arbitrażu inwestycyjnego pomiędzy potencjalnymi jego sygnatariuszami z pozoru nie wydaje się stanowić większego *novum*, z racji przedstawionej już popularności wykorzystywania tego mechanizmu w umowach typu BIT. Obowiązujące w tym zakresie bilateralne umowy są jednakże opracowywane na potrzeby konkretnych relacji gospodarczych, w zależności od potrzeb kontrahentów, stąd stworzenie jednolitego systemu na taką skalę jawi się więc jako duże wyzwanie.

⁷ M. Koziński, *Arbitraż inwestycyjny*, [w:] A. Szumański (red.), *System Prawa Handlowego. Arbitraż handlowy*, Warszawa 2010, s. 897 i n.

⁸ R. Dolzer, M. Stevens, *Bilateral Investment Treaties*, Haga 1995, s. 130.

⁹ K. Przybylska, *Klimat inwestycyjny w kraju goszczącym inwestorów zagranicznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2008, nr 7.

¹⁰ J. Funk, W. Chwalej, *Inwestycje międzynarodowe*, [w:] M. Pazdan (red.), *Międzynarodowe prawo handlowe*, Warszawa 2006.

¹¹ P. Eberhardt, C. Olivet, *Profiting From Injustice. How Law Firms, Arbitrators and Financiers Are Fuelling an Investment Arbitration Boom*, Bruksela, Amsterdam 2012, s. 70 i n.

Unia Europejska poczyniła także inne kroki w celu zwiększenia ochrony inwestycji i rozwoju wymiany handlowej, czego przykładami mają być umowy o wolnym handlu z Kanadą (CETA) oraz z Singapurem. Obydwa porozumienia zawierają dyspozycje odnoszące się do arbitrażu inwestycyjnego i zdaniem Komisji Europejskiej, są to rozwiązania innowacyjne i skuteczne¹². Według negocjatorów kompleksowa umowa CETA w pełni odzwierciedla nowe podejście do ochrony inwestycji, które zaczyna przyjmować Unia Europejska przede wszystkim w zakresie transparentności procedur oraz standardów ochrony, ustanawiając postępowy system rozstrzygania sporów¹³. Już w Preambule umowy pojawia się zapewnienie o utrzymaniu krajowego prawa do wprowadzania nowych regulacji (*right to regulate*) celem ochrony interesów społecznie ważnych, takich jak zdrowie czy ochrona środowiska i realizacji uzasadnionych celów polityki, co często jest przedmiotem obaw także w kontekście rozmów o TTIP. Ważnym postanowieniem jest także wprowadzenie sprecyzowanego standardu traktowania inwestorów i inwestycji poprzez klauzulę *fair and equitable treatment*. Również definicja pośredniego wywłaszczenia (*indirect expropriation*) wprowadzona w CETA została ukształtowana w ten sposób, aby nie prowadzić do problemów interpretacyjnych i uniknąć przy tym roszczeń wobec uzasadnionych środków polityki publicznej. Ponadto CETA nie pozwala na „importowanie” przepisów prawa materialnego z innych umów. W ramach arbitrażu rozstrzygane mogą być jedynie wybrane zagadnienia związane z ochroną inwestycji i niedyskryminacyjnym traktowaniem¹⁴.

Z punktu widzenia negocjowanego TTIP najważniejsze zmiany zostały jednak wprowadzone w dziedzinie zasad prowadzenia postępowań – w CETA pojawia się bowiem po raz pierwszy kodeks postępowania przeznaczony dla arbitrów, który powstał na podstawie zasad etycznych Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników. Zapewniona ma zostać także większa przejrzystość postępowań: wszystkie dokumenty mają zostać upublicznione, podobnie jak rozprawy, umożliwiające także składanie uwag przez zainteresowane postępowaniem podmioty trzecie. Zabronione ma być też prowadzenie postępowań równoległych w sądach krajowych, czy też w innych trybunałach międzynarodowych. Mechanizm ten wydaje się nowoczesny – pozwala na uniknięcie różniących się od siebie odszkodowań i orzeczeń. Umowa przewiduje również możliwość stworzenia mechanizmu odwoławczego, jego brak stanowi częsty zarzut przeciwników stosowania arbitrażu w sporach inwestycyjnych¹⁵.

¹² Komisja Europejska, Ochrona inwestycji i rozstrzyganie sporów między inwestorem a państwem (ISDS) w umowach unijnych, [Online], dostępne: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/april/tradoc_152416.pdf, 05.05.2015.

¹³ Postanowienia dotyczące inwestycji zawarte w umowie o wolnym handlu między UE a Kanadą (CETA), [Online], dostępne: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152008.pdf, 05.05.2015.

¹⁴ Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada of the one part, and the European Union, [Online], dostępne: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf, 05.05.2015.

¹⁵ Ch. Tietje, T. Buatte, *The Impact of Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Rotterdam 2014, s. 112.

Analizę zasadności umieszczenia klauzuli wprowadzającej do TTIP mechanizmu ISDS należy, w kontekście przytoczonych postanowień wynegocjowanej umowy CETA, rozpocząć od stwierdzenia: nie da się nie zauważyć stosowania arbitrażu inwestycyjnego w zupełnie innym celu niż ten, dla którego pierwotnie był stworzony. Dynamiczny rozwój współpracy gospodarczej i zmiany charakteru relacji pomiędzy kontrahentami mają znaczący wpływ na odejście od pierwotnego modelu, zgodnie z którym stronami takich porozumień były państwa rozwijające się i rozwinięte, a klauzule ISDS stanowiły gwarancję prawa do rzetelnego procesu dla inwestora. W obecnych realiach trudno szukać uzasadnienia na tej płaszczyźnie – pojawiają się raczej próby zwiększenia równowagi między prawem państw do regulacji a koniecznością ochrony inwestorów. Odbywa się to poprzez wprowadzenie większej transparentności procedur, systemu odwoławczego, czy też doprecyzowanie przepisów o charakterze materialnym w postaci choćby klauzuli *fair and equitable treatment*.

Stanowiska poszczególnych państw członkowskich UE wobec projektu zamieszczenia klauzuli zezwalającej na stosowanie arbitrażu inwestycyjnego w ramach TTIP są niejednolite z uwagi na fakt, że tylko nieliczne spośród nich zawarły dotychczas ze Stanami Zjednoczonymi umowy BIT z omówionych wcześniej względów¹⁶. O ile więc dla państw będących sygnatariuszami takich porozumień wprowadzenie jednolitej dla całej Unii Europejskiej regulacji arbitrażu, pod warunkiem, że wzmocni ona pozycję państw kosztem inwestorów, może przynieść korzystne efekty, o tyle dla państw dotychczas niezwiązanych takimi umowami możliwość pozywania państwa przed trybunały arbitrażowe stanowi zmianę wręcz rewolucyjną, odbieraną negatywnie.

Forsowany przez Komisję Europejską pogląd o negatywnym wpływie ewentualnego pominięcia klauzuli ISDS w tekście TTIP na wymianę handlową i przepływ inwestycji oraz na zahamowanie rozwoju prawa inwestycyjnego w skali globalnej należy oceniać jako nietrafiony. Arbitraż inwestycyjny nie będzie stanowić remedium na trudności pojawiające się w dochodzeniu roszczeń związanych z przepływami inwestycyjnymi. Komisja Europejska w prezentowanej przez siebie strategii dotyczącej zmian w systemie ochrony inwestycji dąży przede wszystkim do wyjaśniania i ulepszania reguł odnoszących się do ochrony inwestycji w zakresie prawa do regulacji, sprawiedliwego i równego traktowania oraz wyłączenia pośredniego. Drugim obszarem, który ma ulec modyfikacjom, jest funkcjonowanie systemu rozstrzygania sporów poprzez uniezwolnienie inwestorom zgłaszania niepoważnych roszczeń, zwiększenie przejrzystości proceduralnej, wprowadzenie wiążącego kodeksu postępowania arbitrów, a także szczególnych środków ochronnych dla stron. Wprowadzenie tych środków w życie ma stanowić odpowiedź na pojawiające się obawy o negatywnym wpływie funkcjonującego dotychczas systemu arbitrażu inwestycyjnego na prawo państw do regulacji.

Rozwiązania zaproponowane w ramach umowy CETA należy oceniać jako postępowe i warte naśladowania w ramach TTIP. Powodem niepokoju może być natomiast ich bardzo generalny charakter, który – w obliczu zagrożenia wprowadzenia bardzo szero-

¹⁶ Lista obowiązujących międzynarodowych traktatów inwestycyjnych, [Online], dostępne http://tcc.export.gov/Trade_Agreements/Bilateral_Investment_Treaties/index.asp, 05.05.2015.

kich definicji pojęć zarówno inwestora, jak i inwestycji – może być przedmiotem nadużyć i arbitralnej swobody stosowania. Na etapie konstruowania porozumienia trudno jest natomiast w sposób wiarygodny przewidzieć, a tym bardziej ocenić potencjalne skutki funkcjonowania. W propozycjach przedstawianych w negocjacjach, oprócz zaadaptowania rozwiązań przyjętych już w ramach CETA, proponuje się także utworzenie przez umawiające się strony stałej listy arbitrów, z których dopiero w następnej kolejności strony sporu mogłyby wybierać grono, któremu powierzone zostanie rozpatrzenie konkretnej sprawy. Dodatkowo zwraca się uwagę na potrzebę weryfikacji kwalifikacji potencjalnych arbitrów, ze szczególnym uwzględnieniem ich wiedzy z zakresu prawa.

Główną słabością arbitrażu inwestycyjnego w jego funkcjonowaniu, niezależnie od specyfiki danego porozumienia, jest brak mechanizmów pozwalających na odwołanie od konkretnego rozstrzygnięcia, przez co cały system staje się bardziej chwiejny ze względu na nieprzewidywalność rozstrzygnięć i brak drogi ich ewentualnego wzruszenia. Ujawnione stanowiska negocjacyjne odnoszące się do TTIP wyraźnie zawierają dyspozycje odnoszące się do procedury odwoławczej. Mechanizm ten mógłby zostać oparty na istniejącym dorobku WTO, który powołał *Appellate Body*¹⁷.

Umieszczanie klauzul zezwalających na arbitraż inwestycyjny na coraz szerszą skalę i w coraz to liczniejszych umowach międzynarodowych wzbudza uzasadnione wątpliwości co do wkraczania w wyniku ich zastosowania w granice suwerenności poszczególnych państw. Jak zostało już wspomniane, u genezy rozwoju arbitrażu inwestycyjnego leżały zupełnie inne cele, jakie miał on realizować, związane przede wszystkim z niską gwarancją skuteczności i niezawisłości sądownictwa w państwach rozwijających się, w których rozpoczynano inwestycje.

Należy podkreślić, że kształt negocjowanej obecnie klauzuli arbitrażowej w ramach TTIP nie będzie stanowił nieistotnej części składowej tego obszernego porozumienia stosowanej incydentalnie jedynie na jego potrzeby. W opracowaniach eksperckich ocenia się, że postanowienia dotyczące arbitrażu inwestycyjnego mogą stać się bowiem swego rodzaju wzorcem, który, o ile w kompleksowy sposób rozwiąże pojawiające się w związku z jego funkcjonowaniem problemy, będzie miał zastosowanie do kolejnych umów handlowych¹⁸. Podkreśla się, że w przypadku takich partnerów, jak Chiny, Japonia czy Wietnam, uregulowanie w ramach umowy międzynarodowej stosowania arbitrażu inwestycyjnego może mieć jeszcze większe znaczenie niż w przypadku TTIP¹⁹.

Pomimo tego, iż arbitraż inwestycyjny jako metoda rozwiązywania sporów na linii państwo-inwestor funkcjonuje od dekad, zauważalny jest obecnie kryzys legitymi-

¹⁷ A. Padideh, *Free Trade or Sustainable Development, An Analysis of the WTO Appellate Body's Shift to a More Balanced Approach to Trade Liberalization*, [w:] "American University International Law Review" 1999, s. 1132.

¹⁸ Ch. Tietje, T. Buatte, *The Impact of Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Rotterdam 2014, s. 127.

¹⁹ House of Lords, European Union Committee, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership*, 14th Report of Session 2013-14, [Online], dostępne; <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/lducom/179/179.pdf>, 05.05.2015.

zacji stosowania tego systemu²⁰. Popularność arbitrażu inwestycyjnego stale rośnie, a sposób jego prowadzenia zmienia się, co przejawia się nie tylko w liczbie rozpatrywanych spraw, ale także w wysokościach zasądzonych odszkodowań. Konkluzje przeprowadzanych w tym względzie badań empirycznych, opartych na analizie ponad 140 wyroków arbitrażowych, są niepokojące – arbitrzy lepiej traktują inwestorów niż pozowane państwa, wydając wyroki stronnicze²¹. Nie bez powodów więc uwzględnienie mechanizmu ISDS w ramach negocjowanej umowy handlowo-inwestycyjnej wzbudza tak duży opór państw członkowskich Unii Europejskiej.

Krytyka arbitrażu inwestycyjnego opiera się częstokroć na tzw. *chilling effect theory*, czyli teorii efektu mrozącego. Formułowanie w sposób ogólny klauzul i definicji w ramach regulacji ISDS w umowach międzynarodowych daje inwestorowi bardzo konkretne uprawnienia – może w ten sposób zaskarżyć bardzo szeroki zakres aktów prawnych, które nawet jedynie potencjalnie zagrażają jego interesom. W ten sposób łatwo dyscyplinować państwa, które w obawie przed sankcjami finansowymi nie wprowadzają często bardzo ważnych regulacji do systemu prawnego i w tym obszarze pojawia się właśnie wspomniany efekt mrozący. Szczególnie dużo uwagi poświęca się w kontekście ISDS jego wpływowi na skuteczność aparatu państwowego przy wprowadzaniu reform w dziedzinie ochrony zdrowia, środowiska i praw człowieka²². Niezaprzeczalnie możliwość przyznania wielomilionowych odszkodowań dla inwestorów, którzy poczują się zagrożeni nowym ustawodawstwem naruszającym ich partykularne interesy, wpływa na aktywność państw w zakresie poszerzania ochrony bądź jej zaniechania. Wpływ możliwego dochodzenia roszczeń przed trybunałami arbitrażowymi na aktywność państwa w zakresie wprowadzania nowych przepisów prawnych bardzo trudno jednak zmierzyć, bowiem często to nie owe potencjalne wciąż zagrożenie, lecz po prostu decyzje polityczne kształtują wprowadzane zmiany legislacyjne²³.

Zaistnienie efektu mrozącego należy rozpatrywać *a casu ad casum*, co może sprawiać trudności, bowiem brak uniwersalnych reguł jego identyfikacji wpływa na wzrost sceptycyzmu wobec zasadności stosowania tej koncepcji. Zdaniem jej przeciwników to z prawa międzynarodowego można wyinterpretować efekt mrozący, co sprawia, że *de facto* nabiera on legitymizacji, bowiem sensem istnienia norm prawnomiędzynarodowych jest także limitacja aktywności poszczególnych państw, nawet jeśli wkracza ona w ramy ich władzy suwerennej.

Kolejnym przywoływanym argumentem przeciwko stosowaniu teorii efektu mrozącego w arbitrażu inwestycyjnym jest bardzo niski odsetek przypadków, w których rzeczywiście potencjalne zagrożenie poddania sporu pod arbitraż dotyczy materii

²⁰ C. Brower, S. Schill, *Is arbitration a Threat of a Boon to the Legitimacy of International Investment Law?*, 9 “Chicago Journal of International Law” 2009.

²¹ G. van Harten, *Arbitrator Behaviour in Asymmetrical Adjudication: An Empirical Study of Investment Treaty Arbitration*, York 2012, s. 49 i n.

²² M. Hirsch, *Investment Tribunals and Human Rights: Divergent Paths*, [w:] P. Depuy, E. Petersmann, F. Francioni (red.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford 2009.

²³ K. Tienhaara, *Regulatory chill and the threat of arbitration: A view from political science*, [w:] Ch. Brown, K. Miles (red.), *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration*, Sydney 2011.

regulowanej na poziomie ustawowym. Większość tego typu sporów, jak wynika ze statystyk, ma bowiem za przedmiot akty o charakterze administracyjnym i wykonawczym. Do interesujących w tym zakresie konkluzji doszli Jeremy Caddel i Nathan Jensen. Autorzy ci przeprowadzili analizę orzeczeń Międzynarodowego Centrum Rozwiązywania Sporów Inwestycyjnych ICSID, z której wynika, że 47% sporów miało za przedmiot postanowienia aktów o randze niższej niż ustawowa, a jedynie 9% dotyczyło ustaw. Dochodzą oni do wniosku, iż powinno się traktować arbitraż inwestycyjny nie jako zagrożenie dla sprawnego działania władzy ustawodawczej, lecz raczej jako dodatkową kontrolę potencjalnych nadużyć egzekutywy²⁴.

Z innego badania wynika z kolei, że przedstawiciele władzy ustawodawczej w trakcie procedur legislacyjnych nie są częstokroć świadomi, iż zagrożenie zastosowaniem mechanizmu ISDS tak naprawdę w ogóle istnieje. Trudno na etapie kształtowania pewnych regulacji precyzyjnie przewidzieć potencjalny ich wpływ na inwestycje zagraniczne oraz ewentualność wynikłych z takiego układu sporów²⁵. Trafnym argumentem przemawiającym przeciwko uwzględnianiu teorii efektu mrożącego jest także pomijanie wpływu sądownictwa krajowego na kształt regulacji ustawodawczych, który jawi się jako dużo poważniejszy niż ten wynikający z międzynarodowego sądownictwa arbitrażowego. Forsowanie kontrowersyjnych zmian w prawie oddziałuje bowiem w równym stopniu zarówno na inwestorów zagranicznych, jak i krajowych w przypadku, jeśli dotyczą interesu publicznego.

Oceniając więc uwzględnienie klauzuli wprowadzającej mechanizm ISDS do tekstu Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji, należy przede wszystkim przyjąć postawę otwartości na zmiany i akceptacji zastanego stanu rzeczy. Arbitraż inwestycyjny nie stanowi już narzędzia o charakterze postkolonialnym, które z założenia miało przeciwdziałać trudnościom o charakterze prawnym zastanym w państwie przyjmującym inwestora. W obecnych realiach społeczno-gospodarczych współpraca ta nabrała innego wymiaru i nie powinno się jej z góry oceniać negatywnie. Oczywiście takie podejście nie oznacza bezkrytycznej akceptacji wszystkich proponowanych w ramach TTIP rozwiązań w dziedzinie międzynarodowego prawa inwestycyjnego. W ogólnej ocenie pojawiającą się tendencję do unowocześnienia systemu należy oceniać pozytywnie, choć do realnej ewaluacji będzie mogło dojść dopiero po ustaleniu ostatecznej wersji umowy, dlatego tak ważne jest umiejętne ulepszenie zastanych konstrukcji prawnych.

Ze statystyk Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju wynika, że to europejscy inwestorzy najczęściej wykorzystują mechanizm ISDS do dochodzenia swoich roszczeń, a w tego typu sporach w większości przypadków wygrywa

²⁴ J. Caddel, N. Jensen, *Which Host Country Government Actors are Most Involved in Disputes with Foreign Investor?*, [w:] *Columbia FDI Perspectives: Perspectives on topical foreign direct investment issues*, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, 2014.

²⁵ J. Coe, N. Rubins, *Regulatory Expropriation and the Tecmed Case: Context and Contributions*, [w:] T. Weiler (red.), *International Investment Law and Arbitration: Leading Cases from ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law*, Waszyngton 2005.

państwo²⁶. Z przeprowadzonych przez niezależnych badaczy analiz ekonomicznych wynika z kolei konkluzja, że porozumienia przewidujące możliwość zastosowania arbitrażu inwestycyjnego przyczyniają się do wzrostu przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Zmiany w zakresie wspólnej polityki handlowej, wprowadzone Traktatem z Lizbony, zmodyfikowały zakres kompetencji unijnych w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zgodność obowiązujących umów typu BIT z regułami rządzącymi rynkiem wewnętrznym budzi duże wątpliwości, stąd podnoszona potrzeba zastąpienia tych regulacji jednolitym standardem²⁷. Parlament Europejski od samego początku prowadzenia negocjacji nad TTIP wyrażał przychylne stanowisko wobec arbitrażu, wydał m.in. rezolucję wzywającą do jak najszybszego zastąpienia istniejących umów o charakterze BIT jednolitą regulacją na poziomie unijnym, co pokazuje determinację unijnych instytucji w zakresie wprowadzenia ISDS do TTIP²⁸.

Przed uzgodnieniem finalnej wersji tekstu TTIP warto zastanowić się więc, czy potrzeba wprowadzania regulacji dotyczących arbitrażu inwestycyjnego w umowie o tak dużym potencjalnym zakresie zastosowania rzeczywiście istnieje. Argument o istnieniu tego systemu od lat nie stanowi w żadnej mierze *ultima ratio*, należy więc zrównoważyć kontradiktoryjne stanowiska, poszukując złotego środka, którym mogłoby być wyeliminowanie zapisów dotyczących ISDS z porozumienia. Zastosowanie mechanizmu arbitrażu inwestycyjnego na potrzeby umowy handlowo-inwestycyjnej pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi wyraźnie ukazuje rozdźwięk między pierwotnymi motywami, jakimi kierowali się twórcy ISDS oraz tymi, jakie wpływają na negocjatorów obecnie. Podczas gdy arbitraż inwestycyjny pierwotnie miał stanowić alternatywę dla niesprawiedliwych orzeczeń sądów powszechnych państw słabo rozwiniętych, w dzisiejszych czasach takie uzasadnienie nie znajduje racji bytu. Jeśli więc klauzula ISDS zostanie utrzymana, należy dołożyć wszelkich starań, aby wprowadzona w ramach TTIP konstrukcja miała charakter nowoczesny, precyzyjny i transparentny, ograniczając jednocześnie w jak najwyższym stopniu dyskrecjonalność arbitrow.

BIBLIOGRAFIA

Najważniejsze dokumenty:

Komisja Europejska, Ochrona inwestycji i rozstrzyganie sporów między inwestorem a państwem (ISDS) w umowach unijnych [Online], dostępne: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/april/tradoc_152416.pdf, 05.05.2015 r.

²⁶ UNCTAD, *Investor-State Dispute Settlement: An information note on the United States and The European Union*, nr 2, 2014 r., s. 3 i n.

²⁷ R. Abbott, F. Erixon, M. Ferracane, *Demystifying Investor-State Dispute Settlement*, "ECIPE Occasional Paper", nr 5/2014, s. 3.

²⁸ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie wniosku dotyczące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy przejściowe w zakresie dwustronnych umów inwestycyjnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0206&language=EN>, 05.05.2015 r.

Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy przejściowe w zakresie dwustronnych umów inwestycyjnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0206&language=EN>, 05.05.2015.

House of Lords, European Union Committee, The Transatlantic Trade and Investment Partnership, 14th Report of Session 2013-14, [Online], dostępne: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldeucom/179/179.pdf>, 0 5.05.2015 r.

Druki zwarte:

Buatte T., Tietje Ch., *The Impact of Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Rotterdam 2014.

Buckley A., *Inwestycje zagraniczne. Składniki wartości i ocena*, Warszawa 2002.

Coe J., Rubins N., *Regulatory Expropriation and the Tecmed Case: Context and Contributions*, [w:] T. Weiler (red.), *International Investment Law and Arbitration: Leading Cases from ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law*, Waszyngton 2005.

Dębicki M., *Prawo – źródło barier w działalności międzynarodowej przedsiębiorstw*, [w:] M.K. Nowakowski (red.), *Bariera internacjonalizacji przedsiębiorstwa*, Warszawa 1997.

Dolzer R., Stevens M., *Bilateral Investment Treaties*, Haga 1995.

Eberhardt P., Olivet C., *Profiting From Injustice. How Law Firms, Arbitrators and Fiannciers Are Fuelling an Investment Arbitration Boom*, Bruksela, Amsterdam 2012.

Funk J., Chwalej W., *Inwestycje międzynarodowe*, [w:] M. Pazdan (red.), *Międzynarodowe prawo handlowe*, Warszawa 2006.

Jeżewski M., *Międzynarodowe prawo inwestycyjne*, Warszawa 2011.

Koziński M., *Arbitraż inwestycyjny*, [w:] A. Szumański (red.), *System Prawa Handlowego. Arbitraż handlowy*, Warszawa 2010.

Salacuse J., *The three laws of international investment, national, contractual and international frameworks for foreign capital*, Oxford 2013.

Schreuer C.H., *Investment Protection and International Relations*, [w:] A. Reinisch, U. Kriebaum (red.), *The Law of International Relations: Liber Amicorum Hanspeter Neuhold*, Wiedeń 2007.

UNCTAD, Investor-State Dispute Settlement: An information note on the United States and The European Union, nr 2, 2014 r.

Najważniejsze artykuły:

Abbott R., Erixon F., Ferracane M., *Demystifying Investor-State Dispute Settlement*, “ECIPE Occasional Paper”, nr 5/2014, s. 3.

Brower C., Schill S., *Is arbitration a Threat of a Boon to the Legitimacy of International Investment Law?*, 9 “Chicago Journal of International Law” 2009.

Caddel J., Jensen N., *Which Host Country Government Actors are Most Involved in Disputes with Foreign Investor?*, [w:] Columbia FDI Perspectives: Perspectives on topical foreign direct investment issues, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, 2014.

Padideh A., *Free Trade or Sustainable Development, An Analysis of the WTO Appellate Body's Shift to a More Balanced Approach to Trade Liberalization*, [w:] “American University International Law Review” 1999.

Przybylska K., *Klimat inwestycyjny w kraju goszczącym inwestorów zagranicznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2008, nr 7.

PATRYCJA PIKAŁA

CENTRUM EUROPEJSKIE
UNIwersytet Warszawski

Wpływ relacji z USA i ChRL na stosunki UE – Japonia

Streszczenie: Celem artykułu jest zbadanie, jaki wpływ na wzajemne relacje między Unią Europejską (UE) i Japonią ma wymiana handlowa z innymi znaczącymi partnerami. W szczególności analizie poddane zostały wielkości wymiany handlowej między tymi gospodarkami na przestrzeni lat oraz zależności pomiędzy nimi. Podstawowe pytanie, jakie przyświeca podjętym rozważaniom, dotyczy tego, w jaki sposób na wzajemne stosunki wpływają kontakty z takimi partnerami, jak Chińska Republika Ludowa (ChRL) i Stany Zjednoczone. Dla osiągnięcia postawionego celu posłużono się analizą zastanych dokumentów i opracowań oraz wykorzystano dane udostępnione przez Światową Organizację Handlu (WTO).

Wstęp

„Środek ciężkości” świata będzie przesuwiał się z Europy i Ameryki Północnej w stronę Azji. Jako dowód na prawdziwość tego stwierdzenia przedstawia się istnienie „azjatyckich tygrysów”¹ oraz państw, które od kilku dekad charakteryzują się silną gospodarką i powiązaniem ze światem zachodnim, a jednocześnie są stabilne politycznie i zamożne. Jako przykład takiego kraju Rafał Willa przedstawia Japonię².

Japonia jest drugim po ChRL największym partnerem handlowym Unii Europejskiej w Azji, a rynek unijny jest bardzo ważny dla Japonii. Ten kraj jest też jednym z głównych inwestorów w UE. Łączny Produkt Krajowy Brutto (PKB) UE i Japonii stanowi ponad jedną trzecią światowego PKB.

Na drodze partnerów stoją różne wyzwania: przede wszystkim różnice kulturowe, w tym dotyczące kultury pracy w Japonii, kwestie planowanych umów o wolnym

¹ Potoczne określenie oznaczające pierwotnie gospodarki czterech państw (Hong Kongu, Singapuru, Korei Południowej i Tajwanu), które utrzymywały wysoki poziom wzrostu gospodarczego po 1960 r., napędzany przez eksport i szybką industrializację, co umożliwiło im dołączenie do grona najbogatszych krajów świata.

² R. Willa, *Unia Europejska na arenie międzynarodowej – wybrane relacje bilateralne*, Toruń 2013, ss. 114-124, 135.

handlu i partnerstwie ekonomicznym i wpływająca na te plany najnowsza polityka premiera Japonii Shinzō Abe. Artykuł dotyczy wpływu, jaki na relacje może mieć zmiana pozycji międzynarodowej ChRL oraz istnienie tak ważnego partnera, jakim są Stany Zjednoczone (USA).

Stosunki UE – Japonia a relacje obu partnerów z USA i ChRL

R. Willa³ twierdzi, że mimo wielu deklaracji, UE i Japonia nie są pierwszorzędnymi partnerami w polityce zagranicznej, ponieważ uwaga UE jest skupiona na rozwoju stosunków z Ameryką Północną i na zapewnianiu pokoju w bezpośrednim sąsiedztwie państw członkowskich, podczas gdy Japonia opiera swoje bezpieczeństwo na kontaktach ze Stanami Zjednoczonymi. Potencjał ekonomiczny i handlowy sugeruje, że istnieją rezerwy w relacjach bilateralnych oraz możliwość podniesienia rangi stosunków dyplomatycznych. Unia musi szukać partnerów we wszystkich regionach świata, a skoro ChRL nie wyznaje wartości podobnych do europejskich, Japonia wydaje się być najstabilniejszym i najbardziej przewidywalnym partnerem azjatyckim.

Od początku lat 90. XX w. UE, Japonia i USA wiodły prym w gospodarce światowej. Stosunki USA z UE i USA z Japonią rozwijały się dynamicznie i wiązały się z dużym przepływem towarów, usług, kapitału i technologii, co połączone było ze ścisłą współpracą między Japonią i Stanami Zjednoczonymi po II wojnie światowej. Tymczasem stosunki Japonii z UE były dużo słabsze. To zjawisko zostało określone jako „asymetria powiązań”⁴. Niemniej stosunki UE – Japonia istniały i rozwijały się, przy czym wskazać można na czynniki wpływające zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na dynamikę tych stosunków. Jako przyczyny niskiego tempa wzrostu eksportu towarów z UE do Japonii w latach 1995–2007 wymienia się:

- długookresową dekonjunkturę w gospodarce Japonii;
- zmiany geograficzne struktury eksportu UE do Azji, związane ze wzrostem znaczenia ChRL jako rynku zbytu;
- niski poziom popytu w Japonii⁵.

Dla kontrastu, czynniki wpływające na wzrost dynamiki importu towarów do UE z Japonii w latach 1995–2008 to:

- korzystny dla eksporterów kurs jena;
- deflacja w Japonii, która zatrzymała wzrost płac i poprawiła konkurencyjność kosztową produkcji;
- poprawiająca się cenowa i kosztowa konkurencyjność eksportu⁶.

³ Ibidem.

⁴ T. Białowąs, M. Kąkol, B. Mucha-Leszko, *Stosunki handlowe Unii Europejskiej z Japonią w latach 1995–2007* [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Pozycja Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym: dynamika i struktura obrotów, konkurencyjność, główni partnerzy*, Lublin 2009, ss. 181-215.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

Wpływ na wartość wymiany miały także inwestycje zagraniczne firm japońskich – część importu została zastąpiona sprzedażą na rynku lokalnym. Dodatkowo na wymianę towarową wpłynęły: globalny kryzys ekonomiczny, który dotknął sektory uzależnione od popytu zagranicznego, a także wysoka konkurencyjność cenowa ChRL, związana z wysoką wydajnością pracy i sprzyjającym eksporterom kursem *renminbi*⁷.

Poniżej zostaną przedstawione relacje Unii z ChRL i Stanami Zjednoczonymi, zaczynając od powodów zainteresowania danym rynkiem i krótkiego opisu historii relacji handlowych, a kończąc na porównaniu handlu między danym krajem a Unią Europejską i Japonią oraz Unią a Japonią w perspektywie kilkuletniej.

ChRL zyskuje miano strategicznego partnera Unii, a także staje się konkurencją dla innych partnerów z kilku powodów: osiągnęła cele reform gospodarczych, ma największy rynek konsumenta, rośnie jej udział w handlu światowym i wewnątrz-zjatyckim, prowadzi aktywną dyplomację handlową w Azji, a ponadto jest istotnym uczestnikiem systemu bezpieczeństwa w regionie. Co więcej, akceptuje świat multilateralny, tym samym wspierając wizję unijną, co czyni ją istotnym partnerem w procesie realizacji aspiracji UE⁸.

ChRL osiągnęła reformy gospodarcze rozpoczęte w roku 1978. Obecnie jest członkiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), Banku Światowego i WTO jest uznawana za gospodarkę rynkową i w roku 2020 planowała prześcignąć pod względem wielkości PKB Japonię, a w 2030 – Stany Zjednoczone. Według danych Banku Światowego, PKB Chińskiej Republiki Ludowej już w roku 2013 wyniosło więcej niż PKB Japonii.

Tabela 1. PKB nominalne w mld dolarów, w roku 2013

	PAŃSTWO	PKB	% PKB ŚWIATOWEGO
	ŚWIAT	75 592,94	
1	UNIA EUROPEJSKA	17 958,07	24%
2	STANY ZJEDNOCZONE	16 768,10	22%
3	CHRL	9 240,27	12%
4	JAPONIA	4 919,56	7%
5	BRAZYLIA	2 245,67	3%
6	ROSJA	2 096,78	3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *GDP (current US\$). World Development Indicators. World Bank. Data for the year 2013.*

⁷ Ibidem.

⁸ K. Kik, *Światowe aspiracje Unii Europejskiej: główne motywy i podstawowe kierunki działania*, Kielce 2008, ss. 134-148.

Ludność ChRL wynosi ponad 1,3 mld osób⁹, przez co ten kraj stanowi największy rynek konsumenta na świecie. Ponadto ChRL dysponuje dużą siłą roboczą, a urbanizacja przebiega bardzo gwałtownie.

Rośnie udział ChRL w handlu światowym i wewnątrzazjatyckim: ChRL jest największym eksporterem świata, a także trzecim co do wielkości importerem¹⁰. ChRL otwiera się na towary z rynków azjatyckich, przez co dla krajów regionu staje się ważniejszym partnerem niż Stany Zjednoczone.

Aktywna dyplomacja handlowa w Azji doprowadziła do pogłębienia i rozwijania integracji azjatyckiej, przez co rynek azjatycki stanowi przeciwwagę handlową dla Stanów Zjednoczonych. ASEAN+3¹¹ został przekształcony w azjatycki system bezpieczeństwa. W czasie ASEAN Regional Forum (ARF) w roku 1997 została zapoczątkowana koncepcja tworzenia bezpieczeństwa w regionie opartego na: stałych i przyjaznych stosunkach wzajemnych, przestrzeganiu zasady równorzędności w stosunkach, pogłębianiu współzależności za pomocą zwiększania współpracy gospodarczej oraz dialogu na rzecz pokoju i rozwoju regionu.

W 2049 r. ChRL planuje dysponować największą armią świata, a w roku 2012 przeznaczala na wojsko 1,99% PKB¹². Choć ChRL zajmuje 40. miejsce na świecie pod względem procent PKB przeznaczanego na wydatki militarne, nominalnie w roku 2012 wynosiły one około 183,9 mld dolarów¹³.

Nawiązanie stosunków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) z ChRL nastąpiło w 1975 r. i do końca lat 80. XX w. te stosunki miały wyłącznie formalny charakter. Na szczycie madryckim, który odbył się po wydarzeniach na placu Tian'anmen, EWG nałożyła na ChRL sankcje gospodarcze – przerwano bilateralne spotkania i zawieszono realizowanie programów współpracy – jednak te zostały zdjęte po roku. Pierwotnie ChRL nie była zainteresowana UE jako partnerem, a skupiała się na relacjach z USA, Rosją i Japonią. W połowie lat 90. XX w. UE zauważyła, jak istotna jest ChRL na jej drodze do realizacji aspiracji światowych. Potencjał demograficzny, ekonomiczny i szybkie tempo wzrostu wymusiły indywidualny sposób traktowania ChRL. Zasady handlu odbiegały od zasady największego uprzywilejowania. Deficyt w handlu był bardzo duży, a bezwzględne rozmiary chińskiego importu wzrosły między rokiem 1955 a 1970 prawie pięciokrotnie¹⁴. W roku 1994 zawarto porozumienie o wzmocnieniu dialogu politycznego, któ-

⁹ Dokładnie 1 355 692 576, stan na lipiec 2014, *CIA World Factbook: China*, [Online], dostępne: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>, 23.03.2015.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Forum działające jako koordynator współpracy pomiędzy Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) a Chinami, Japonią i Koreą Południową.

¹² Ibidem.

¹³ GDP (current US\$). World Development Indicators. World Bank. Data for the year 2013.

¹⁴ P. Baliński, *Stosunki gospodarcze Unii Europejskiej z Japonią i krajami azjatyckimi* [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Polityka handlowa Unii Europejskiej wobec krajów trzecich*, Małopolski Instytut Gospodarczy, Rzeszów 1999, ss. 191-208.

re umożliwiło kształcenie Europejczyków w ChRL i Chińczyków na terenie UE, a także przyczyniło się do rozwoju współpracy gospodarczej. Dodatkowo przyznano ChRL System Powszechnych Preferencji Celnych – towary chińskie stanowiły około 30% wszystkich towarów objętych preferencjami. Unia przestrzega tezy o jednych Chinach i nie nawiązywała stosunków z Tajwanem, a w dokumencie „Europejska strategia bezpieczeństwa – Chiny” z 2003 r. uznała ChRL za partnera strategicznego. Od roku 1998 odbywają się szczyty UE – ChRL. W 2000 r. UE wsparła dążenia ChRL do przystąpienia do WTO i ta stała się członkiem organizacji rok później. W 2005 r. ChRL stała się drugim po USA największym partnerem handlowym Unii.

Istotna rola ChRL jako partnera UE wynika z dążenia do stabilizacji w regionie Azji i Pacyfiku. Na forum organizacji międzynarodowych obaj partnerzy starają się prowadzić do konstruktywnej współpracy i konsensusu w sprawach dotyczących regionu i świata oraz takich, których nie da się rozwiązać w czasie spotkań bilateralnych – kwestii praw człowieka i zasad demokracji¹⁵. Prawa człowieka są jedną z najważniejszych kwestii, które podejmuje w swojej działalności UE, co może utrudniać relacje z Chinami.

Według Yoshihide Soeyi¹⁶ Japonia sama w sobie nie może stanowić strategicznej przeciwwagi wobec ChRL i bardzo istotna jest współpraca w zakresie bezpieczeństwa z podobnie myślącymi państwami w regionie. Przykładem takiej współpracy jest japońsko-australijska Wspólna deklaracja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, podpisana w marcu 2007 r. Ten dokument był wcieleniem takiego rozwoju japońskiej polityki bezpieczeństwa. Mimo konieczności rozwijania podobnych stosunków w regionie, zacieśnienie stosunków między Japonią a np. Koreą Południową może być trudne ze względu na ich wspólną historię.

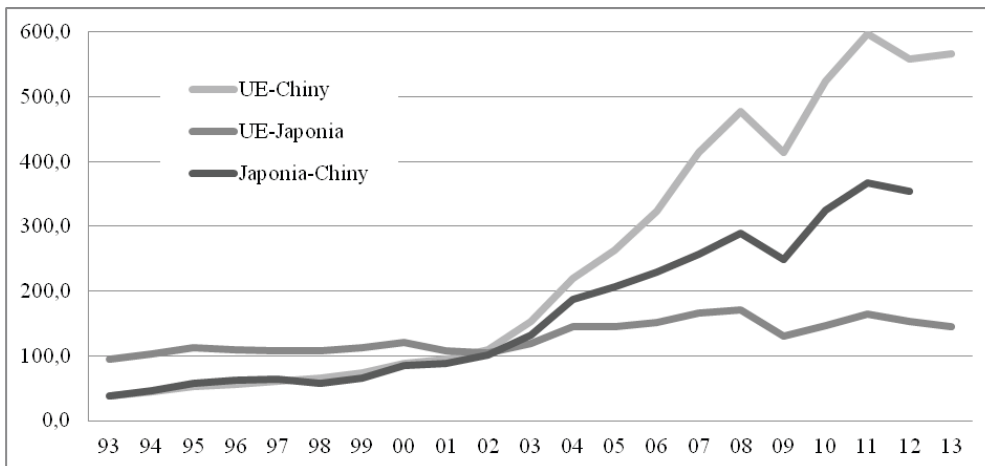
Wykres 1. zawiera dane dotyczące eksportu i importu między Unią a ChRL, Unią a Japonią oraz Japonią a ChRL w perspektywie dwudziestu lat i przedstawia wielkość wymiany handlowej trzech partnerów (suma eksportu i importu).

Można wyraźnie zaobserwować, że na początku XXI w. wartość wymiany handlowej z ChRL przekroczyła wartość wymiany z Japonią – w przypadku eksportu miało to miejsce w roku 2003, a w przypadku importu w roku 2001. W ciągu następnych lat różnica wzrastała, a ostatecznie w roku 2013 wymiana handlowa z ChRL była wielokrotnie większa niż z Japonią. Ponadto wartość eksportu i importu w stosunku do roku poprzedniego spadała dużo częściej w przypadku wymiany z Japonią niż z ChRL.

¹⁵ K. Zajączkowski, *Relacje między ChRL a Unią Europejską w dobie globalizacji* [w:] J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych: bezpieczeństwo, gospodarka, cywilizacja*, Warszawa 2011.

¹⁶ Y. Soeya, *Shifting the U.S.-China Power Balance and Japan's Response* [w:] J. Szczudlik-Tatar (red.), *Japan and the European Union: challenges and cooperation in times of crisis*, Warsaw 2012.

Wykres 1. Wymiana handlowa UE-ChRL-Japonia w latach 1993–2013 w miliardach dolarów



Źródło: opracowanie własne na podstawie *WTO international trade statistics 2004, table A12 and A13*; *WTO international trade statistics 2009, table A12 and A13*; *WTO international trade statistics 2013, table A14 and A15*.

Podobnie wartość wymiany między Japonią a ChRL przekroczyła wartość wymiany Unia – Japonia około roku 2001. Obecnie wymiana Unia – Japonia jest najmniejszą z przedstawionych wartości.

Jednak trudno jest wyciągać wnioski dotyczące tego, że wzrost wymiany handlowej z ChRL wpłynął na spadek wartości wymiany z Japonią. Nawet po roku 2003 eksport do Japonii rośnie niemal we wszystkich latach. Inaczej jest z importem, który wyraźnie spada w okresach 2008–2009 oraz 2011–2013¹⁷. Można jednak założyć, że skoro spada również wymiana handlowa Japonii z Chinami i Unii z Chinami, nie jest to spowodowane obecnością ChRL na rynku, ale kryzysem finansowym. Rosnący udział ChRL w rynku, połączony z dość zamkniętym charakterem gospodarki japońskiej, doprowadził do ograniczenia handlu między Japonią a Unią. Niemniej Bogdan Góralczyk¹⁸ zapowiada, że od procesów zachodzących w Chinach zależy najbliższa przyszłość gospodarcza świata.

Relacje Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi mają inny charakter niż z ChRL. Mają swoje źródło w tym, że po II wojnie światowej zniszczona Europa potrzebowała silnego sojusznika, jakim były USA.

Stany Zjednoczone są dla Unii ważnym partnerem, przede wszystkim dlatego, że stanowią najsilniejszą gospodarkę świata, która wytwarza największe PKB nominalne, na co wskazywała przedstawiona wcześniej tabela. Ponadto gospodarki europejska i amerykańska są od siebie współzależne, ponieważ Unia i Stany Zjednoczone są głównymi partnerami handlowymi. Według danych Komisji Europejskiej, UE i Stany Zjednoczone wytwarzają ponad połowę światowego PKB i jedną trzecią świa-

¹⁷ *WTO international trade statistics 2004, table A12 and A13*; *WTO international trade statistics 2009, table A12 and A13*; *WTO international trade statistics 2013, table A14 and A15*.

¹⁸ B. Góralczyk, *W poszukiwaniu nowego ładu globalnego*, „*Studia Europejskie*” 2010, nr 4, s. 82.

towych przepływów towarowych¹⁹. Dodatkowo amerykańskie inwestycje zagraniczne w Europie są trzykrotnie większe niż te na terenie Azji²⁰.

Jak było wspomniane wcześniej, obecna współpraca Unii ze Stanami Zjednoczonymi ma swoje źródło w tym, jak ułożyły się ich relacje po II wojnie światowej. W tym okresie bezpieczeństwo europejskie, tak jak bezpieczeństwo japońskie, w dużej mierze zależało od Stanów Zjednoczonych. W czasie zimnej wojny stosunki miały charakter głównie polityczno-militarny. W roku 1953 powołano amerykańskiego obserwatora przy Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWiS), a w roku 1961 powstała misja amerykańska przy EWG, jednak cały czas utrzymywano stosunki bilateralne z poszczególnymi krajami Wspólnot.

Po utworzeniu Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) Stany Zjednoczone miały polityczno-wojskową wyłączność na obszarze euroatlantyckim. Jednak po ogłoszeniu przez Ronalda Regana Strategicznej Inicjatywy Obronnej USA (1983) i jego spotkaniu z Michaiłem Gorbaczowem w Reykiavíku (1987) w Europie zaczęto podejmować próby usamodzielnienia się w kwestiach militarnych.

W 1990 r. podpisano Deklarację Transatlantycką, w której wymieniono takie cele, jak: wspieranie demokracji, rządów prawa i przestrzeganie praw człowieka i zasad gospodarki rynkowej, wzmacnianie roli Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz wspomaganie handlu międzynarodowego. W 1995 r. podpisano Kartę Madrycką, mówiącą o niepodzielności euroatlantyckiego obszaru bezpieczeństwa. W 1999 r. w Bonn wprowadzony został system wczesnego ostrzegania mający na celu zapobieganie sporom handlowym.

W roku 2006 Parlament Europejski przyjął rezolucję, która wzywała do stworzenia strefy wolnego handlu, a w 2013 r. Komisja Europejska otrzymała mandat do prowadzenia negocjacji w sprawie Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (ang. *Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP)²¹.

Dane z wykresu 2. odpowiadają tym przedstawionym wcześniej, jednak dotyczą handlu ze Stanami Zjednoczonymi i przedstawiają wielkość wymiany handlowej trzech partnerów (suma eksportu i importu).

Zarówno Unia Europejska, jak i Stany Zjednoczone odnotowują deficyt w handlu z Japonią²². Ponadto od lat 90. XX w. wielkość handlu między Unią a Stanami Zjednoczonymi rośnie, mimo chwilowych spadków związanych z kryzysami finansowymi. Wartość wymiany między Unią a Japonią i Japonią a USA utrzymuje się na stałych poziomach, przy czym większa jest wymiana handlowa Japonii z USA.

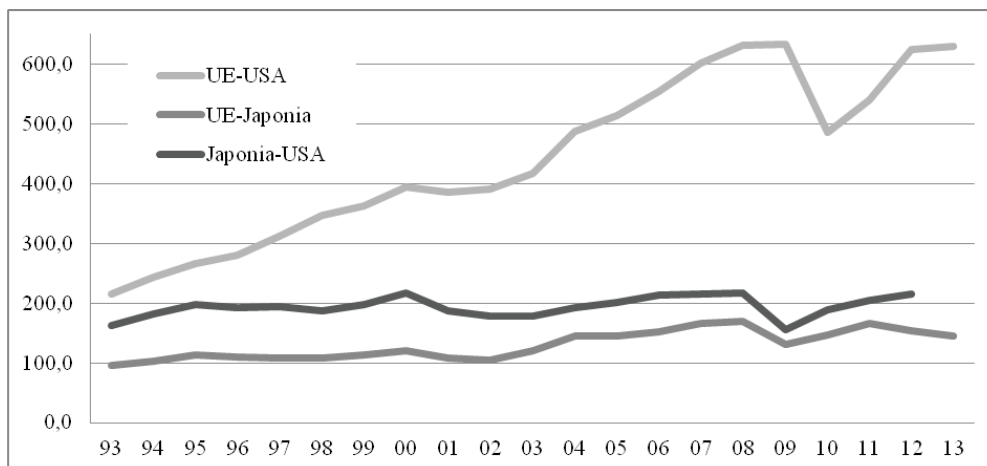
¹⁹ *Trade policy: Countries and regions: United States*, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>, 28.03.2015.

²⁰ Ibidem.

²¹ *European Commission: Trade: Policy: In focus: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): About TTIP*, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip>, 28.03.2015.

²² WTO international trade statistics 2004, table A12, table A13; WTO international trade statistics 2009, table A12, table A13; WTO international trade statistics 2013, table A14, table A15.

Wykres 2. Wymiana handlowa UE-USA-Japonia w latach 1993–2013 w miliardach dolarów



Źródło: opracowanie własne na podstawie *WTO international trade statistics 2004, table A12 and A13*; *WTO international trade statistics 2009, table A12 and A13*; *WTO international trade statistics 2013, table A14 and A15*.

Można wywnioskować, że Stany Zjednoczone i Chińska Republika Ludowa są największymi partnerami handlowymi Unii Europejskiej i o ile w przeszłości rynek japoński mógł konkurować z chińskim, o tyle obecnie zostaje on w tyle zarówno w stosunku do Stanów Zjednoczonych, jak i ChRL.

Unia Europejska, Stany Zjednoczone, ChRL i Japonia to cztery największe gospodarki świata. Jak ilustrowała tabela 1, w roku 2013 razem produkowały prawie dwie trzecie światowego PKB. Wzrost wymiany handlowej między Unią i jej największymi partnerami nie miał wpływu na nominalny spadek wielkości handlu z Japonią. Choć może ona hamować rozwój handlu Unii z Japonią, trzeba przede wszystkim zauważyć, że nie byłby to najważniejszy czynnik o takim skutku. Tym, co spowalnia i ogranicza rozwój wymiany handlowej między Unią a Japonią, są czynniki pozataryfowe, np. ograniczenia prawne i regulacyjne, głównie po stronie japońskiej. Dlatego potencjał związany ze współpracą obu rynków pozostaje niewykorzystany.

Podsumowanie

Nie można jednoznacznie stwierdzić, że na wymianę handlową między Unią Europejską a Japonią ma wpływ szeroka wymiana handlowa Unii z jej największymi partnerami. Niemniej niektórzy autorzy jako przyczynę niskiego tempa wzrostu eksportu towarów przedstawiają zmianę geograficzną struktury eksportu, związaną ze wzrostem znaczenia ChRL jako rynku zbytu²³.

²³ T. Białowąs, M. Kąkol, B. Mucha-Leszko, *Stosunki handlowe Unii Europejskiej z Japonią w latach 1995–2007* [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Pozycja Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym: dynamika i struktura obrotów, konkurencyjność, główni partnerzy*, Lublin 2009, ss. 181–215.

W tym względzie ważniejsze są inne czynniki: bariery taryfowe, bariery pozataryfowe tworzące wysokie koszty dla przedsiębiorców, środowisko regulacyjne przede wszystkim w Japonii, ale i na terenie Unii Europejskiej oraz nierówny dostęp do zamówień publicznych, który jest bardzo duży w Unii i bardzo ograniczony w Japonii. Te bariery mogą zostać zmniejszone dzięki podpisaniu umów o wolnym handlu i partnerstwie.

Światowa gospodarka powoli odzyskuje równowagę po kryzysie światowym i recesji. Wynikiem poszukiwania nowych źródeł wzrostu gospodarczego jest podpisywanie dwustronnych umów handlowych. Japonia jest jednym z tych państw, które muszą zapewnić sobie udział w rynkach zagranicznych i rozwijać konkurencyjność na rynku międzynarodowym. Zahamowanie wzrostu wymiany handlowej UE – Japonia i korzyści płynące z umowy UE – Korea Południowa podkreślają konieczność podpisania podobnej umowy między Unią a Japonią. Ewolucja światowej gospodarki i wymiany handlowej, jak również sytuacja ekonomiczna w Japonii sprawiają, że liberalizacja przepływu towarowego między Unią a Japonią staje się koniecznością dla strony japońskiej, jeśli ta chce przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego i pozostać konkurencyjną gospodarką. Umowa o wolnym handlu będzie miała pozytywny wpływ na gospodarkę japońską, choć może być niekorzystna dla mniej konkurencyjnych firm i nisko wykwalifikowanych pracowników. Dlatego rząd japoński musi promować wzrost, wspierając konkurencję i innowacyjność oraz zwiększając możliwości rozwoju poprzez kontakt z zagranicznymi pracownikami i przedsiębiorstwami. Ponadto im wcześniej podpisana zostanie umowa, tym mniej jej negatywnych konsekwencji poniesie rynek japoński.

Takie kraje, jak ChRL, nie są zainteresowane umowami o wolnym handlu, ponieważ mają dużą przewagę spowodowaną znacząco niższymi kosztami produkcji dóbr. Mimo że obecnie za najistotniejszą jest uważana kwestia podpisania umowy handlowej ze Stanami Zjednoczonymi, partnerstwo Unii z takimi krajami, jak Japonia czy Republika Korei pozwoli na urzeczywistnienie jej wizji globalnej i stworzenie przeciwwagi dla Chin bez wykluczania azjatyckich partnerów.

BIBLIOGRAFIA

Druki zwarte:

- Cooney K.J., *Japan's Foreign Policy Since 1945*, New York 2007.
- Haliżak E., *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Warszawa 1999.
- Kik K., *Światowe aspiracje Unii Europejskiej: główne motywy i podstawowe kierunki działania*, Kielce 2008.
- Willa R., *Unia Europejska na arenie międzynarodowej – wybrane relacje bilateralne*, Toruń 2013.
- Wróbel A., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

Najważniejsze artykuły:

- Baliński P., *Stosunki gospodarcze Unii Europejskiej z Japonią i krajami azjatyckimi* [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Polityka handlowa Unii Europejskiej wobec krajów trzecich*, Małopolski Instytut Gospodarczy, Rzeszów 1999.

PATRYCJA PIKAŁA

- Zajączkowski K., *Relacje między ChRL a Unią Europejską w dobie globalizacji* [w:] J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych: bezpieczeństwo, gospodarka, cywilizacja*, Warszawa 2011.
- Soeya Y., *Shifting the U.S.-China Power Balance and Japan's Response* [w:] J. Szczudlik-Tatar (red.), *Japan and the European Union: challenges and cooperation in times of crisis*, Warsaw 2012.
- Góralczyk B., *W poszukiwaniu nowego ładu globalnego*, „Studia Europejskie” 2010, nr 4.
- Białowąs T., Kąkol M., Mucha-Leszko B., *Stosunki handlowe Unii Europejskiej z Japonią w latach 1995–2007* [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Pozycja Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym: dynamika i struktura obrotów, konkurencyjność, główni partnerzy*, Lublin 2009.

DOMINIKA LISZKOWSKA

WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY
UNIwersytet KAZIMIERZA WIELKIEGO W BYDGOSZCZY

Prawa człowieka i wolność słowa w Turcji a proces akcesyjny do Unii Europejskiej

Streszczenie: Turcja to dla Unii Europejskiej jeden z kluczowych partnerów. Przez wiele lat państwo to podejmowało ogromne starania, by stać się jednym z członków wspólnoty. Turcja przeprowadzała liczne reformy, wprowadziła zmiany w ustawodawstwie, zniosła karę śmierci. Jednak dla UE kroki te nie były wystarczające. W ostatnich latach zauważalny był pewien zastrój w procesie integracji, a „ożywienie” nastąpiło dopiero w momencie kryzysu migracyjnego, który dotknął Europę. Turcja zaczęła odgrywać ważną rolę i być postrzegana jako partner, który może przyczynić się do zahamowania kryzysu.

Wstęp

Unia Europejska (UE) jest specyficznym aktorem w stosunkach międzynarodowych. Organizacja na arenie międzynarodowej jest postrzegana szczególnie jako siła miękka, cywilna i normatywna¹. Istnieją również koncepcje charakteryzujące ją jako potęgę postmodernistyczną² albo etyczną.

Szczególną rolę w obrębie rozważań na temat roli i pozycji Unii Europejskiej, a wcześniej Wspólnoty Europejskiej w polityce międzynarodowej, stanowi koncepcja *civilian power*, którą na początku lat 70. XX w. sformułował François Duchêne³. Przedstawiał on rolę Wspólnot Europejskich w ramach zmieniających się wymogów w systemie bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego. Według

¹ T. Reichenbach, *A brief survey on 'Normative Power Europe'*, Celsius, [Online], dostępne: http://www.celsius-europe.eu/?page_id=12, 30.09.2016, s. 1.

² A. Gerrits, *Normative Power Europe: Introductory Observations on a Controversial Nation*, [w:] A. Gerrits (red.), *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, Clingendael 2009.

³ F. Duchêne, *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*, [w:] M. Kohnstamm and W. Hager (red.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London 1973.

F. Duchêne'a Europa Zachodnia miała być postrzegana jako strefa pokoju, będąca wzorem do naśladowania dla innych podmiotów⁴. Wspólnota Europejska (a obecnie Unia Europejska) postrzegana była jako ugrupowane cywilne i zarazem silna potęgą ekonomiczną, której słabość stanowiły kwestie militarne.

W polityce międzynarodowej organizacja działa nie za pomocą siły, a za pośrednictwem standardów pokojowych i demokratycznych. Jej moc cywilną scharakteryzować można poprzez nadrzędność współpracy dyplomatycznej oraz chęć wykorzystania ponadnarodowych instytucji w celu rozwiązania problemów i osiągnięcia postępów w polityce międzynarodowej⁵. Odwołując się do kluczowej koncepcji cywilnej roli Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych, wielu badaczy zwraca uwagę na fakt, że różni się ona od tradycyjnych, wielkich potęg z uwagi na swój unikatowy, normatywny charakter.

Wpływ na inne podmioty areny międzynarodowej organizacja wywiera za pośrednictwem tzw. wartości europejskich i dyplomacji⁶. Wartości te zostały wypracowane przez dziesięciolecia w licznych dokumentach oraz deklaracjach. To na ich podstawie Unia scharakteryzowana została jako promotorka zasad normatywnych, uznanych powszechnie w ramach Narodów Zjednoczonych⁷. Normatywna siła UE oparta jest na dziewięciu zasadach. Są to: trwały pokój, demokracja, wolność, prawa człowieka, praworządność, równość, solidarność społeczna, zrównoważony rozwój i dobre zarządzanie⁸.

Jaki zatem wpływ na stosunki z UE mają problemy praw człowieka i wolności słowa mające miejsce w Turcji w ostatnim czasie? Główna hipoteza postawiona przez autorkę jest zatem następująca: działania Unii Europejskiej i jej polityka wobec Turcji w świetle problemu praw człowieka i wolności słowa w tym państwie nie są zgodne ze standardami i wartościami, na których opiera się działalność organizacji i wywierają negatywny wpływ na stosunki dwustronne.

Artykuł ma na celu analizę sytuacji praw człowieka i wolności słowa w Turcji w ostatnich latach (2014–2016) i jej ocenę dokonywaną przez Unię Europejską, zawartą w raportach i sprawozdaniach. Materiałem źródłowym analizy poza dokumentami UE są liczne publikacje dotyczące stosunków pomiędzy Unią Europejską a Turcją, a także artykuły internetowe z okresu od 2014 r. do września 2016 r.

⁴ D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako mocarstwa niewojkowego*, [Online], dostępne: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2003_Milczarek.pdf, 30.09.2016.

⁵ I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction In Terms*, "JCMS" 2002, vol. 40, nr 2, ss. 236-237.

⁶ F. Schimmelfennig *Europeanization Beyond the Member States*, "Zeitschrift für Staats- und Europa-wissenschaften" 2010, nr 3, ss. 322-323.

⁷ I. Manners, *The normative ethics of the European Union*, "International Affairs" 2008, 84/I, s. 46.

⁸ R. Whitman (red.), *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, Nowy Jork 2011, s. 242.

Zarys stosunków Turcji z Unią Europejską

Republika Turcji to pierwszy kraj muzułmański, który rozpoczął realizację polityki laicyzacji⁹. Państwo to powstało po I wojnie światowej, przejmując zachodni model sekularyzacji. Jak zauważa Coşkun Topal, ojciec Turków Mustafa Kemal Atatürk w swoich słowach „pokój w domu, pokój na świecie” potwierdził odrzucenie polityki imperialistycznej i zorientowanie na Zachód, dążąc do równowagi między Zachodem i jego przeciwnikami¹⁰.

Według Bahar Rumelili konstruowanie dychotomii Europa i Azja, a także Zachód i islam, będących dwiema tożsamościami sprzecznymi ze sobą i wzajemnie się wykluczającymi, od dawna stanowiły podstawę w relacjach Turcji z Unią Europejską¹¹. Podziały te są czynnikami tworzącymi tożsamość Turcji będącej „częściowo sobą, częściowo drugą stroną”¹². Nie ulega też wątpliwości, że jest to kraj sprzeczności położony na dwóch kontynentach, gdzie społeczeństwo (w zdecydowanej mierze) islamskie współistnieje z zachodnią koncepcją państwa świeckiego (opartego na odrzuceniu dziedzictwa osmańskiego oraz islamskiego). Zdaniem Kevina Robinsa, turecka kultura „zakłóca porządek Europy” i będąc pewnego rodzaju „hybrydą”, nie odpowiada w dalszym ciągu europejskim standardom¹³.

Kierunek, którym zdecydowała się podążać Turcja, po powstaniu tego państwa w 1923 r., wyraźnie skierowany został w stronę Europy i uznawanych przez nią norm oraz standardów. Zachodnie aspiracje kraju potwierdzić może przystąpienie w 1948 r. do Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej, a następnie w 1949 r. do Rady Europy, w 1952 r. do struktur NATO i wreszcie stowarzyszenie z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) w 1963 r. (co jednocześnie dało możliwość przystąpienia do struktur EWG w przyszłości)¹⁴.

Formalny wniosek o przyjęcie do Wspólnoty Europejskiej Turcja złożyła 14 kwietnia 1987 r. Odpowiedź w sprawie akcesji ze strony Wspólnoty była jednak negatywna¹⁵. Wskazano bowiem na liczne nieprawidłowości w sferach politycznej, społecznej oraz ekonomicznej¹⁶.

⁹ C. Topal, *Turkey – EU Relations*, [w:] S. Aktekin, P. Harnett, M. Öztürk, D. Smart (red.), *Teaching History and Social Studies for Multicultural Europe*, Ankara 2009, ss. 11-12.

¹⁰ Ibidem, ss. 11-12.

¹¹ B. Rumelili, *Negotiating Europe: EU-Turkey Relations from an Identity Perspective*, „Insight Turkey” 2008, vol. 10, nr 1, s. 102.

¹² Ibidem, s. 102.

¹³ K. Robins, *Interrupting Identities: Turkey/Europe*, [w:] S. Hall, P.D. Gay (red.), *Questions of Cultural Identity*, Londyn 1996, ss. 65-66.

¹⁴ M. Müftüleri Baç, *Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union*, „South European Society and Politics” 2005, vol. 10, nr 1, s. 19.

¹⁵ A. Gwiazda, *Członkostwo Turcji w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 10 (167), s. 3.

¹⁶ A. Ciechurska, *Aspiracje Turcji dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej*, „Studia i Analizy Europejskie” 2014, nr 12, s. 103.

Oficjalnie kandydatem do członkostwa w Unii Europejskiej Turcja stała się dopiero w grudniu 1999 r. na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach¹⁷. Podobnie jak pozostali kandydaci, kraj ten został objęty procesem przedakcesyjnym, którego cele to przede wszystkim konieczność wprowadzenia reform, głównie w zakresie kryteriów politycznych oraz kwestii praw człowieka¹⁸. W przyjętym przez Radę UE w marcu 2001 r. „Partnerstwie dla przystąpienia” jednym z priorytetów stała się kwestia zniesienia kary śmierci i podpisanie 6 Protokołu do Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPCz). Ostateczne regulacje w tej sprawie Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji przyjęło 8 maja 2004 r. (zgodnie z poprawkami do ustawy zasadniczej nie istnieją obecnie przypadki dopuszczające karę śmierci, art. 38 ust. 7 mówi bowiem, że „nikt nie może być skazany” na taką karę)¹⁹.

Zgodnie z Dokumentem Strategicznym Komisji Europejskiej (KE) z 2003 r. Turcji udało się przyspieszyć tempo reform i poczynić zdecydowane wysiłki oraz postęp w celu osiągnięcia zgodności z kryteriami kopenhaskimi. KE zaznaczyła też, że znaczne postępy dokonane zostały w kierunku osiągnięcia kryteriów gospodarczych. Zadanie, które postawiono przed tym kandydatem, to kontynuacja postępów w drodze do spełnienia kryteriów *acquis*, bo pomimo zmian w wielu dziedzinach konieczne były dalsze wysiłki²⁰.

Na szczycie w Brukseli w grudniu 2004 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Turcją. Zgodnie z planem nastąpiło to 3 października 2005 r., po tym, jak kraj ten spełnił dwa określone wcześniej warunki²¹. Pierwszym z nich było rozszerzenie o 10 kolejnych państw członkowskich UE protokołu rozszerzającego unię celną między Turcją a UE (przepisy o unii celnej między tymi podmiotami obowiązują od 1 stycznia 1996 r.²²). Warunek ten został spełniony, jednak Turcja zastrzegła, że rozszerzenie unii celnej także o Cypr nie oznacza uznania przez nią tego państwa²³. Drugim warunkiem postawionym przez UE było wejście w życie sześciu aktów prawnych, w tym Kodeksu postępowania karnego oraz Kodeksu karnego.

Pierwszym etapem negocjacji akcesyjnych było przeprowadzenie przez Komisję Europejską *sceeningu*, czyli szczegółowej analizy 35 obszarów negocjacji. Spotkania *sceening meetings* zakończono w październiku 2006 r., a efektem końcowym było przygotowanie przez KE sprawozdania z przeglądu tych wszystkich 35 rozdziałów. Pierwszy z nich: „Nauka i badania naukowe” (25), otwarto i wstępnie zamknięto 12 czerwca 2006 r.²⁴ Do tej pory (stan czerwiec 2016 r.) poza rozdziałem 25 otwarto

¹⁷ A. Szymański, *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008, s. 7.

¹⁸ A. Ciechurka, op. cit., s. 104.

¹⁹ A. Szymański, op. cit., ss. 108-111.

²⁰ E. Üçer, *Turkey's accession to the European Union*, „Futures” 38 /2006, s. 201.

²¹ B. Jurkowska, *Negocjacje Turcji z Unią Europejską – stan i perspektywy*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 6 (199), s. 16.

²² A. Gwiazda, op. cit., s. 3.

²³ B. Jurkowska, op. cit., s. 16.

²⁴ Ibidem.

też 14 innych. Są to: Swobodny przepływ kapitału (4), Prawo spółek (6), Prawo własności intelektualnej (7), Społeczeństwo informacyjne i media (10), Bezpieczeństwo żywności, polityka weterynaryjna i fitosanitarna (12), Podatki (16), Polityka gospodarcza i pieniężna (17), Statystyka (18), Polityka w zakresie przemysłu i przedsiębiorstw (20), Sieci transeuropejskie (21), Polityka regionalna i koordynacja elementów strukturalnych (22), Środowisko naturalne (27), Ochrona konsumentów i ochrona zdrowia (28), Kontrolna finansowa (32).

Problem wolności słowa i praw człowieka w Turcji

Od lutego 2014 r. (krótko przed wyborami samorządowymi w Turcji) na portalu YouTube systematycznie pojawiały się nagrania sugerujące powiązania korupcyjne członków gabinetu Recepta Erdoğan, które następnie rozpowszechnione zostały na Twitterze. Celem zaprzestania temu niekorzystnemu dla wizerunku całego gabinetu procederowi, urząd telekomunikacji 20 marca 2014 r. podjął decyzję o blokadzie Twittera. Polecenie blokady miał nakazać sąd, po tym, jak wpłynęły do niego skargi obywatelskie o naruszanie prywatności. Cała sytuacja wywołała sprzeciw ze strony opozycji parlamentarnej oraz organizacji pozarządowych, a także krytykę ze strony opinii publicznej na całym świecie²⁵.

Działania tureckiego rządu zostały skrytykowane także przez komisarzy unijnych (Neelie Kroes i Štefana Fülego). N. Kroes, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, określiła ograniczenie dostępu do Twittera jako działanie „bezpodstawne, bezużyteczne i szkodliwe”, a także jako sprzeczne z tym, co ustalono w trakcie ostatnich negocjacji Turcji z UE²⁶.

Krótko po tym (21 marca 2014 r.) na anonimowym koncju YouTube pojawiło się nagranie, w którym czterech przedstawicieli władz (m.in. szef wywiadu Hakan Fidan oraz minister spraw zagranicznych Ahmet Davutoğlu) rozmawiają na temat możliwej operacji wojskowej w północnej Syrii (autentyczność nagrania nie została zweryfikowana). Po tej sytuacji ponownie ograniczony został dostęp do portali społecznościowych, a Parlament Europejski potępił działania rządu tureckiego mające na celu wprowadzenie zakazu korzystania z mediów społecznościowych oraz stron internetowych lub ich zamykanie bez decyzji sądu.

Kilka miesięcy później (15 stycznia 2015 r.) Parlament Europejski (PE) przyjął rezolucję w sprawie wolności słowa w Turcji w związku z aresztowaniami dziennikarzy i dyrektorów mediów, a także systematycznego wywierania nacisków na media (2014/3011(RSP)). Potępiono naloty policji i zatrzymania wielu dziennikarzy oraz przedstawicieli mediów, które miały miejsce 14 grudnia 2014 r. Zdaniem PE tego typu

²⁵ ŁR/PAP, *Po Twitterze czas na YouTube, czyli jak turecki rząd blokuje social media*, [Online], dostępne: <http://www.newsweek.pl/swiat/turcja-blokuje-youtube-rzad-recep-tayyip-erdogan-twitter-social-media-media-spolecznosciowe-newsweek-pl,artykuly,282954,1.html>, 30.09.2016.

²⁶ ŁR/PAP, *Twitter wyrusza do Turcji, aby rozwiązać spór z rządem Erdogana*, [Online], dostępne: <http://www.newsweek.pl/swiat/twitter-turcja-rzad-erdogana-zamieszki-turcja-media-spolecznosciowe-social-media-newsweek-pl,artykuly,282548,1.html>, 30.09.2016.

działania kwestionują poszanowanie praworządności i wolności mediów, będących podstawową zasadą demokracji²⁷.

W listopadzie 2015 r. gazeta „Hürriyet” przekazała informacje o sprawie aresztowania dwóch dziennikarzy, którzy w gazecie „Cumhuriyet” (w maju 2014 r.) przekazali informacje o dostawach broni Państwu Islamskiemu przez tureckie służby specjalne. Incydent ten miał się wydarzyć w styczniu 2014 r. w prowincji Adana podczas kontroli, zmierzającej w kierunku turecko-syryjskiej granicy, ciężarówki Narodowej Organizacji Wywiadowczej (MIT). Władze tureckie stały na stanowisku, że w ciężarówkach przewożona była pomoc logistyczna i humanitarna dla syryjskich Turkmenów. Po opublikowaniu materiałów w prasie prezydent Recep Erdoğan zwrócił się do prokuratury, by ta wszczęła postępowanie karne wobec gazety i jej redaktora naczelnego Cana Dündara.

26 listopada 2015 r. C. Dündar oraz szef oddziału gazety w Ankarze – Erdam Gül zostali aresztowani. Mężczyzn oskarżono m.in. o szpiegostwo, zdradę stanu²⁸, zdradę tajemnic państwowych²⁹, usiłowanie obalenia tureckiego rządu przemocą, wspieranie zbrojnej organizacji terrorystycznej³⁰. Całą sprawę w swoim oświadczeniu ostro skrytykowała m.in. Amnesty International. Ekspert organizacji Andrew Gardner stwierdził, że aresztowanie tureckich dziennikarzy jest „kolejnym strasliwym przykładem”, tego, jak wygląda w Turcji wolność słowa³¹.

Po ponad 90 dniach (w nocy 25 na 26 lutego 2016 r.) C. Dündar i E. Gül zostali zwolnieni z aresztu śledczego. Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że ich zatrzymanie było naruszeniem prawa³². Postępowanie kontynuowano³³, a datę rozprawy wyznaczono na 26 marca 2016 r. Tego też dnia przed sądem w Stambule odbył się proces (przed gmachem budynku sądu zgromadziło się około 200 ludzi, protestujących w obronie dziennikarzy oraz wolności prasy w kraju). Ze względu na bezpieczeństwo

²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie wolności słowa w Turcji – niedawne aresztowania dziennikarzy i dyrektorów mediów oraz systematyczne wywieranie nacisków na media (2014/3011(RSP)), [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0014&language=PL&ring=B8-2015-0044>, 30.09.2016.

²⁸ *W Turcji aresztowano dziennikarzy, którzy ujawnili informacje o dostawach broni dla PI*, „Sputnik Polska”, [Online], dostępne: <http://pl.sputniknews.com/swiat/20151127/1531451/turcja-isil-bron.html>, 30.09.2016.

²⁹ M. Mikulska, *Krytykują Turcję za aresztowanie dziennikarzy*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/article/20151127/SWIAT/151129380>, 30.09.2016.

³⁰ *akl/mc/PAP, Turcja: sąd uznał, że dziennikarzy aresztowano bezprawnie*, [Online], dostępne: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Turcja-sad-uznal-ze-dziennikarzy-aresztowano-bezprawnie-3491129.html>, 30.09.2016.

³¹ M. Mikulska, op. cit.

³² *mc/PAP, W Turcji zaczął się proces dziennikarzy oskarżonych o szpiegostwo. obrońcy wolności słowa protestują przed sądem*, „Gazeta Wyborcza”, [Online], dostępne: <http://wyborcza.pl/1,75399,19823704,w-turcji-zaczal-sie-proces-dziennikarzy-oskarzonych-o-szpiegostwo.html>, 30.09.2016.

³³ *akl/ap/PAP, Turcja: dziennikarze „Cumhuriyet” wypuszczeni z aresztu*, [Online], dostępne: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Turcja-dziennikarze-Cumhuriyet-wypuszczeni-z-aresztu-3491288.html>, 30.09.2016.

narodowe sąd podjął decyzję o utajeniu procesu, co przez obserwatora Human Rights Watch nazwane zostało „parodią sprawiedliwości”³⁴.

Kilkunastu znanych pisarzy opublikowało list otwarty do premiera Ahmeta Davutoğlu, w którym wezwano rząd do wycofania zarzutów. W liście napisano: „jesteśmy przekonani, że Dündarowi i Erdemowi Gülowi grozi dożywocie za uzasadnione wykonywanie pracy dziennikarskiej”. Pisarze wyrazili też obawy z powodu „narastającego klimatu strachu i cenzury w Turcji, a także dławienia krytycznych głosów”³⁵. Ostatecznie sąd skazał C. Dündara na karę 5 lat i 10 miesięcy, a E. Güla 5 lat pozbawienia wolności. Mężczyzn uniewinniono jednak od zarzutu szpiegostwa i próby obalenia rządu, za co groziła im kara dożywotniego więzienia³⁶.

Inną głośną sprawą związaną z wolnością słowa i mediów w Turcji było przejęcie przez władze największej tureckiej gazety „Zaman”. Dnia 4 marca 2015 r., po tym, jak sąd (bez podania przyczyny) podjął decyzję o przejściu kontroli nad dziennikiem przez specjalnych administratorów, do redakcji wkroczyła policja. Przed budynkiem zebrały się rzesze protestujących z plakatem, na którym widniał napis: „Będziemy walczyć o wolną prasę”. Policja rozprężyła tłum, kierując w ich kierunku gaz łzawiący.

Dziennik „Zaman”, którego średnia sprzedaż wynosi około 650 tys. egzemplarzy ma bliskie powiązania z ruchem społeczno-religijnym „Hizmet”, na którego czele stoi dawny sojusznik prezydenta R.T. Erdoğan – pisarz i duchowny Fethullah Gülen³⁷. Tureckie władze uznają obecnie „Hizmet” za grupę terrorystyczną dążącą do obalenia rządu³⁸.

Przejęcie dziennika „Zaman” spotkało się z krytyką, szczególnie ze strony organizacji międzynarodowych i środowisk dziennikarskich. Andrew Heslop, szef Światowego Stowarzyszenia Gazet i Wydawców Prasy, wyraził solidarność wobec dziennikarzy „Zaman” i kategorycznie potępił działania tureckich władz. Rzecznik amerykańskiego Departamentu Stanu John Kirby, stwierdził: „To niepokojący krok, podjęty przez turecki rząd przeciwko mediom i innym krytykom władzy”³⁹.

W styczniu 2016 r. 1128 pracowników naukowych z 89 różnych uczelni, wśród których znaleźli się także zagraniczni uczeni (m.in. Noam Chomsky, David Harvey

³⁴ mc/PAP, op. cit.

³⁵ Ibidem.

³⁶ PAP, *Turcja: Kary więzienia dla dziennikarzy za złamanie tajemnicy państwowej*, „Gazeta Prawna”, [Online], dostępne: http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/941649,turcja-kary-wiezienia-dla-dziennikarzy-za-zlamanie-tajemnicy-panstwowej.html,komentarze-najnowsze,1?test_login=prod, 30.09.2016.

³⁷ A. Gersz, *Turcja: Policja wdarła się do siedziby gazety „Zaman”*. Dziennikarze: To koniec demokracji [VIDEO], „Polska”, [Online], dostępne: <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/turcja-policja-wdarla-sie-do-siedziby-gazety-zaman-dziennikarze-to-koniec-demokracji-video,9467773/>, 30.09.2016.

³⁸ Redakcja, *Tureckie władze rozprawiają się z dziennikarzami*, „Polityka”, [Online], dostępne: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1653282,1,turcja-przejmuje-najwieksza-gazete-w-kraju.read>, 30.09.2016.

³⁹ Ibidem.

i Immanuel Wallerstein) podpisało petycję: „Nie będziemy partnerem tej zbrodni”. Odnosi się ona krytycznie do tureckiej ofensywy w południowo-wschodniej części kraju i nawołuje rząd turecki do pokoju, zaprzestania przemocy, zakończenia operacji⁴⁰ i „zaprzestania celowej masakry i deportacji Kurdów i członków innych narodowości w regionie”⁴¹. Prezydent R.T. Erdoğan, w przemówieniu do ambasadorów tureckich zgromadzonych na dorocznej konferencji (12 stycznia 2016 r.), zaatakował sygnatariuszy i powiedział, że łamanie praw człowieka w południowo-wschodniej Turcji jest „dziełem terrorystów” (odnosząc się do bojowników zdelegalizowanej Partii Pracujących Kurdystanu (PKK)), a nie państwa⁴².

Zgodnie z informacjami agencji informacyjnej „Anatolia”, prokuratura w Stambule rozpoczęła śledztwo przeciwko wszystkim sygnatariuszom petycji, kierującym oskarżenia przeciwko władzy. Naukowców oskarża się o propagandę terrorystyczną, podżeganie do nienawiści, przemocy i łamania prawa, a także obrazy instytucji Republiki Tureckiej⁴³ (za co grozi kara od 1 do 5 lat pozbawienia wolności).

Prawa człowieka w Turcji a proces akcesyjny

29 listopada 2015 r. odbył się szczyt UE-Turcja, w trakcie którego uzgodniono konieczność „ożywienia” procesu przystąpienia Turcji do UE⁴⁴ i pogłębienie dialogu w ramach spotkań dwustronnych, organizowanych dwa razy do roku. Część przyjętych podczas spotkania uzgodnień dotyczyła m.in. przyspieszenia liberalizacji wizowej między stronami. Unia Europejska zadeklarowała zniesienie wiz dla obywateli Turcji nawet jesienią 2016 r., jeśli spełnione zostaną określone warunki (m.in. wdrożenie umowy o readmisji przez Turcję, do czego miało dojść w czerwcu 2016 r.)⁴⁵.

Przywódcy państw unijnych oraz Turcji podjęli też decyzję o zorganizowaniu międzyrządowej konferencji, która miała miejsce 14 grudnia 2015 r. Zgodnie z założe-

⁴⁰ Ankara, *Turkish PM denounces academics calling for end to violence in southeast, urges them to condemn PKK*, „Hürriyet”, [Online], dostępne: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-pm-denounces-academics-calling-for-end-to-violence-in-southeast-urges-them-to-condemn-pkk.aspx?pageID=238&ID=93846&NewsCatID=338>, 30.09.2016.

⁴¹ M. Weaver, *Turkish prosecutors to investigate academics over Erdoğan petition*, „The Guardian”, [Online], dostępne: <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/14/turkish-prosecutors-investigate-academics-criticised-erdogan-petition>, 30.09.2016.

⁴² Ankara, *Academics calling for peace ‘conscience’ of Turkey: HDP*, „Hürriyet”, [Online], dostępne: <http://www.hurriyetdailynews.com/academics-calling-for-peace-conscience-of-turkey-hdp.aspx?pageID=238&ID=93811&NewsCatID=338>, 30.09.2016.

⁴³ M. Weaver, op. cit.

⁴⁴ Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015 – Oświadczenie UE-Turcja*, [Online], dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>, 30.09.2016.

⁴⁵ IAR/PAP, *Porozumienie UE z Turcją o współpracy w sprawie migracji*, [Online], dostępne: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Porozumienie-UE-z-Turcja-o-wspolpracy-w-sprawie-migracji-3448863.html>, 30.09.2016.

niami, w trakcie konferencji otwarto 17. rozdział negocjacji akcesyjnych „Polityka gospodarcza i finansowa”⁴⁶. Był to pierwszy „nowy” punkt techniczny, który udało się uzgodnić po dwuletniej przerwie.

14 kwietnia 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję dotyczącą Turcji. Określił w niej ten kraj jako „kluczowego partnera strategicznego dla UE”. Ze szczególnym uznaniem oceniono przyjęcie i objęcie ochroną przez Turcję około 2 mln syryjskich uchodźców. W rezolucji znalazło się też poparcie dla pomysłu uczynienia języka tureckiego jednym z oficjalnych języków Unii Europejskiej⁴⁷.

W raporcie na temat Turcji z kwietnia 2016 r. Parlament Europejski wyraził jednak głęboki niepokój w związku z odstępstwem, jakie nastąpiło w kwestii poszanowania demokracji oraz praworządności w Turcji. Oceniono, że w ostatnich latach ogólne tempo reform w tym państwie znacząco spadło. W dziedzinach, takich jak niezawisłość wymiaru sprawiedliwości, wolność zgromadzeń, wolność wypowiedzi, poszanowanie praw człowieka i praworządność, zauważono regres, za sprawą którego Turcja znajduje się coraz dalej od spełnienia kryteriów kopenhaskich⁴⁸. PE odnotował zarazem ożywienie w procesie negocjacji i wyraził nadzieję, że otwarcie nowych rozdziałów, doprowadzi do konkretnych postępów. Wezwano też Turcję do „rzeczywistego zaangażowania się”⁴⁹ w tym zakresie. Instytucja poparła zarazem pomysł zorganizowania częstszego i otwartego dialogu na wysokim szczeblu politycznym w kwestiach kluczowych, które są przedmiotem wspólnego zainteresowania. Chodzi tutaj o problemy migracji, walki z terroryzmem, kwestie energetyki, handlu oraz gospodarki.

Wartą uwagi sprawą, na którą w omawianej rezolucji zwrócono uwagę, było odroczenie publikacji sprawozdania Komisji Europejskiej (KE) z postępów Turcji w związku z wyborami, które miały miejsce w tym państwie w listopadzie 2015 r. PE ocenił, że była to zła decyzja, która sprawia wrażenie, jakby Unia Europejska „gotowa była milczeć w kwestii łamania praw podstawowych w zamian za współpracę z rządem tureckim w sprawie uchodźców”⁵⁰. Zwrócono się do KE, by ta publikowała sprawozdania z postępów zgodnie z określonym harmonogramem i ustaleniami. PE wezwał też zarówno Komisję, jak i Radę, by nie ingerowały w sprawy wewnętrzne Turcji. Obie instytucje unijne mają też, niezależnie od innych interesów, jasno wyrażać się na temat poszanowania praworządności oraz praw podstawowych w Turcji, tak jak określają to kryteria kopenhaskie⁵¹.

⁴⁶ *Turcja i UE osiągnęły porozumienie ws. kolejnego punktu eurointegracji*, „Sputnik Polska”, [Online], dostępne: <http://pl.sputniknews.com/polityka/20151214/1647654/Turcja-UE-integracja.html>, 30.09.2016.

⁴⁷ *Kk, Raport ws. Turcji przyjęty*, „EurActiv.pl”, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.pl/wersja-drodruku/artykul/raport-ws-turcji-przyjty-008317>, 30.09.2016.

⁴⁸ European Parliament resolution of 14 April 2016 on the 2015 report on Turkey (2015/2898(RSP)).

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

Wydarzenia z lipca 2016 r.

W nocy z 15 na 16 lipca 2016 r. w Turcji miała miejsce nieudana próba puczu wojskowego⁵². Za jego przeprowadzeniem (zdaniem tureckich władz) stał „Ruch Fethullaha Gülena”⁵³. F. Gülen zaprzeczył, jakoby miał związek ze zdarzeniami, jednak (jak podaje Parlament Europejski) z czasem przyznał, że niektórzy członkowie jego ruchu mogli brać w nich udział⁵⁴.

Zaraz po próbie puczu władze tureckie przystąpiły do usuwania ze stanowisk osób, które mogły mieć powiązania z zamachem stanu. Turecka telewizja NTV informowała, że nakazano aresztowanie 2745 sędziów i prokuratorów⁵⁵. Czystki objęły także resorty siłowe, administrację państwową, policję oraz sektor edukacji – łącznie ponad 50 tys. osób. Zapowiedziano, że w kraju, w czasie trzymiesięcznego stanu wyjątkowego nie będzie obowiązywać Europejska konwencja praw człowieka zakazująca m.in. stosowania tortur i zapewniająca prawo do sprawiedliwego procesu czy wolności słowa⁵⁶. Pojawiły się też głosy o możliwości ponownego wprowadzenia kary śmierci⁵⁷.

Zgodnie z danymi podanymi przez dziennik „The Independent” po zdarzeniach z 15 i 16 lipca 2016 r. aresztowano ponad 6000 osób. W więzieniach znalazło się 2700 sędziów i ponad 3000 oficerów oraz żołnierzy szeregowych⁵⁸. Amnesty International zaapelowało o dostęp do aresztowanych, bowiem według informacji uzyskanych przez organizację, w aresztach dochodzi do tortur, a więźniom odmawia się jedzenia, picia oraz pomocy lekarskiej⁵⁹.

We wrześniu 2016 r. Parlament Europejski opublikował na swojej stronie Briefing pt. „Turkey Since the failed July 2016 coup”, odnoszący się do zdarzeń z lipca 2016 r.

⁵² W wyniku wydarzeń śmierć poniosło około 265 osób, a około 1400 zostało rannych.

⁵³ OSW, *Nieudany pucz w Turcji i jego następstwa*, „Analizy OSW”, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-18/nieudany-pucz-w-turcji-i-jego-nastepstwa>, 30.09.2016.

⁵⁴ European Parliament Think Tank, *Turkey since the failed July 2016 coup*, Briefing September 2016, [Online], dostępne: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)589776](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)589776), 30.09.2016.

⁵⁵ TVN24, *Próba zamachu stanu w Turcji*, [Online], dostępne: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/turcja-proba-zamachu-stanu-w-ankarze,661339.html>, 30.09.2016.

⁵⁶ Redakcja, *The Guardian*, *Turcja zawiesza Europejską konwencję praw człowieka. A w szkołach, policji i administracji wielka czystka*, „Polityka”, [Online], dostępne: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1669448,1,turcja-zawiesza-europejska-konwencje-praw-czlowieka-a-w-szkolach-policji-i-administracji-wielka-czystka.read>, 30.09.2016.

⁵⁷ Business Insider Polska, *Nieudany pucz w Turcji: Erdogan opowiedział się za karą śmierci*, [Online], dostępne: <http://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wojskowy-zamach-stanu-w-turcji-zginelo-kilkadziesiat-osob/d7z82qh>, 30.09.2016.

⁵⁸ M. Nowicki, *Tak Erdogan „usuwa wirusy”. Fala brutalnych aresztowań w Turcji po nieudanym puczu*, [Online], dostępne: <http://niezalezna.pl/83439-tak-erdogan-usuwa-wirusy-fala-brutalnych-aresztowan-w-turcji-po-nieudanym-puczu>, 30.09.2016.

⁵⁹ Js/PAP, *Amnesty International domaga się dostępu do aresztowanych po próbie puczu w Turcji. Podejrzewają tortury*, [Online], dostępne: <http://wyborcza.pl/1,75399,20447485,amnesty-international-domaga-sie-dostepu-do-aresztowanych-po.html>, 30.09.2016.

Stwierdził w nim, że czystki w Turcji mogą potwierdzić „neliberalną kolej w tureckiej polityce”⁶⁰ i dać prezydentowi tego kraju okazję do zmiany konstytucji i wprowadzenia systemu prezydenckiego. Jednocześnie zdaniem instytucji, zarówno operacje wojskowe w Syrii, jak i czystki po nieudanym zamachu stanu „pozostają w zgodzie z członkostwem w NATO oraz celem przystąpienia do Unii Europejskiej, a oświadczenie o możliwym powrocie do kary śmierci zostało już zmiękczone przez tureckich urzędników w ramach dyskusji o członkostwie w Unii Europejskiej”⁶¹.

Podsumowanie

Unia Europejska określana jest jako podmiot, który w polityce międzynarodowej działa za pomocą środków dyplomatycznych, a jej unikatowy, normatywny charakter jest tym co odróżnia ją od innych wielkich potęg tradycyjnych. Jej działalność jest oparta na wartościach, takich jak prawa człowieka i demokracja, które stara się promować także na świecie. Niemniej jednak działania organizacji wobec Turcji – wieloletniego kandydata do członkostwa – w obliczu ostatniego kryzysu migracyjnego, wydają się zaprzeczać temu, co określone zostało jako wartości europejskie.

Problem praw człowieka i wolności słowa w Turcji, coraz bardziej nagłaśniany przez media oraz organizacje praw człowieka, jest przez UE w dużej mierze niezauważany. Organizacja po pewnym zastoju podjęła decyzję o otwarciu nowego rozdziału negocjacji akcesyjnych, podejmuje dialog w sprawie liberalizacji wizowej i wreszcie określa czystki w Turcji po nieudanym puczu jako „zgodne z [...] celem przystąpienia”⁶². W świetle powyższej analizy prawdziwym wydaje się panujący wśród opinii publicznej pogląd, iż Turcja, która jeszcze niedawno jako „niechciany petent”⁶³ dobiła się do bram Unii Europejskiej, obecnie wobec problemu uchodźczego jest w rzeczywistości aktorem, który „dyktuje warunki”.

BIBLIOGRAFIA

Najważniejsze dokumenty:

European Parliament Think Tank, Turkey since the failed July 2016 coup, Briefing September 2016, [Online], dostępne: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)589776](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)589776), 30.09.2016.

European Parliament resolution of 14 April 2016 on the 2015 report on Turkey (2015/2898(RSP)).

Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015 – Oświadczenie UE–Turcja, [Online], dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>, 30.09.2016.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie wolności słowa w Turcji – niedawne aresztowania dziennikarzy i dyrektorów mediów oraz systematyczne wywieranie nacisków na media (2014/3011(RSP)).

⁶⁰ European Parliament Think Tank, op. cit.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ J. Baczyński (red.), *Dzieje Turków*, „Polityka. Pomocnik Historyczny” 2016, nr 3, s. 3.

Druki zwarte:

Szymański A., *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008.

Najważniejsze artykuły:

- Baczyński J. (red.), *Dzieje Turków*, „Polityka. Pomocnik Historyczny” 2016, nr 3.
- Ciechurska A., *Aspiracje Turcji dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej*, „Studia i Analizy Europejskie” 2014, nr 12.
- Duchêne F., *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*, [w:] M. Kohnstamm, W. Hager (red.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London 1973.
- Gerrits A., *Normative Power Europe: Introductory Observations on a Controversial Nation*, [w:] A. Gerrits (red.), *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, Clingendael 2009.
- Gwiazda A., *Członkostwo Turcji w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 10 (167).
- Jurkowska B., *Negocjacje Turcji z Unią Europejską – stan i perspektywy*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 6 (199).
- Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms*, „JCMS” 2002, vol. 40, nr 2.
- Manners I., *The normative ethics of the European Union*, „International Affairs” 2008, 84/I.
- Milczarek D., *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako mocarstwa niewojskowego*, [Online], dostępne: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2003_Milczarek.pdf, 30.09.2016.
- Müftüler Baç M., *Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union*, „South European Society and Politics” 2005, vol. 10, nr 1.
- Reichenbach T., *A brief survey on 'Normative Power Europe'*, „Celsius”, [Online], dostępne: http://www.celsius-europe.eu/?page_id=12, 30.09.2016.
- Robins K., *Interrupting Identities: Turkey/Europe'*, [w:] S. Hall, P.D. Gay (red.), *Questions of Cultural Identity*, Londyn 1996.
- Rumelili B., *Negotiating Europe: EU-Turkey Relations from an Identity Perspective*, „Insight Turkey” 2008, vol. 10, nr 1.
- Schimmelfennig F., *Europeanization Beyond the Member States*, „Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften” 2010, nr 3.
- Topal C., *Turkey-EU Relations*, [w:] S. Aktekin, P. Harnett, M. Öztürk, D. Smart (red.), *Teaching History and Social Studies for Multicultural Europe*, Ankara 2009.
- Üçer E., *Turkey's accession to the European Union*, „Futures” 38 /2006.
- Whitman R. (red.), *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, Nowy Jork 2011.

Źródła internetowe:

- akl/ap/PAP, *Turcja: dziennikarze „Cumhuriyet” wypuszczeni z aresztu*, [Online], dostępne: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Turcja-dziennikarze-Cumhuriyet-wypuszczeni-z-aresztu-3491288.html>, 30.09.2016.
- akl/mc/PAP, *Turcja: sąd uznał, że dziennikarzy aresztowano bezprawnie*, [Online], dostępne: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Turcja-sad-uznal-ze-dziennikarzy-aresztowano-bezprawnie-3491129.html>, 30.09.2016.
- Ankara, Academics calling for peace 'conscience' of Turkey: HDP, „Hürriyet”, [Online], dostępne: <http://www.hurriyetdailynews.com/academics-calling-for-peace-conscience-of-turkey-hdp.aspx?page-ID=238&nID=93811&NewsCatID=338>, 30.09.2016.

- Ankara, Turkish PM denounces academics calling for end to violence in southeast, urges them to condemn PKK, "Hürriyet", [Online], dostępne: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-pm-denounces-academics-calling-for-end-to-violence-in-southeast-urges-them-to-condemn-pkk.aspx?pageID=238&nID=93846&NewsCatID=338>, 30.09.2016.
- Business Insider Polska, *Nieudany pucz w Turcji: Erdogan opowiedział się za karą śmierci*, [Online], dostępne: <http://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wojskowy-zamach-stanu-w-turcji-zginelo-kilkadziesiat-osob/d7z82qh>, 30.09.2016.
- Gersh A., *Turcja: Policja wdarła się do siedziby gazety „Zaman”*. Dziennikarze: To koniec demokracji [VIDEO], „Polska”, [Online], dostępne: <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/turcja-policja-wdarla-sie-do-siedziby-gazety-zaman-dziennikarze-to-koniec-demokracji-video,9467773/>, 30.09.2016.
- IAR/PAP, *Porozumienie UE z Turcją o współpracy w sprawie migracji*, [Online], dostępne: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Porozumienie-UE-z-Turcja-o-wspolpracy-w-sprawie-migracji-3448863.html>, 30.09.2016.
- Js/PAP, *Amnesty International domaga się dostępu do aresztowanych po próbie puczu w Turcji. Podejrzewają tortury*, [Online], dostępne: <http://wyborcza.pl/1,75399,20447485,amnesty-international-domaga-sie-dostepu-do-aresztowanych-po.html>, 30.09.2016.
- Kk, *Raport ws. Turcji przyjęty*, „EurActiv.pl”, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.pl/wersja-do-druku/artukul/raport-ws-turcji-przyjty-008317>, 30.09.2016.
- ŁR/PAP, *Po Twitterze czas na YouTube, czyli jak turecki rząd blokuje social media*, [Online], dostępne: <http://www.newsweek.pl/swiat/turcja-blokuje-youtube-rzad-recep-tayyip-erdogan-twitter-social-media-media-spolecznościowe-newsweek-pl,artykuly,282954,1.html>, 30.09.2016.
- ŁR/PAP, *Twitter wyrusza do Turcji, aby rozwiązać spór z rządem Erdogana*, [Online], dostępne: <http://www.newsweek.pl/swiat/twitter-turcja-rzad-erdogana-zamieszki-turcja-media-spolecznościowe-social-media-newsweek-pl,artykuly,282548,1.html>, 30.09.2016.
- mc/PAP, *W Turcji zaczął się proces dziennikarzy oskarżonych o szpiegostwo. obrońcy wolności słowa protestują przed sądem*, „Gazeta Wyborcza”, [Online], dostępne: <http://wyborcza.pl/1,75399,19823704,w-turcji-zaczal-sie-proces-dziennikarzy-oskarzonych-o-szpiegostwo.html>, 30.09.2016.
- Mikulska M., *Krytykują Turcję za aresztowanie dziennikarzy*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/articyle/20151127/SWIAT/151129380>, 30.09.2016.
- Nowicki M., *Tak Erdogan „usuwa wirusy”. Fala brutalnych aresztowań w Turcji po nieudanym puczu*, [Online], dostępne: <http://niezalezna.pl/83439-tak-erdogan-usuwa-wirusy-fala-brutalnych-aresztowan-w-turcji-po-nieudanym-puczu>, 30.09.2016.
- OSW, *Nieudany pucz w Turcji i jego następstwa*, „Analizy OSW”, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-18/nieudany-pucz-w-turcji-i-jego-nastepstwa>, 30.09.2016.
- PAP, *Turcja: Kary więzienia dla dziennikarzy za złamanie tajemnicy państwowej*, „Gazeta Prawna”, [Online], dostępne: http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/941649,turcja-kary-wiezienia-dla-dziennikarzy-za-zlamanie-tajemnicy-panstwowej.html,komentarze-najnowsze,1?test_login=prod, 30.09.2016.
- Redakcja, *Tureckie władze rozprawiają się z dziennikarzami*, „Polityka”, [Online], dostępne: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1653282,1,turcja-przejmuje-najwieksza-gazete-w-kraju.read>, 30.09.2016.
- Redakcja, *„The Guardian”, Turcja zawiesza Europejską konwencję praw człowieka. A w szkołach, policji i administracji wielka czystka*, „Polityka”, [Online], dostępne: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1669448,1,turcja-zawiesza-europejska-konwencje-praw-czlowieka-a-w-szkolach-policji-i-administracji-wielka-czystka.read>, 30.09.2016.
- Turcja i UE osiągnęły porozumienie ws. kolejnego punktu euointegracji, „Sputnik Polska”, [Online], dostępne: <http://pl.sputniknews.com/polityka/20151214/1647654/Turcja-UE-integracja.html>, 30.09.2016.
- TVN24, *Próba zamachu stanu w Turcji*, [Online], dostępne: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/turcja-proba-zamachu-stanu-w-ankarze,661339.html>, 30.09.2016.

DOMINIKA LISZKOWSKA

Weaver M., *Turkish prosecutors to investigate academics over Erdoğan petition*, "The Guardian", [Online], dostępne: <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/14/turkish-prosecutors-investigate-academics-criticised-erdogan-petition>, 30.09.2016.

W Turcji aresztowano dziennikarzy, którzy ujawnili informacje o dostawach broni dla PI, „Sputnik Polska”, [Online], dostępne: <http://pl.sputniknews.com/swiat/20151127/1531451/turcja-isil-bron.html>, 30.09.2016.

IWONA GOŁĘBIEWSKA

WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY
INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet KAZIMIERZA WIELKIEGO w BYDGOSZCZY

Partie nacjonalistyczne a Unia Europejska

Streszczenie: Polityka multikulturalizmu i inkluzywizmu preferowana przez Unię Europejską spowodowała w latach 2015–2017 masową imigrację, która przybrała formę niekontrolowaną i destabilizującą. Przeciwno takiej polityce występowały partie i ugrupowania nacjonalistyczne w całej niemal Europie, stąd wzrost ich popularności i partycypacja w rządach niektórych państw. Stanowisko antyimigranckie, jakie reprezentowały, uległo znacznej radykalizacji w postaci ksenofobii i islamofobii.

Partie nacjonalistyczne przeciwstawiały się polityce unijnej, która w ich ocenie doprowadziła nie tylko do masowej imigracji, ale także do pauperyzacji niektórych społeczeństw państw członkowskich, np. Grecji. Stosunek eurosceptyczny partii nacjonalistycznych wobec Unii Europejskiej przerodził się w eurokrytycyzm implikowany postulatami likwidacji struktur unijnych i nadmiernej biurokracji.

Unia Europejska (UE) to ponadnarodowy układ 28 państw¹. Powstał on 1 listopada 1993 r. na mocy traktatu z Maastricht w wyniku integracji kilku państw jako sojusz gospodarczo-polityczny. Integracja gospodarcza polega na likwidowaniu różnic w gospodarkach narodowych, kreowaniu nowej wspólnotowej wizji i kształtowaniu korzystnych więzi gospodarczych. Integracja polityczna to konsolidacja stanowisk w celu wykrystalizowania wspólnej polityki, która miała stanowić metodę na tworzenie pokojowych i przyjaznych stosunków między państwami². Przedstawiciele partii poszczególnych państw członkowskich, wybrani w demokratycznych wyborach, obradują w Parlamencie Europejskim (PE), a jako eurodeputowani mają wpływ na konfigurację frakcji politycznych i procesów legislacyjnych. Implikacją procedur demokratycznych i pluralizmu stosowanych w Unii Europejskiej jest partycypacja w jej strukturach nie tylko entuzjastów integracji, ale i coraz bardziej rosnącej

¹ Stan ten obowiązuje w 2017 r. Zob. *Wykaz państw członkowskich Unii Europejskiej*. [Online], dostęp: <http://stat.gov.pl/sprawozdawczosc/intrastat/wykaz-panstw-czlonkowskich-unii-europejskiej/>, 26. 08.2017.

² I. Popiuk-Rysińska, *Unia Europejska*, Warszawa 1998, s. 108.

liczby eurosceptyków. Do tej grupy zaliczani są delegaci partii nacjonalistycznych. W ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w 2014 r. probabilistyczne prognozy przewidywały sukces tego typu partii, zwłaszcza francuskiego Frontu Narodowego. Wyniki wyborów potwierdziły te prognozy. Wolnościowa Partia Austrii (*Freiheitliche Partei Österreichs*), ugrupowanie Heinza-Christiana Strachego uzyskało 556,8 tys. głosów, a więc 19,72% poparcia (o 7,01% więcej niż w 2009 r.), Austriacy mają więc 4 zamiast 2 dotychczasowych europosłów, co władze ugrupowania przyjęły jako sukces. W następstwie zniesienia 5% progu wyborczego w wyborach do PE swojego reprezentanta mają nacjonaści z Niemiec. Narododemokratyczna Partia Niemiec (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*), uzyskała 300 tys. głosów i 1,03% poparcia. Europoseł NPD został były lider ugrupowania, Udo Voigt. Drugi wynik uzyskał natomiast węgierski *Jobbik*. Nacjonalistów poparło 339 tys. Głosujących, co daje poparcie 14,68%. Ugrupowanie uzyskało o 88 tys. głosów mniej niż w 2009 r., frekwencja była niższa o prawie 12%. *Jobbik* reprezentuje trzech europosłów. Po raz pierwszy w Parlamencie Europejskim znalazła się partia *Χρυσή Αυγή* czyli Złoty Świt. Greckich nacjonalistów poparło 536 tys. wyborców, czyli 9,4% głosujących. To daje Złotemu Świtowi trzech przedstawicieli w PE, a także trzecią pozycję w wyborach. Największym triumfotorem spośród ugrupowań nacjonalistycznych jest francuski Front Narodowy (*Front National*), który zwyciężył w swoim kraju. Partię Marine Le Pen poparło 4,71 mln wyborców, a więc 24,8% głosujących. Narodowcy zyskali więc 18,5% wyborców w porównaniu do 2009 r. i powiększyli liczbę europosłów z 3 do 24. W wyborach brało udział znacznie więcej partii nacjonalistycznych, jednak nie odniosły spektakularnych sukcesów, ale podobnie jak wymienione partie partycypujące w obradach PE, wyrażają negatywny stosunek do integracji europejskiej. Istotna jest także proveniencja tych partii. Na podstawie analizy ideologicznej, programowej i działalności politycznej w strukturach narodowych wyróżnić można trzy rodzaje partii nacjonalistycznych: umiarkowane o konotacji populistycznej, populistyczne o charakterze radykalnym oraz o ideologii neofaszystowskiej lub neonazistowskiej, niekiedy nawet w implikacji z działalnością przestępczą. Egzemplifikacjami pierwszego rodzaju są: francuski Front Narodowy, Wolnościowa Partia Austrii oraz belgijski *Vlaams Belang*. Do radykalnie nacjonalistycznych, o skrajnych, niekiedy faszystowskich poglądach, można zaliczyć Brytyjską Partię Narodową oraz węgierski *Jobbik*, natomiast skrajny nacjonalizm o konotacji neofaszystowskiej i neonazistowskiej reprezentują: greckie ugrupowanie Złoty Świt, niemiecka partia NPD, rumuńska *Noua Dreapta* oraz włoska *Forza Nuova*.

Francuski Front Narodowy jest jedną z najdłużej istniejących partii nacjonalistycznych w Europie, w roku 1972 założył ją Jean-Marie Le Pen, polityk charyzmatyczny o skonkretyzowanej wizji Francji, Europy i świata. Karierę polityczną zbudował na populistycznej retoryce, popartej eklektyczną ideologią będącą kompilacją nacjonalizmu, konserwatyzmu i populizmu. Nacjonalizm rozumiany jako ideologia, która jako prymarny uważa naród, a nie jednostkę i ogranicza znaczenie jakichkolwiek mniejszości³, konserwatyzm jako obrona tradycyjnych wartości i populizm jako

³ J. Jankiewicz, *Nowa skrajna prawica w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Toruń 2007, s. 95.

ruch, który propaguje hasła polityczne, ekonomiczne czy społeczne adekwatne do przekonań wyborców, przede wszystkim o konotacji emocjonalnej⁴. J.-M. Le Pen był kreatorem silnej partii charyzmatycznej, co oznaczało, że była to partia zbudowana przez jednego lidera, który był jej założycielem i twórcą oraz interpretatorem politycznych symboli nierozzerwalnie związanych z jego osobą⁵. Spektakularne sukcesy Front Narodowy zaczął odnosić w latach 80. i 90. XX w., a przyczyniły się do nich resentymenty znacznej części Francuzów wobec rządzących⁶. Były one konsekwencją postawy ówczesnego establishmentu, który nie gwarantował stabilnej polityki wewnętrznej i zagranicznej. J.-M. Le Pen swoje populistyczno-nacjonalistyczne hasła, wyrażające m.in. ksenofobię, sprzeciw wobec korupcji polityków czy eurosceptycyzm, stosował adekwatnie do problemów społecznych, takich jak: bezrobocie, przestępczość, konflikty etniczne i kulturowe oraz zanik tradycyjnych więzi i instytucji społecznych⁷. W kwestii polityki zagranicznej, zwłaszcza w stosunku do integracji europejskiej, Front Narodowy⁸ wyrażał sceptyczne stanowisko, wyrażone w działaniu, by Francja była wielka, sprawiedliwa, silna, uczciwa, wspaniała, ale przede wszystkim niezależna i suwerenna⁹. Winę za częściową utratę tej suwerenności ponosiły, według Frontu Narodowego, elity intelektualne i polityczne, które oskarżał o zdradę interesów narodowych i uczestnictwo w kosmopolitycznych projektach budowy nowego superpaństwa europejskiego, czego konsekwencją była utrata niepodległości, suwerenności i tożsamości narodów europejskich¹⁰. Stosunek J.-M. Le Pena do narodów europejskich nie był wrogi, czego wyrazem była koncepcja patriotyzmu europejskiego. Koncepcja ta polegała na tym, aby narody Europy w pełni uświadomiły sobie, że w 90% dzielą te same wartości, wierzenia, które zostały sformułowane poza specyficznym przywiązaniem do przyrodzonej ojczyzny. Obrona i kultywowanie tego wspólnego dziedzictwa i historycznych wartości łączyła patriotów wszystkich krajów Europy¹¹. J.-M. Le Pen wyraził pogląd, że najważniejszy jest patriotyzm narodowy, ponieważ wyraża tożsamość narodową, tradycję, obyczaje, styl życia wszystkich narodów¹². Federacyjny paradygmat Unii Europejskiej polityk chciał zastąpić modelem konfederacji, który polegał na odrzuceniu federalistycznego modelu zjednoczenia państw europejskich. FN uznawał i nadal uznaje za bardziej odpowiednią formułę konfederacji europejskiej, w której wspólnym organom międzypaństwowym, a nie międzynarodowym należy powierzyć tylko zadania przekraczające możliwości państw narodowych¹³. Front Narodowy występował przeciwko zbyt szerokim prero-

⁴ Ibidem, s. 83.

⁵ Ibidem, s. 72.

⁶ W. Laqueur, *Faszizm*, Berlin 1998, s. 213.

⁷ R. Kilar, *Francuski Front Narodowy*, Kraków 2001, s. 32.

⁸ Skrót: Front Narodowy.

⁹ R. Kilar, op. cit., s. 56.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ J.-M. Le Pen, *Nadzieja*, Warszawa 1994, s. 94.

¹² Ibidem, s. 95.

¹³ R. Kilar, op. cit., s. 64.

gatywom władz unijnych, szczególnie optował za ograniczeniem uprawnień Parlamentu Europejskiego i przeciw przekształceniu go w Zgromadzenie Konstytucyjne. Sprzeciw dotyczył także ingerencji struktur unijnych w struktury narodowe, ponieważ za jedyne go skutecznego gwaranta praw jednostek traktowano państwo, dla którego priorytetem był interes narodowy¹⁴. Z takiego stanowiska wyraźnie wynika brak zaufania do wspólnego organu ponadnarodowego, że właściwie zadba o interesy każdego z narodów. Nieufność ta ma uzasadnienie w znaczącej pozycji Niemiec w UE, co implikuje historyczne resentymenty nacjonalistów francuskich. Eurosceptyczne stanowisko Frontu Narodowy wyrażał zarówno w kwestiach politycznych, jak i gospodarczych. Liberalne demokracje zachodnioeuropejskie nie sprzeciwiały się imigracji. Establishment francuski wyrażał pozytywne stanowisko w sprawie imigracji, natomiast społeczeństwo dotknięte permanentnie wzrastającym bezrobociem, generującym pauperyzację, zaczęło winą obarczać imigrantów. Nastroje ksenofobiczne uległy znacznej radykalizacji, co w swym programie wykorzystał Front Narodowy. Był to ewidentny przejaw populizmu, ale zgodnego z narodowym charakterem partii. Front Narodowy wyrażał dezaprobatę wobec europejskiego modelu społeczeństwa otwartego i multikulturalizmu oraz propagował model społeczeństwa zamkniętego. Taki ekskluzywizm wyrażony był w dążeniu do homogeniczności etnicznej i kulturowej, wykluczał asymilację imigrantów i przyznanie obywatelstwa. Konsekwencją miało być pozbawienie ich równoprawnego uczestnictwa w życiu społecznym¹⁵. Gwarancją stabilnej polityki i współistnienia narodów europejskich był i jest według Frontu Narodowego ekskluzywizm etniczny, kulturowy i narodowy, co jest sprzeczne z zasadą inkluzywizmu i wielokulturowości. Współcześnie rozumiana integracja obywatelska z poszanowaniem prawa do różnicy jest postulatem niemal wszystkich formułowanych dziś modeli pożądanego multikulturalizmu obecnych w dokumentach międzynarodowych: ONZ, UNESCO, Rady Europy i Unii Europejskiej¹⁶. Jean-Marie Le Pen uważał wielokulturowość za negatywne zjawisko, ponieważ w jego ocenie masowe przemieszczenia ludności rozrywają więzi rodzinne i narodowe¹⁷, a także dlatego, że ukazując biednej ludności z Trzeciego Świata zdobycze społeczeństwa konsumpcyjnego, wyrządza się im krzywdę. W ten sposób wpaja im się przekonanie, że istnieje skrót na drodze do dobrobytu, że można obejść się bez pracy¹⁸. W odniesieniu do europejskiej współpracy gospodarczej Front Narodowy wyrażał stanowisko sceptyczne. Europejska integracja ekonomiczna według tej partii wytwarza trwałe więzi, które mogą być nieodwracalne i państwa narodowe powinny angażować się w ten proces na podstawie gwarancji zachowania wszystkich interesów zapisanych w konstytucjach państw¹⁹. Program gospodarczy Frontu Narodowego przez czterdzieści lat istnienia partii ulegał licznym przeobrażeniom i ewolucji,

¹⁴ Ibidem, s. 65.

¹⁵ R. Kilar, op.cit., s. 70.

¹⁶ K. Krzysztofek, *Pogranicza i multikulturalizm w rozszerzonej Unii*, w: *Studia Europejskie*, 1/2003, s. 81.

¹⁷ J.-M. Le Pen, op. cit., s. 27.

¹⁸ Ibidem, ss. 38-39.

¹⁹ Ibidem, s. 82.

w kwestiach gospodarki narodowej wyraźnie zaznaczały się elementy populizmu, protekcjonizmu, interes narodowy przedstawiano jako nadrzędny nad ekonomicznym. Na początku poszukiwano „trzeciej drogi” między socjalizmem a kapitalizmem, nawiązywano do doktryny neoliberalizmu, postulowano m.in. wolność gospodarczą, a sprzeciwiano się socjalizmowi i etatyzmowi. J.-M. Le Pen miał wizję współpracy gospodarczej w strukturach unijnych, ale w formie konfederacji państw tak, aby wspólny rynek europejski był etapem ku integracji politycznej, konfederacyjnej według propozycji państw narodowych i zgodnie z ich wola²⁰. Front Narodowy prezentował z determinacją stanowisko antyglobalistyczne. J.-M. Le Pen zwrócił uwagę na istnienie różnych opcji europejskich silnych i wpływowych lobbies, które były zdecydowanie wrogi określeniu Europy w jej wersji narodowej. Dla niektórych wielki rynek to operacja *stricte* gospodarcza i handlowa, a nawet zwykły etap na drodze ku projektom rządu światowego. W odniesieniu do postulatów głoszonych przez partie nacjonalistyczne w obronie interesów narodowych lobbies wykazywały permanentnie stanowisko antagonistyczne²¹. Od 2011 r. liderem Frontu Narodowego jest córka Le Pena – Marine. Partia nie zmieniła zasadniczo swego oblicza programowego i ideologii nacjonalistyczno-populistycznej. Marine Le Pen przekształciła wizerunek partii z radykalnej na umiarkowaną, zrezygnowała z partycypacji politycznej ojca i młodzieży subkultury skinheads z powodu kontrowersyjnej retoryki i zachowań. Radykalizacji uległo stanowisko Frontu Narodowego w stosunku do Unii Europejskiej: Marine Le Pen jest nie tylko sceptycznie, a wręcz antagonistycznie ustosunkowana do polityki unijnej, która spowodowała masowy napływ imigrantów do Europy. Córka Le Pena za powstałą sytuację oskarża kanclerz Angelę Merkel i niemiecką politykę multikulturalizmu. Dąży do izolacjonizmu Francji, wyraża wrogi stosunek do imigrantów, stara się nawiązać współpracę z Władimirem Putinem. Liderka Frontu Narodowego, przeciwna narodowemu inkluzywizmowi państw europejskich, jest entuzjastką, jak określiła, likwidacji UE i „śmierci grupy Schengen”²². W przedmiocie polityki zagranicznej M. Le Pen chce, aby powstała Europa Narodów, wystąpienia ze struktur NATO, sojuszu strategicznego z Rosją, powstania trójstronnego sojuszu Paryż-Berlin-Moskwa, utworzenia paneuropejskiej Unii suwerennych państw, w tym Rosji i Szwajcarii, ale bez udziału Turcji, rozszerzenia współpracy z państwami Azji i Afryki, walki z terroryzmem²³.

Wolnościowa Partia Austrii w początkowym okresie istnienia od roku 1955 uważana była za neofaszystowską²⁴, jednak przez wiele lat jej oblicze ideologiczne i programowe uległo modyfikacji. Program stał się mniej radykalny, zmieniło się obli-

²⁰ Ibidem, s. 81.

²¹ Ibidem.

²² *Marine Le Pen ogłosiła „śmierć” układu z Schengen*, [Online], dostępne: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Marine-Le-Pen-oglosila-smierc-ukladu-z-Schengen,wid,18132223,wiadomosc.html?ticaid=116861>, 20.02.2016.

²³ *Program Frontu Narodowego: polityka zagraniczna*, [Online], dostępne: www.frontnational.com, 19.02.2016.

²⁴ J. Jankiewicz, op. cit., s. 39.

cze partii, która zrzeszała w swych szeregach nie tylko nacjonalistów, ale również liberałów²⁵. Do roku 1983 program partii był kompilacją nacjonalizmu i liberalizmu. Aspiracje polityczne wyrażone w dążeniu do partycypacji w rządach spowodowały redukcję idei nacjonalistycznych i przekształcenie w nowoczesną partię liberalną.

W latach 90. XX w. wolnościowcy deklarowali ponownie ideologię nacjonalistyczną, w rzeczywistości był to eklektyzm ideowy: konserwatyizmu, nacjonalizmu, liberalizmu i populizmu. Taki charakter partii wykreował jej długoletni i charyzmatyczny lider Jörg Haider, który jako populistyczny demagog i elokwentny retor potrafił doskonale wykorzystać, typowe dla celów swojej partii, Austriaków predylekcje do pesymizmu²⁶. J. Haider, tworząc partię charyzmatyczną²⁷, wykorzystywał błędy establishmentu i potrzeby społeczeństwa, był przeciwnikiem imigracji oraz mniejszości etnicznych, oprócz populizmu przypisywano mu antysemityzm, ksenofobię, rasizm, faszyzm. Jego polityka wewnętrzna koncentrowała się na hasłach demagogicznych i walce z mniejszością słoweńską w Karyntii, natomiast w materii międzynarodowej występował o rezygnację z przystąpienia Austrii do UE i zakaz wprowadzenia waluty euro.

Gdy partia J. Haidera partycypowała w rządach Austrii, UE zastosowała w związku z tym wobec tego kraju sankcje. Austria od stycznia 1995 r. jest członkiem UE, mimo aktywnych protestów nacjonalistycznej FPÖ.²⁸ Na forum unijnym obawiano się, że Haider będzie utrudniał proces decyzyjny i rozszerzenie UE o nowe państwa członkowskie²⁹. J. Haider wyrażał dezaprobatę w sprawie integracji unijnej „na wschód”³⁰, czyli akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej. W 2005 r. J. Haider utworzył nową partię, w programie której wyraźnie zaznacza się antagonizujący stosunek do integracji europejskiej. FPÖ, podobnie jak francuski Front Narodowy, nie zgadzała się z federacyjnym modelem UE, kierując swe preferencje ku konfederacji. Walcząc przeciw integracji unijnej, FPÖ doprowadziła do społecznych akcji protestacyjnych, a także w referendach. Spektakularnym przedsięwzięciem było zorganizowanie przez FPÖ w dniach od 24 listopada do 1 grudnia 1997 r. tzw. Euro-Volksbegehren, tzn. inicjatywy ludowej mającej na celu czynne przeciwstawienie się przystąpieniu Austrii do Unii Gospodarczej i Walutowej. FPÖ krytykowała rząd za niedotrzymanie obietnic złożonych przed referendum akcesyjnym z 1994 r.³¹ Partia określała swoje poglądy jako eurokrytycyzm. Aktualnie FPÖ reprezentuje podobne stanowisko do integracji europejskiej, jako priorytetowe punkty programu deklaruje: sprzeciw wobec przystą-

²⁵ Ibidem.

²⁶ W. Laqueur, op. cit., s. 186.

²⁷ Lapidarnie: skupioną wokół jednego lidera, preferującego silne przywództwo o konotacji autorytarnej.

²⁸ Skrót Wolnościowa Partia Austrii adekwatny do austriackiej nazwy: Freiheitliche Partei Österreichs.

²⁹ A. Kruk, *Austria wobec procesu integracji europejskiej*, Rocznik Integracji Europejskiej 2013, nr 7/2013, s. 244.

³⁰ Ibidem, s. 245.

³¹ Z. Zaręba, *Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ) wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*, Wiedeń 1999, s. 15.

pienia Turcji do UE, sprzeciw wobec przyjęcia Konstytucji dla Europy, sprzeciw wobec podniesienia składek unijnych, zaostrenie prawa o obywatelstwie, walkę z masową imigracją. Partia, obecnie pod przywództwem Heinza-Christiana Strachego, ideologicznie jest kompilacją prawicowego populizmu, narodowego konserwatyzmu, eurosceptycyzmu i należy do „międzynarodówki liberalnej”.

Vlaams Belang, czyli Interes Flamandzki, to nacjonalistyczno-populistyczna partia belgijska. Jest to ugrupowanie separatystyczne pochodzące z Regionu Flamandzkiego, które dąży do niepodległości Flandrii³². Partia istnieje od 2004 r., w rzeczywistości jej historia sięga końca lat 70. XX w., kiedy powstał *Vlaams Blok*³³, którego ideologię kontynuuje. Już na początku lat 90. XX w. na prawicy belgijskiej wyraźnie nasiliły się tendencje nacjonalistyczne, antyimigranckie, rasistowskie, a partia *Vlaams Blok* była antyamerykańska i miała wątpliwości do idei jedności europejskiej³⁴. Jednak, jak twierdzi autorytet w dziedzinie faszyzmu Walter Laqueur, gdyby w Belgii istniały partie o inklinacjach faszystowskich, to w tym kraju demokracja jest tak głęboko zakorzeniona, że wyklucza, aby napięcia społeczne i obecność cudzoziemców doprowadziły do upadku aktualnego systemu politycznego³⁵. Dlatego – pomimo ogromnego poparcia społecznego i spektakularnych sukcesów wyborczych – partia postrzegana jako antysystemowa, ksenofobiczna i rasistowska, została prawomocnie zdelegalizowana, żadna z partii belgijskich nie wyrażała zgody na współpracę z Blokiem, działając na zasadzie tzw. kordonu sanitarnego. Sukcesor ugrupowania Interes Flamandzki jest obecnie w grupie partii eurosceptycznych, antyimigranckich i podobnie jak one, z determinacją sprzeciwia się tzw. islamizacji Europy. Prowadzi na szeroką skalę kampanię dotyczącą reemigracji, ponieważ w jej opinii imigranci nie potrafią się zasymilować narodowościowo. Występują o deportację tureckich imigrantów, ponieważ nie integrują się z flamandzkim społeczeństwem, podobnie jak romscy imigranci z Rumunii i Bułgarii. Partia obwinia UE o inkluzywizm, który wygenerował masową imigrację. W związku z tym określa swoje stanowisko jako eurokrytycyzm i podobnie jak francuski Front Narodowy, optuje za konfederacyjnym modelem Unii Europejskiej, wyraża dezaprobatę akcesji Turcji w struktury UE. VB swą koncepcję Europy opiera głównie na aspekcie geograficznym i chrześcijańskim.

Jobbik to inaczej Ruch na rzecz Lepszych Węgier, węgierska partia nacjonalistyczna założona w 2002 r. Oprócz nacjonalizmu deklaruje antyglobalizm, eurosceptycyzm i antyromizm. Partia w 2004 r. nie brała udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego ze względu na negatywny stosunek do UE i członkostwa Węgier w strukturach unijnych. W wyborach do PE w 2009 r. Jobbik zdobył blisko 15% poparcia, w 2014 r. podobnie. Ugrupowanie często określane bywa jako neofaszystowskie, antysemityczne i rasistowskie, ma swoją organizację paramilitarną. Zwalcza mniejszości romskie i inne. W roku 2012 około 4 tys. nacjonalistów protestowało

³² W Belgii istniały dwa systemy partyjne, jeden właściwy dla Flandrii, drugi dla Walonii. Szerzej: J. Jankiewicz, op. cit., s. 119.

³³ Obie partie stosują ten sam skrót: VB.

³⁴ W. Laqueur, op. cit., s. 189.

³⁵ Ibidem, s. 188.

w Budapeszcie przeciwko Unii Europejskiej, żądając wystąpienia z niej, przywrócenia całkowitej suwerenności Węgier, zaprzestania brukselskich restrykcji i przywrócenia *stricte* narodowego charakteru państwa. Kontestację zakończyło spalenie flagi unijnej. Jobbik żąda rozpisania referendum, w którym społeczeństwo zdecyduje o członkostwie Węgier w UE. Nacjonaliści domagają się także zerwania negocjacji rządu z Komisją Europejską i Międzynarodowym Funduszem Walutowym w sprawie linii kredytowej. Lider Jobbiku Gabor Vona oskarżył premiera Viktora Orbana o ustępstwa wobec Komisji Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Zdaniem lidera Jobbiku ustępstwa te, które mają doprowadzić do przyznania Węgom kolejnej transzy kredytowej wysokości 15 mld euro, doprowadzą do przejęcia kontroli nad budżetem państwa przez MFW, a w konsekwencji tego, znacznej pauperyzacji obywateli. Gabor Vona uznał, że węgierscy deputowani powinni wycofać się z negocjacji z MFW i wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie ewentualnego wystąpienia Węgier z Unii Europejskiej. Lider Jobbiku oskarżył również poprzedni gabinet węgierskich socjalistów o to, że wyprzedał majątek narodowy zagranicznym korporacjom i bankom, zadłużając kraj.

W opinii tej partii państwa zachodnioeuropejskie UE są uprzywilejowane i czerpią więcej korzyści z podpisanych umów unijnych niż państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W 2009 r. premier V. Orban zażądał zdelegalizowania – za działalność przestępczą o charakterze bojówkarskim i rasistowskim – Węgierskiej Gwardii Narodowej, zbrojnego ramienia Jobbiku. Jednak w roku 2015 na skutek masowej imigracji muzułmańskiej do Europy premier Węgier i nacjonaliści określający się jako „Lepsi”³⁶ zajęli wspólne antyimigranckie stanowisko, występując przeciwko islamizacji Europy. W lutym 2016 r. premier V. Orban zdecydował o rozpisaniu referendum w kwestii przyjęcia imigrantów.

NPD³⁷ powstała w latach 60. XX w. i uważana była za partię ultrapravicową, neofaszystowską lub neonazistowską. Ugrupowanie zaliczone zostało według typologii P. Ignaziego³⁸ do partii skrajnie prawicowych starego typu, czyli nawiązujących programowo do faszystów, w odróżnieniu od nowoczesnych partii postindustrialnej skrajnej prawicy: francuskiego FN, austriackiej FPÖ czy belgijskiego VB³⁹. Partie nowej skrajnej prawicy na ogół mają konotację nacjonalistyczno-populistyczną i akcentują w swych programach tradycyjne wartości kulturowe oraz nacjonalizm, ksenofobię, hasła porządku i silnego państwa⁴⁰. Według Ignaziego nie są one w przeciwieństwie do NPD implikacją ideologii faszystowskiej. Z założeń ideologicznych i programowych NPD wynikał rewizjonizm, imperializm, szowinizm, antyliberalizm, sentymenty nazistowskie i antysemityzm. W działalności zaczęły pojawiać się z czasem elementy populizmu wyrażone w wykorzystywaniu negatywnych zjawisk ekonomicznych

³⁶ Jobbik w dosłownym tłumaczeniu oznacza: lepsi, lepiej.

³⁷ W wielu opracowaniach używany jest skrót od niemieckiej nazwy partii: NPD, co oznacza Nationaldemokratische Partei Deutschland, tenże zwrot będzie również stosowany w niniejszym opracowaniu.

³⁸ Szerzej: J. Jankiewicz, op. cit., s. 21.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

i społecznych w celu agitacji nowych członków⁴¹. W związku z głoszonymi hasłami i nazistowsko-rewizjonistyczną retoryką liderów partii, zwłaszcza Udo Voigta, zauważono pewne paralele między NPD a NSDAP⁴². Obecnie Udo Voigt jest eurodeputowanym. NPD żąda wystąpienia Niemiec z Unii Europejskiej, a swoją postawę antyunijną buduje na trzech głównych filarach: żądaniu wyjścia Niemiec ze strefy euro, sprzeciwie wobec, ich zdaniem, finansowemu wykorzystywaniu Niemiec oraz sprzeciwie wobec przystąpienia Turcji do Unii⁴³. W antyunijnej narracji dominuje retoryka antyimigrancka, żądanie całkowitej suwerenności i tożsamości narodowej, redukcja integracji europejskiej do współpracy suwerennych państw. Eurokrytycyzm wyrażony jest w negacji nadmiernej biurokratyzacji i deficycie demokracji w UE. Partycypacja w strukturach ponadnarodowych jest sprzeczna z doktrynalną linią NPD, która zawsze deklarowała swe przywiązanie do wartości konserwatywnych i ideologii narodowej⁴⁴.

Brytyjska Partia Narodowa, czyli *British National Party*, która powstała na początku lat 80. XX w., jako naczelną ideę propagowała: nacjonalizm, neofaszyzm, antypolonizm, supremację białej rasy. Ignazi umieścił w typizacji BNP⁴⁵ jako partię neofaszystowską starego typu⁴⁶. Partia postrzegana była jako rasistowska, a jej lider Nick Griffin, poprzez radykalne hasła i kontrowersyjną retorykę, uważany był za neofaszystę o radykalnych poglądach. W imieniu swej partii żądał wycofania Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych, nie zgadzał się na wspólną walutę, która wygenerowała w Grecji wielki kryzys ekonomiczny i podobnie mogłoby się stać w innych krajach UE, sprzeciwiał się dominacji Francji i Niemiec, których nie darzył zaufaniem. BNP krytycznie oceniała system podatkowy i biurokratyzację w Unii. Największym problemem było zagrożenie dla suwerenności narodowej i wolności osobistej. N. Griffin był przeciwnikiem federalistycznej wizji UE, w której będą w jego ocenie rządili postkomuniści, socjaliści i niemieccy kapitaliści. BNP kształtowała się jako partia antyliberalna, antykomunistyczna, antysocjalistyczna i antykapitalistyczna⁴⁷. W kwestii masowej imigracji w latach 2015–2017 zajmuje krytyczne stanowisko, ludność Europy w 2060 r. probabilistycznie widzi jako muzułmańską i określa mianem Eurabii. N. Griffin za powstałą sytuację oskarża rząd unijny, a asymilowanie obcej kultury kosztem europejskiej, opartej na tradycji i chrześcijaństwie, nazwał kulturowym ludobójstwem na rdzennej ludności⁴⁸. Partia wyraża negatywną opinię na temat multikulturalizmu

⁴¹ P. Maćkowiak, *Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec. Wizerunek neofaszystowskiej partii*, Warszawa 1993, s. 35.

⁴² Ibidem, s. 92.

⁴³ A. Moroska-Bonkiewicz, *Euroseptycy – nowe wyzwanie dla niemieckiej sceny politycznej*, Katowice 2015, s. 109.

⁴⁴ W. Laqueur, op. cit., s. 177.

⁴⁵ Skrót nazwy anglojęzycznej Brytyjskiej Partii Narodowej.

⁴⁶ J. Jankiewicz, op. cit., s. 21.

⁴⁷ Doktrynalne nawiązanie do faszyzmu w klasycznej postaci.

⁴⁸ D. Pawłowiec, *Wywiad z europosełem Nickiem Griffinem europosełem Brytyjskiej Partii Narodowej, Euarabia*, <https://nacjonalizm.wordpress.com/tag/polityka-narodowa/> dostęp: 27.03.2017 r.

i imigrantów, szczególnie „kolorowych”, jak określa, którzy atakują młodzież brytyjską. BNP jest antyglobalistyczna, sprzeciwia się wspólnej gospodarce światowej, preferuje protekcyjność i narodową samowystarczalność gospodarczą.

Od roku 1993 działa grecka partia skrajnie prawicowa *Χρυσή Αυγή*, czyli Złoty Świt, która jako ideologię podawała neofaszyzm i neonazizm. Organizacja ma charakter wodzowski i paramilitarny. Podkreśla swój patriotyzm i nacjonalizm. Oskarżana o działalność przestępczą, a jednocześnie pozytywnie oceniana za działalność charytatywną w postaci pomocy ubogim.

Złoty Świt pejoratywnie ocenia Unię Europejską, którą obwinia za zaistniały w Grecji kryzys gospodarczy. Jako przyczynę kryzysu uważa wprowadzenie waluty euro, która spowodowała pauperyzację społeczeństwa greckiego i masowe ubóstwo. Partia, pomimo blokady redukującej dostęp do mediów, w 2014 r. odniosła sukces wyborczy, uzyskując trzy miejsca w Parlamencie Europejskim. Na forum unijnym prezentuje stanowisko eurosceptyczne, dąży do Europy suwerennych państw i zaprzestania napływu imigrantów. Żąda ich natychmiastowej deportacji i wprowadzenia zakazu przekraczania granic Grecji, głosi hasła: *Grecja dla Greków, Precz z unijną demokracją i liberalizmem*⁴⁹.

Podsumowanie

Partie nacjonalistyczne, zarówno o proweniencji populistycznej, umiarkowanie radykalne czy ekstremalnie radykalne o proweniencji neofaszystowskiej, mają znaczącą pozycję we współczesnej polityce europejskiej. W stosunku do integracji europejskiej zajmują stanowisko eurosceptyczne lub eurokrytyczne. Główną przyczyną jest inkluzywny charakter Unii Europejskiej w kwestii imigrantów. Partie nacjonalistyczne opowiadają się przeciw polityce migracyjnej UE, wielokulturowości, zwłaszcza islamizacji Europy; przeciw polityce socjalnej i demograficznej. W kwestiach narodowych dążą do przywrócenia pełnej suwerenności, likwidacji UE, protestują przeciw federacyjnemu modelowi Unii, przeciwko wspólnej walucie, żądają zachowania tożsamości narodowej i religijnej. Preferują gospodarkę narodową, protekcyjność i samowystarczalność ekonomiczną. W dotkniętej przez kryzys Europie populistyczne partie zyskują poparcie społeczne wskutek pauperyzacji, recesji oraz marazmu polityków, wyrażonym w bezsilności w zetknięciu z problemem przywrócenia wzrostu gospodarczego. Takie ugrupowania, jak grecki Złoty Świt, francuski Front Narodowy czy włoski Ruch Pięciu Gwiazd, umacniają swą pozycję dzięki nieudolnym establishmentom w swych krajach i specyficie reform wewnątrz Unii Europejskiej. Partie nacjonalistyczno-populistyczne pozyskują entuzjastów i rosnący permanentnie elektorat wskutek radykalizacji nastrojów społecznych. Wielokrotnie podnoszą hasła walki z nielegalną imigracją – dylematem, który szczególnie dotyka Francję, rezultatem jest niesłabnąca popularność Frontu Narodowego, największej obecnie partii tego typu w Europie. Sukcesy polityczne nacjonalistów europejskich stały się wręcz spektaku-

⁴⁹ T. Bielecki, *Złoty Świt, czyli Grecja tylko dla Greków*, [Online], dostępne: http://wyborcza.pl/1,76842,11658323,Zloty_Swit_czyli_Grecja_tylko_dla_Grekow.html, 17.03.2017.

larne, pomimo że przewodnicząca najliczniejszej partii tego typu w Europie – Frontu Narodowego – Marine Le Pen przegrała w 2017 r. wybory prezydenckie we Francji. Podobnie było w Austrii. Nie miało to wpływu na zmniejszenie wrogości partii nacjonalistycznych do Unii Europejskiej i nie wpłynęło na redukcję tego typu ugrupowań, których ilość i potencjał polityczny permanentnie wzrasta, generując nastroje niepokoju wśród mniej radykalnych warstw społeczeństw państw europejskich. Nacjoniści kontestują zależność krajowych władz od dyrektyw płynących zarówno z Brukseli, jak i z Berlina. Zmitygować radykalizm partii nacjonalistycznych mogło zliberalizowanie paktu fiskalnego, który został narzucony Europie przez Niemcy. Reforma zaproponowana przez Berlin doprowadziła do dwucyfrowego poziomu bezrobocia w większości państw Unii (w Grecji i Hiszpanii bezrobocie sięgało ponad 25%, obecnie widać tendencje spadkowe, jednak oscyluje w granicach 22% – Hiszpania, 25% – Grecja), które dotknęło szczególnie wykształconych młodych ludzi, uniemożliwiając im adekwatny rozwój zawodowy. Probabilistycznie należy przyjąć negatywną wizję przyszłości integracji europejskiej. Jeżeli politycy głównego nurtu nie zaczną zmieniać kierunku swojej polityki, Europę czeka wzrost partycypacji ugrupowań nacjonalistycznych nie tylko w życiu politycznym, ale przede wszystkim w rządach. Predyktowana perspektywa Europy może oznaczać renesans autorytaryzmu lub nawet tendencje totalitarne, co, jak wiadomo z autopsji, może mieć tragiczne konsekwencje.

BIBLIOGRAFA

Najważniejsze dokumenty:

- Bielecki T., Złoty Świt, czyli Grecja tylko dla Greków, [Online], dostępne: http://wyborcza.pl/1,76842,11658323,Zloty_Swit_czyli_Grecja_tylko_dla_Grekow.html, 17.03.2017.
- Marine Le Pen ogłosiła „śmierć” układu z Schengen, [Online], dostępne: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Marine-Le-Pen-oglosila-smierc-ukladu-z-Schengen,wid,18132223,wiadomosc.html?ti-caid=116861>, dostęp 20.02.2016.
- Pawłowiec D., Wywiad z europosem Nickiem Griffinem europosem Brytyjskiej Partii Narodowej, Eu-
arabia, [Online], dostępne: <https://nacjonalizm.wordpress.com/tag/polityka-narodowa/>, 27.03.2017.
- Program Frontu Narodowego: polityka zagraniczna, [Online], dostępne: www.frontnational.com, 19.02.2016.
- Wykaz państw członkowskich Unii Europejskiej, [Online], dostępne: <http://stat.gov.pl/sprawozdawczosc/intrastat/wykaz-panstw-czlonkowskich-unii-europejskiej/>, 26. 08.2017.

Druki zwarte:

- Jankiewicz J., *Nowa skrajna prawica w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Toruń 2007.
- Kilar R., *Francuski Front Narodowy*, Kraków 2001.
- Laqueur W., *Faszyzm*, Berlin 1998.
- Le Pen J.-M., *Nadzieja*, Warszawa 1994.
- Maćkowiak P., *Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec. Wizerunek neofaszystowskiej partii*, Warszawa 1993.
- Moroska-Bonkiewicz A., *Eurosceptycy – nowe wyzwanie dla niemieckiej sceny politycznej*, Katowice 2015.
- Popiuk-Rysińska I., *Unia Europejska*, Warszawa 1998.
- Zaręba Z., *Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ) wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*, Wiedeń 1999.

IWONA GOŁĘBIEWSKA

Najważniejsze artykuły:

- Kruk A., *Austria wobec procesu integracji europejskiej*, Rocznik Integracji Europejskiej 2013, nr 7/2013.
- Krzysztofek K., *Pogranicza i multikulturalizm w rozszerzonej Unii*, Studia Europejskie, 1/2003.

ALEKSANDRA FRĄCKIEWICZ

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Unia Europejska jako aktywny podmiot w wojnie z terroryzmem: regulacje prawne i procedury postępowania

Streszczenie: Artykuł skupia się na prawnym i proceduralnym aspekcie działań podejmowanych przez Unię Europejską (UE), a przyczyniających się do przeciwdziałania terroryzmowi. Opisana została historia rozwoju współpracy wszystkich państw członkowskich oraz ewolucja systemów, instytucji oraz organów na płaszczyźnie ochrony bezpieczeństwa. Autorka analizuje najważniejsze dokumenty, przytacza wybrane ataki terrorystyczne wraz z ich następstwami w działaniu UE.

Wstęp

Poprzez doświadczenie państw europejskich wynikające z wojen światowych postanowiono podjąć współpracę międzynarodową, głównie poprzez stworzenie wyspecjalizowanych instytucji, gwarantując przez to bezpieczeństwo i zapobieganie konfliktom zbrojnym w przyszłości. Dlatego też w 1951 r. w Paryżu podpisano Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS)¹, 6 lat później powołano do życia, na mocy traktatów rzymskich, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euroatom)² wraz z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG), która w roku 1993 działała jako Wspólnota Gospodarcze. Impulsem rozpoczynającym działania EWG w walce z terroryzmem był rozwój „terroryzmu islamskiego”³ i towarzysząca mu ma-

¹ Por.: The European Communities, *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe*, [Online], dostępne: http://www.cvce.eu/obj/the_european_communities-en-3940ef1d-7c10-4d0f-97fc-0cf1e86a32d4.html, 24.03.2015.

² Por.: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, traktat EWG – tekst pierwotny, [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pl.htm, 24.03.2015.

³ B. Hoffman, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, 1999, s. 89.

sakra w Monachium podczas letnich igrzysk olimpijskich w 1972 r.⁴, gdzie śmierć poniosło 17 osób. Lata 70. XX w. obfitowały w rozwój terroryzmu na kontynencie europejskim. Wtedy to rozpoczynały swoją działalność Czerwone Brygady we Włoszech, Irlandzka Armia Republikańska czy też Organizacja 17 Listopada w Grecji.

Terroryzm jest ogromnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa, wartości i wolności obywateli Unii Europejskiej (UE), jak i całej Wspólnoty. „Zapobieganie”, „ochrona”, „ściganie” oraz „reagowanie” są czterema podstawowymi filarami walki z tym zjawiskiem. UE prowadzi działania wobec źródeł terroryzmu, jego możliwości i zasobów. Podejmuje również wszelkie starania by zapobiegać oraz represjonować akty terrorystyczne. Zagrożenia te są niezależne od granic państwowych, dlatego potrzebna jest współpraca nie tylko na szczeblu krajowym, ale również międzynarodowym. Z tego względu państwa członkowskie Unii Europejskiej postanowiły podjąć wspólne działania, aby zapewnić jak największą ochronę swoim obywatelom.

Zacieśnienie współpracy w aspekcie przeciwdziałania terroryzmowi czy też innym formom przestępczości zorganizowanej, nastąpiło wraz z podpisaniem 19 czerwca 1985 r. porozumienia o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach, czyli Schengen I. Nie miał on tylko na celu, jak nazwa wskazuje, zniesienia kontroli granicznej, ale również wprowadzenie szeregu działań zwalczających negatywne skutki tego zjawiska⁵. Warto również podkreślić, iż strefa Schengen została ustanowiona poza porządkiem prawnym Wspólnot, czyli nie była ona obligatoryjna wobec państw członkowskich. 19 czerwca 1990 r. wprowadzono dość szeroki wachlarz działań uzupełniających, czyli tzw. Porozumienie Wykonawcze do Układu z Schengen (Schengen II)⁶. Jednym z nich było powołanie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS): „Jest to system umożliwiający krajowym służbom granicznym, celnym i policyjnym odpowiedzialnym za kontrole w strefie Schengen i na jej granicach zewnętrznych wymianę wpisów dotyczących osób poszukiwanych lub zaginionych, a także skradzionych pojazdów oraz dokumentów”⁷. Uważa się, że największą zaletą SIS jest brak gromadzenia danych w dziedzinie daktyloskopii. Pokazuje to pewien stopień zaufania oraz zapewnia pewnego rodzaju poczucie prywatności obywateli UE.

Obecnie stosowany jest system SIS II (zatwierdzony 20 grudnia 2006 r.), będący kontynuacją swojego poprzednika, a zarazem cechujący się znacznie większą funkcjonalnością. Głównym problemem poprzedniej wersji było ograniczenie przetwarzania tak dużej ilości danych⁸. Zmieniły się również dotychczasowe podstawy prawne

⁴ Por.: J. Sanchez, *Terrorism & Its Effects*, Global Media, Sierpień 2007, s. 144.

⁵ Por.: Porozumienie z Schengen, Dz. U. UE nr L 239 z 22.09.2000.

⁶ Artykuł 92 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. U. UE nr L 239/19 z 22.09.2000, s. 34.

⁷ System Informacyjny Schengen II. Swoboda przemieszczania się i bezpieczeństwo, Broszura informacyjna Komisji Europejskiej, [Online], dostępne: www.gliwice.po.gov.pl/images/SIS_II.pdf, 30.03.2015.

⁸ Por.: *Co to jest System Informacyjny Schengen (SIS)?*, [Online], dostępne: www.policja.pl/pol/sirene/sis/12473,Co-to-jest-System-Informacyjny-Schengen-SIS.html, 30.03.2015.

wpisów do SIS oraz poprawiła się jakość danych i zdolność identyfikacji osób (m.in. notki o osobach wobec których popełniono nadużycie, wykorzystując ich tożsamość w wyniku błędnej identyfikacji czy też dodanie fotografii)⁹.

7 lutego 1992 r. doszło do znacznej modyfikacji dotychczasowych Wspólnot. Zmiana nazwy na Unię Europejską oraz regulacje z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych były postanowieniami podpisanego Traktatu o Unii Europejskiej w holenderskim Maastricht. Trójfilarowość stała się podstawą polityki, a terroryzm znajdujący się w zakresie III filaru – Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych – został uznany za jedno z głównych zagrożeń bezpieczeństwa UE, co zostało potwierdzone oficjalnie na nieformalnym spotkaniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw członkowskich 14 października 1995 r. w La Gomera. Przyjęta wówczas deklaracja opisywała terroryzm jako zagrożenie dla demokracji, praw człowieka oraz rozwoju gospodarczego i społecznego¹⁰.

Bodźcem zacieśniającym jeszcze bardziej współpracę w obrębie bezpieczeństwa było uchwalenie 30 stycznia 1997 r. przez Parlament Europejski rezolucji dotyczącej zwalczania terroryzmu¹¹. Nawoływała ona państwa członkowskie do bardziej restrykcyjnego podejścia wobec tego zjawiska – już samo sławienie działań czy ideologii terroryzmu zostało uznane za przestępstwo. Po raz pierwszy zawarto również definicję terroryzmu¹²: „akty oporu w krajach trzecich podejmowane wobec struktur państwowych, które same odwołują się do metod terrorystycznych”¹³.

Jednakże w niedalekiej przyszłości nastąpiły istotne zmiany w funkcjonowaniu III filaru UE. Podpisany 2 października 1997 r. traktat amsterdamski, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., sprawił, że część przepisów (polityka azylowa, wizowa i imigracyjna) zostało przeniesionych do I filaru. Kwestię terroryzmu zawarto nie tylko w obrębie III filaru, ale również w II, gdzie uwaga skupiała się na bezpieczeństwie międzynarodowym. Zatem zwalczanie terroryzmu odbywało się w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym¹⁴. Mimo to zaistniał pewien problem. Zjawisko terroryzmu zostało przypisane do dziedziny przestępczości zorganizowanej, lecz okazało się nieoptymalnym podejściem do tego zagadnienia¹⁵.

⁹ Por.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz. U. UE nr L 381/4 z 28.12.2006.

¹⁰ Por.: Madrid European Council. 15 And 16 December 1995 Presidency Conclusions, Annex 3: Terrorism La Gomera Declaration, [Online], dostępne: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_en.htm#, 01.04.2015.

¹¹ Por.: Rezolucja z dnia 30 stycznia 1997 r. w sprawie zwalczania terroryzmu w Unii Europejskiej, Dz. U. C 55, z 24.02.1997.

¹² Por.: K. Wiak, *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, Lublin 2009, s. 179.

¹³ Official Journal of the European Communities, Dz. U. UE nr C 55 z 24.02.1997.

¹⁴ Por.: F. Jasiński, M. Narojek, P. Rakowski, *Wewnętrzne i zewnętrzne aspekty współpracy antyterrorystycznej w Unii Europejskiej w kontekście Polski jako państwa członkowskiego*, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2006, s. 12.

¹⁵ Por.: D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej. Nowy impuls*, Toruń 2006, s. 105.

Mimo to współpraca w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu miała być jeszcze sprawniejsza. Składać się na to miały m.in.: ściślejsza współpraca policji, władz centralnych i innych właściwych instytucji za pomocą Europolu, stopniowe ujednoczenie przepisów karnych państw członkowskich¹⁶. Istotną zmianą było zastąpienie wspólnych działań aktami wiążącymi – decyzjami i decyzjami ramowymi¹⁷.

30 lipca 1996 r. w Paryżu na Ministerialnej Konferencji dotyczącej Terroryzmu spotkały się państwa grupy G7 – najbardziej znaczące i uprzemysłowione. W jej skład wchodziły: Wielka Brytania, Kanada, Stany Zjednoczone, Włochy, Japonia, Niemcy, Francja oraz dodatkowo jako całość Unia Europejska. Podczas szczytu podjęto decyzję o wprowadzeniu 25 środków zwalczających zjawisko terroryzmu w 6 kategoriach: poprawa współpracy i możliwości antyterrorystycznych, odstraszenie, oskarżenie i karanie terrorystów, azyl, granice i podróże, dokumenty, poszerzenie traktatów międzynarodowych i innych porozumień, rodzaje finansowania terroryzmu oraz poprawa wymiany informacji na temat terroryzmu¹⁸.

Kilka lat później, a dokładniej 26 lutego 2001 r., podpisany został traktat nicejski. Zawarto w nim zagadnienia podjęte przez Radę Europejską podczas październikowego spotkania w Tampere w roku 1999. Między innymi powołano do życia Eurojust – Europejską Jednostkę Współpracy Sądowej o charakterze prokuratorskim. Eurojust wspiera właściwe organy państw członkowskich w celu usprawnienia ich dochodzenia i ścigania, gdy mają do czynienia z przestępczością transgraniczną poprzez koordynowanie działań prokuratur krajowych państw członkowskich. Może również udzielać wsparcia logistycznego, np. pomocy w tłumaczeniu, interpretacji oraz organizacji spotkań koordynacyjnych¹⁹.

Poprzedzając o kilka dni ataki terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych, które zmieniły cały świat, 5 września 2001 r. deputowani Parlamentu Europejskiego wydali zalecenie dotyczące roli UE w zwalczaniu terroryzmu²⁰. Zdefiniowano w nim pojęcia „aktu terrorystycznego” oraz „terrorystycznego związku lub organizacji”. Zwrócono uwagę na tzw. sieci terrorystyczne dysponujące umowami międzynarodowymi oraz ogromnym wsparciem finansowym. Ponadto wezwano Radę do sprawniejszego wprowadzenia ENA (Europejskiego Nakazu Aresztowania) oraz wydania decyzji ramowej określającej ogólne sankcje i standardy karne dla wszystkich państw członkowskich w celu zwiększenia efektywności walki z terroryzmem. Parlament Europejski apelował również o przyjęcie pewnego kanonu w dziedzinie odszkodowań dla ofiar przestępstw terrorystycznych.

¹⁶ Por.: J. Justyński, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2003, s. 147.

¹⁷ Por.: P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002, s. 229.

¹⁸ Por.: G7/P8 Ministerial Conference on Terrorism, Paris, 30 July 1996, [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/polju/en/EJN225.pdf, 03.04.2015.

¹⁹ Por.: Eurojust. The European Union's Judicial Cooperation Unit, Mission and tasks, [Online], dostępne: <http://eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx>, 3.04.2015.

²⁰ Por.: European Parliament recommendation on the role of the European Union in combating terrorism, Dz. Urz. UE nr A5-0273/2001 z 05.09.2001.

W wyniku impulsu po atakach terrorystycznych w Nowym Jorku i Waszyngtonie z 11 września 2001 r., Unia Europejska tylko w przeciągu roku wydała kilkadziesiąt aktów politycznych i prawnych. Odbyło się również wiele spotkań najwyższej rangi. W pojęcie i analizowanie zjawiska terroryzmu zostały zaangażowane wszystkie unijne instytucje. Już 21 września w Brukseli zwołano „nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w celu przeanalizowania sytuacji międzynarodowej, jaka ukształtowała się w następstwie terrorystycznych ataków w Stanach Zjednoczonych, oraz nadania właściwej dynamiki działaniom Unii Europejskiej”²¹. Przyjęto plan działania w dziedzinie zwalczania zjawiska terroryzmu, jednocześnie solidaryzując się i ściśle współpracując ze Stanami Zjednoczonymi (m.in. niezwłocznie utworzono specjalistyczną grupę ds. terroryzmu w ramach Europolu). Rada wyraziła zgodę na wprowadzenie ENA i przyjęcie wspólnej definicji terroryzmu jednocześnie apelując, aby wszystkie konwencje dotyczące walki z terroryzmem zostały bezzwłocznie wdrożone. Określono efektywne kierunki działań wobec finansowania terroryzmu i stworzono ogólną listę organizacji terrorystycznych, kategorycznie odrzucając utożsamianie fanatycznego terroryzmu z krajami arabskimi i muzułmańskimi. Kilkanaście dni później, 3 października 2001 r., Komisja Europejska zatwierdziła propozycję zamrożenia wszystkich środków 27 organizacji, jak i osób fizycznych podejrzanych o udział w atakach (ujętych w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady²²), jednakże na okres tymczasowy ze względu na przepisy stworzone w tzw. pośpiechu. Dwa miesiące później powołano grupę wyspecjalizowanych naukowców w celu opracowania strategii dotyczącej walki z terroryzmem biologicznym i chemicznym.

27 grudnia 2001 r. Rada Unii Europejskiej przedstawiła swoje stanowisko w sprawie zwalczania terroryzmu w dwóch dokumentach. W pierwszym podjęto szereg postanowień, szczególnie dotyczących spraw finansowych. Przepiętstwem określono rozmyślne przekazywanie lub gromadzenie funduszy z zamiarem użycia tych środków w celu przeprowadzenia aktów terrorystycznych. Postanowiono zamrozić oraz zablokować dostęp do funduszy i innych źródeł finansowych osób ściśle powiązanych z działaniami terrorystycznymi. Zapowiedziano również podjęcie środków mających na celu zwalczanie werbowania członków do grup terrorystycznych oraz uniemożliwienie zaopatrywania terrorystów w broń²³. W drugim zaś ujęto szczególne środki zwalczania terroryzmu. Zostały zdefiniowane pojęcia „grupy terrorystycznej”, „grupy sformalizowanej”, „aktu terrorystycznego” oraz „osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych” – do tych ostatnich dołączono szczegółową listę wraz z nazwiskami i danymi²⁴.

²¹ Nadzwyczajne Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 21 września 2001, [Online], dostępne: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/E7E8378D7C59500FC1256E75005613EA/\\$file/ME4511.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/E7E8378D7C59500FC1256E75005613EA/$file/ME4511.pdf), 04.04.2015.

²² Por.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący wartości danych dostarczonych w ramach Programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów, Dz. U. UE COM/2013/0843 z 27.11.2013.

²³ Por.: Por.: Wspólne stanowisko Rady z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, Dz. U. UE nr L 344 z 28.12.2001.

²⁴ Por.: Wspólne stanowisko Rady z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, Dz. U. UE nr L 344 z 28.12.2001.

Po niedługiej przerwie Rada Unii Europejskiej 13 czerwca 2002 r. przyjęła kolejną decyzję ramową dotyczącą zwalczania terroryzmu²⁵. Ponownie państwa członkowskie zostały wezwane do radykalizacji środków wobec zjawiska terroryzmu. W świetle decyzji ramowej określono klasyfikację przestępstwa terrorystycznego jako zachowania przejawiającego łącznie 3 przesłanki. Po pierwsze, czy zachowanie terrorysty odpowiada przynajmniej w części przestępstwu ujętym w art. 1 decyzji (m.in. porwania lub branie zakładników, ataki na życie ludzkie, spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych, użyteczności publicznej). Po drugie, czy ów czyn może narazić daną organizację międzynarodową bądź kraj na poważne straty oraz finalnie sprawca musi dążyć do osiągnięcia jednego z trzech celów ujętych w Decyzji - poważnego zastraszenia ludności, bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania, poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju lub organizacji międzynarodowej. Reguluje także kwestię przestępstw dotyczących grup terrorystycznych oraz określa środki łagodzące wobec osób związanych z atakami czy też organizacjami terrorystycznymi. Tego samego dnia wydano również decyzję ramową dotyczącą wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych²⁶ oraz europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi²⁷.

Kolejnym dokumentem przyjętym przez Radę Europejską była Europejska strategia bezpieczeństwa (ESB) wydana w grudniu 2003 r. Za podstawowe cele UE uznano: stworzenie porządku międzynarodowego na zasadzie multilateralizmu, przeciwdziałanie jakimkolwiek zagrożeniom oraz udział w stabilizacji najbliższego sąsiedztwa Unii. Określono najważniejsze zagrożenia dla Unii, tj. terroryzm, konflikty regionalne, upadłe państwa, przestępczość zorganizowana i rozpowszechnianie broni masowego rażenia²⁸. Podkreślono znaczenie wszystkich postanowień jako spójne, zależne od siebie. Wezwano do nietraktowania każdego z osobna. Opisano również najmniej-bezpieczniejszy scenariusz, w którym terroryści wchodzi w posiadanie broni masowego rażenia²⁹.

Pomimo wszelkich decyzji ramowych, deklaracji czy też strategii, nie udało się zapobiec kolejnym atakom. 11 marca 2004 r. był potężnym wstrząsem dla całej Unii Europejskiej. Pomimo zapewniania o bezpieczeństwie Europejczyków, seria zamachów w Madrycie ukazała, że problem terroryzmu nie dotyczy tylko Stanów

²⁵ Por.: Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, Dz. U. UE nr L 164 z 22.06.2002.

²⁶ Por.: Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, Dz. U. UE nr L 162 z 20.06.2002.

²⁷ Por.: Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dz. U. UE nr L 190 z 18.07.2002.

²⁸ Por.: Europejska strategia bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie, [Online], dostępne: http://bip.mon.gov.pl/u/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2014/07/Strategia_UE.pdf, 06.04.2015.

²⁹ Por.: E. Posel-Częścik, *Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Polski*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych 2004, nr 49, s. 1238.

Zjednoczonych, Iraku, Afganistanu, ale również Starego Kontynentu. Eksplozje w madryckich pociągach pochłonęły około 200 ludzkich istnień, w co Europa nie mogła uwierzyć³⁰. Kilka dni później ministrowie ds. wewnętrznych i sprawiedliwości w trybie pilnym opracowali wytyczne wyznaczające strategię³¹ i kierunki zmian w walce z terroryzmem. Dokument ten zwiększył swoją rangę 25 marca po przyjęciu go w Brukseli przez Radę Europejską. Już na początku dokumentu wyrażono współczucie rodzinom ofiar zamachów madryckich oraz całemu hiszpańskiemu narodowi. Dołączono również Deklarację solidarności w obliczu zagrożenia terroryzmem³², w której dzień 11 marca został ogłoszony Dniem Pamięci Ofiar Terroryzmu.

Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu wraz ze strategicznymi celami Unii Europejskiej w walce z terroryzmem wyeksponowała mobilizację sił i środków UE zapewniających ochronę ludności i instytucji, wsparcie dla państw dotkniętych terroryzmem oraz zapobieganie terroryzmowi na terenach państw członkowskich³³. Zaś już w czerwcu 2005 r. przyjęte zostało uzupełnienie w formie planu działania obejmującego siedem głównych celów strategicznych:

- Pogłębianie międzynarodowego porozumienia i wysiłku w zakresie walki z terroryzmem;
- Redukowanie dostępu finansowego terrorystom;
- Maksymalizacja zdolności UE do zapobiegania atakom terrorystycznym, wykrywania ich oraz zatrzymywania i osądzania sprawców;
- Zapewnienie bezpieczeństwa transportowi międzynarodowemu oraz zwiększenie ochrony granic UE;
- Zwiększenie zdolności Unii i poszczególnych państw, by uporać się z konsekwencjami aktów terroru;
- Zainicjowanie badań mających na celu rozpoznawanie czynników sprzyjających powstawaniu terroryzmu;
- Wspomaganie krajów trzecich, którym niezbędna jest pomoc zewnętrzna w zwalczaniu terroryzmu³⁴.

Dużym osiągnięciem na szczycie było powołanie urzędu koordynatora Unii Europejskiej ds. walki z terroryzmem (obecnie tę funkcję sprawuje Gilles de Kerchove).

³⁰ Por.: P. Ostaszewski, *Wspólna sprawa. Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 17, s. 1.

³¹ Por.: Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie planu działania Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu, Dz. Urz. UE nr P6_TA(2005)0219 z 07.06.2005.

³² Por.: Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu wraz z deklaracją solidarności, Monitor Europejski, [Online], dostępne: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/F34A979215252B0C-C125710D0036E59F/\\$file/ME_23\(96\)16.pdf?Open](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/F34A979215252B0C-C125710D0036E59F/$file/ME_23(96)16.pdf?Open), s. 193, 06.04.2015.

³³ Por.: Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu, Bruksela, 25 marca 2004, [Online], dostępne: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/F34A979215252B0C-C125710D0036E59F/\\$file/ME_23%2896%2916.pdf?Open](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/F34A979215252B0C-C125710D0036E59F/$file/ME_23%2896%2916.pdf?Open), 06.04.2015.

³⁴ Por.: B. Górka-Winter, *Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych 2004, nr 13, s. 1095.

Do jego zadań należy m.in. nadzorowanie prac Rady UE, raportowanie efektów wdrażania postanowień, usprawnianie komunikacji w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi między UE a państwami trzecimi oraz proponowanie priorytetów działań (obecnie najnowszą dziedziną działalności koordynatora jest problem powracających bojowników z Syrii i Iraku³⁵). Jednakże jednym z najważniejszych postanowień zdaje się być deklaracja solidarności, zgodnie z którą na prośbę któregośkolwiek z państw członkowskich dotkniętych aktem terrorystycznym pozostałe państwa ofiarują swoją pomoc przy użyciu stosownych środków, w tym również militarnych³⁶.

20 października 2004 r. przyjęto komunikat dotyczący ochrony infrastruktury krytycznej³⁷. Zawierał on propozycje dotyczące sposobu usprawnienia europejskich systemów zapobiegania atakom terrorystycznym wymierzonym przeciwko infrastrukturze krytycznej, zwiększenie gotowości i reakcji na tego typu ataki. 17 listopada 2005 r. Komisja znacznie rozbudowała program ochrony infrastruktury krytycznej, przyjmując „Zieloną księgę”³⁸.

Rada Europejska na szczycie w listopadzie 2004 r. zatwierdziła wieloletni program haski mający na celu stworzenie Europejskiej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, jednocześnie będący kontynuacją programu z Tampere³⁹, zatwierdzonego przez Radę Europejską w 1999 r. Plan przedstawia zarys podstawowych zagadnień i określa dziesięć szczegółowych priorytetów, na których powinna skoncentrować się polityka bezpieczeństwa UE w ciągu następnych pięciu lat. Walka z terroryzmem uplasowała się na drugim miejscu⁴⁰.

Mimo wysiłków oraz co rusz udoskonalanych strategii bezpieczeństwa, UE otrzymała kolejny cios. 7 i 21 lipca 2005 r. doszło do eksplozji bombowych na terenie Londynu, przygotowanych przez lokalną siatkę Al-Kaidy. Wówczas zginęło 56 osób, a co najmniej 700 zostało rannych⁴¹. Ataki te nie ugodziły tylko w Wielką Brytanię, ale i w całą Unię Europejską. Nie dość bowiem, że zdarzyło się to w jednej ze stolic państw członkowskich, to jeszcze podczas sprawowanej przez nią prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. I to właśnie na jej wniosek 15-16 grudnia przy-

³⁵ Por.: *Zagraniczni bojownicy i powrotowcy: dokument do dyskusji*, Dz. U. UE nr 157152/14REV 2 z 02.12.2014.

³⁶ Por.: A. Suchorzewska, *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia cyberterroryzmem*, Warszawa 2010, s. 129.

³⁷ Por.: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism, Dz. Urz. UE nr COM/2004/0702 z 20.10.2004.

³⁸ Por.: Zielona księga w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej, COM(2005) 576, [Online], dostępne: http://www.igkm.pl/site/publikacje/prawo/ue/com2005_0576pl01.pdf, 06.04.2015.

³⁹ Por.: Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions, [Online], dostępne: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#, 06.04.2015.

⁴⁰ Por.: Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (2005/C 53/01), [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF>, 06.04.2015.

⁴¹ Por.: London bombings, BBC News, [Online], dostępne: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4664419.stm, 06.04.2015.

jęto zaktualizowaną strategię w dziedzinie walki z terroryzmem, która zobowiązuje UE do „zwalczania terroryzmu w skali globalnej z poszanowaniem praw człowieka i uczynienie Europy bezpieczniejszą oraz umożliwienie jej obywatelom korzystania z wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”⁴². Co ważne, strategia ta porządkuje prowadzenie i planowanie prac. Wskazuje wręcz konkretne obszary działań, które mogą przynieść wartość dodaną na poziomie europejskim (m.in. wzmocnienie zdolności działania na szczeblu krajowym, umożliwienie współpracy europejskiej, czy też promocję międzynarodowego partnerstwa⁴³). Dokument obejmuje cztery obszary działań:

- Zapobieganie – ma na celu powstrzymanie rekrutacji nowych osób przez organizacje terrorystyczne;
- Ochrona – dotyczy zabezpieczenia potencjalnych celów ataków terrorystycznych (obywatele, obiekty);
- Ściganie – postawienie przed wymiarem sprawiedliwości sprawców aktów terrorystycznych oraz inne działania wymierzone w terrorystów, mające na celu uniemożliwienie działania oraz rozbięcie organizacji;
- Reagowanie – minimalizowanie skutków zamachów, skuteczne zarządzanie w sytuacji kryzysowej, pomoc ofiarom.

Strategia wydana pod brytyjską prezydencją cechowała się dużą przejrzystością i widać w niej było ogromne doświadczenie Zjednoczonego Królestwa w walce z terroryzmem. Odegrała również rolę narzędzia komunikacji wobec mieszkańców Europy, jak i partnerów zagranicznych.

23 czerwca 2008 r. Rada wydała tzw. decyzję z Prüm⁴⁴. Dotyczyła ona intensyfikacji współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej. Postanowienia decyzji pozwalają na bezpośrednią wymianę DNA, odcisków palców i danych rejestracyjnych pojazdów pomiędzy państwami członkowskimi UE. Dzięki nowym regulacjom możliwe stało się porównywanie indywidualnych profili DNA z profilami znajdującymi się w bazach danych innych państw członkowskich w ramach przeprowadzenia śledztwa. Decyzja Rady pozwoliła także na wymianę pomiędzy państwami członkowskimi danych osobowych w celu zapobiegania aktom terrorystycznym oraz zawiera ustalenia na temat wspólnych akcji policyjnych⁴⁵.

⁴² Plan działania Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu, P6_TA(2005)0219, [Online], dostępne: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta%282005%290219_/p6_ta%282005%290219_pl.pdf, 07.04.2015.

⁴³ Por.: M. Najorek, *Strategia UE w zakresie zwalczania terroryzmu*, [Online], dostępne: <http://www.terrorizm.com/strategia-ue-w-zakresie-zwalczania-terrorizmu/>, 07.04.2015.

⁴⁴ Por.: Decyzja Rady w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz.U. UE nr L 210 z 06.08.2008.

⁴⁵ Por.: Decyzja Rady nr 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. U. UE nr L 210/1 z 6.08.2008.

W ciągu roku Rada przyjęła kilka kolejnych decyzji. Ważniejszą z nich był plan działania dotyczący poprawy bezpieczeństwa materiałów wybuchowych. Głównym celem planu określono walkę ze stosowaniem na obszarze całej Unii Europejskiej materiałów i urządzeń wybuchowych przez terrorystów. Jednakże w grudniu 2009 r. na spotkaniu w Brukseli został zatwierdzony „Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli”, zastępując tym samym program haski. Postanowieniem programu zostało ułatwienie współpracy policji, służb celnych i wymiaru sprawiedliwości w UE, a ponadto poprawa bezpieczeństwa, wspieranie praw obywatelskich, koordynacja polityki azylowej, wizowej i migracyjnej. Objął on lata 2010–2014⁴⁶.

Unia Europejska podjęła również szereg działań w związku z rozwijającym się cyberterroryzmem. Niestety, skuteczna walka z tym zjawiskiem wiąże się ze wzmoczoną kontrolą obywateli, przez co pozbawiani są oni pewnego rodzaju osobistej wolności. Dlatego ważną kwestią jest, by walka z „sieciovym terroryzmem” odbywała się z uwzględnieniem praw obywatelskich oraz prawa do prywatności. Parlament Europejski w Zaleceniu wydanym 26 marca 2009 r. w sprawie utrwalenia bezpieczeństwa i podstawowych wolności w Internecie postanowił zwrócić uwagę państw członkowskich na problem cyberprzestępczości oraz zasugerował sposoby jej zwalczania⁴⁷. Podkreślono również, że dzięki wspomnianej wcześniej wolności, jaką gwarantuje Internet, można za jego pomocą rozpowszechniać przemoc, nawoływać do ataków terrorystycznych oraz prowokować do działań przestępczych opartych na nienawiści.

Wzmocnienie polityki bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości oraz umożliwienie skuteczniejszej i sprawniejszej budowy obszaru bezpieczeństwa UE to podstawowe postanowienia przyjętego 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego. Są one bardzo istotne w aspekcie ochrony obywateli przed atakami terrorystycznymi, które ściśle wiążą się z bezpieczeństwem. W ramach traktatu powołano również instytucję – Europejskiego Oskarżyciela Publicznego – gwarantującą łączność pomiędzy systemami wymiaru sprawiedliwości we Wspólnocie i w poszczególnych państwach. Zatem, jak widać, Unia Europejska, by walczyć ze zjawiskiem terroryzmu, podejmuje wiele inicjatyw zarazem politycznych, jak i legislacyjnych o bardzo zróżnicowanej tematyce.

Zdecydowanie należy również stwierdzić, iż Unia Europejska odgrywa znaczącą rolę w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu na skalę międzynarodową. Nie da się ukryć, że wiele działań może budzić pewne wątpliwości. UE zależy na tym, by mimo aktywności antyterrorystycznej nie wpływać destrukcyjnie na prawa podstawowe, które są fundamentem jej istnienia. Po zamachach z 11 września 2001 r., mimo impulsu do działania i zauważalnej (choć nieskutecznej) aktywności politycznej, proces legislacyjny nie funkcjonował tak, jak tego oczekiwano. Niestety, podjęte decyzje w UE w sprawie zwalczania terroryzmu nie zostały wdrożone w życie przez brak ra-

⁴⁶ Por.: Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. U. UE nr C 115 z 4.05.2010.

⁴⁷ Por.: Zalecenie Parlamentu Europejskiego z 26 marca 2009 r. dla Rady w sprawie utrwalenia bezpieczeństwa i podstawowych wolności w Internecie, Dz. U. UE nr C 117E z 6.05.2010.

tyfikacji państw członkowskich. Zagrożenie zostało przez Unię zbagatelizowane, co łatwo zauważyć chociażby na przykładzie utworzonych po zamachach z 11 września w ramach Europolu, sił zadaniowych, które mimo zapewnień o swojej niezłomności, już w 2004 r. okazały się kompletnie bezużyteczne.

W jaki sposób ocenić działania Unii podjęte po wydarzeniach w Stanach Zjednoczonych względem ataków madryckich? Albo w jaki sposób określić wysiłki włożone po 11 marca 2004 r. w kontekście zamachów w Londynie? Jaki sens mają podejmowane w ramach Unii Europejskiej rezolucje antyterrorystyczne, skoro 23-letni Nigeryjczyk jest w stanie bez żadnego problemu dostać się na pokład amerykańskiego samolotu lecącego z Amsterdamu do Detroit, mając przy sobie bombę? Jak bardzo lekceważony jest terroryzm w obrębie Starego Kontynentu skoro w „biały dzień” trzech uzbrojonych napastników otworzyło ogień w paryskiej redakcji magazynu „Charlie Hebdo” znajdującej się w centrum miasta, zabijając 12 osób oraz raniąc 11? Jednakże nie można pochopnie wysnuwać wniosku, że działania podejmowane na forum Unii uderzające w terroryzm są nieskuteczne. Państwa członkowskie i UE odnoszą również sukcesy. Niestety, o udaremnionych atakach terrorystycznych, co uznać należy za właściwe, praktycznie się nie mówi.

BIBLIOGRAFIA

Najważniejsze dokumenty:

- Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dz. U. UE nr L 190 z 18.07.2002 r.
- Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, Dz. U. UE nr L 162 z 20.06.2002 r.
- Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, Dz. U. UE nr L 164 z 22.06.2002 r.
- Decyzja Rady nr 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. U. UE nr L 210/1 z 6.08.2008 r.
- Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu, Bruksela, 25 marca 2004 r.
- G7/P8 Ministerial Conference on Terrorism, Paris, 30 July 1996.
- Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. U. UE nr L 239/19 z 22.09.2000 r.
- Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 21 września 2001 r.
- Plan działania Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu, P6_TA(2005)0219.
- Porozumienie z Schengen, Dz. U. UE nr L 239 z 22.09.2000 r.
- Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (2005/C 53/01).
- Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. U. UE nr C 115 z 4.05.2010r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz. U. UE nr L 381/4 z 28.12.2006r.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, traktat EWG – tekst pierwotny, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0023&from=PL>.

- Wspólne stanowisko Rady z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, Dz. U. UE nr L 344 z 28.12.2001r.
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego z 26 marca 2009 r. dla Rady w sprawie utrwalenia bezpieczeństwa i podstawowych wolności w Internecie, Dz. U. UE nr C 117E z 6.05.2010r.
- Zielona księga w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej, COM(2005) 576.

Druki zwarte:

- Górka-Winter B., *Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych 2004, nr 13.
- Jasiński F., Narojek M., Rakowski P., *Wewnętrzne i zewnętrzne aspekty współpracy antyterrorystycznej w Unii Europejskiej w kontekście Polski jako państwa członkowskiego*, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2006.
- Justyński J., *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2003.
- Niedźwiecki R., *Współczesny terroryzm. Jakie strategie zwalczania?*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej 2007, nr 4(69).
- Ostaszewski P., *Wspólna sprawa. Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 17.
- Posel-Częścik E., *Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Polski*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych 2004, nr 49.
- Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2002.
- Sanchez J., *Terrorism & Its Effects*, Global Media, Sierpień 2007.
- Slevin P., *Fear and heroism aboard Northwest Airlines Flight 253 after attempted bombing*, “The Washington Post”, Grudzień 2009.
- Suchorzewska A., *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia cyberterroryzmem*, Warszawa 2010.
- Szlachter D., *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej*, Toruń 2007.
- Wiak K., *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, Lublin 2009.

Najważniejsze artykuły:

- *Co to jest System Informacyjny Schengen (SIS)?*, www.policja.pl/pol/sirene/sis/12473,Co-to-jest-System-Informacyjny-Schengen-SIS.html.
- Eurojust. The European Union's Judicial Cooperation Unit, Mission and tasks, <http://eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx>.
- Europejska strategia bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie, http://bip.mon.gov.pl/u/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2014/07/Strategia_UE.pdf. The European Communities, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, http://www.cvce.eu/obj/the_european_communities-en-3940ef1d-7c10-4d0f-97fc-0cf1e86a32d4.html.
- *London bombings*, BBC News, Lipiec 2005.
- Madrid European Council. 15 And 16 December 1995 Presidency Conclusions, Annex 3: Terrorism La Gomera Declaration, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_en.htm#.
- Najorek M., *Strategia UE w zakresie zwalczania terroryzmu*, <http://www.terroryzm.com/strategia-ue-w-zakresie-zwalczania-terroryzmu/>.
- System Informacyjny Schengen II. Swoboda przemieszczania się i bezpieczeństwo, www.gliwice.gov.pl/images/SIS_II.pdf.

MICHAŁ RULSKI

WYDZIAŁ STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH I POLITOLOGICZNYCH
UNIwersytet Łódzki

Kryzys migracyjny jako próba dla unijnego *soft power*

Streszczenie: Kryzys migracyjny w sposób wyraźny podważył europejskie bezpieczeństwo, a także pozycję Unii Europejskiej (UE) w systemie międzynarodowym. Autor pragnie tutaj zbadać, w jaki sposób poszczególne działania organizacji – lub ich brak, wpłynęły na unijne *soft power*, rozumiane jako siła przyciągania i efektywne oddziaływanie dyplomatyczne, aksjologiczne i kulturalne. Jest to ściśle związane z rozważaniami na temat pozycji UE w obecnych stosunkach międzynarodowych oraz możliwości realizowania swojej politycznej woli w kontaktach z innymi podmiotami.

Wstęp

Migracje są postrzegane jako naturalny proces, towarzyszący ludzkości od początku jej istnienia. Zastanawiające jest zatem, dlaczego wzmożony ruch osób z Azji Zachodniej oraz Afryki Północnej¹ może podważyć ponad 60 lat realizowania projektu integracji europejskiej, a także stan bezpieczeństwa całego kontynentu. W poniższej analizie autor pragnie zastanowić się, w jaki sposób kryzys migracyjny, rozpoczęty w II dekadzie XXI w., determinuje pozycję UE w systemie międzynarodowym. Ważne tutaj będzie, w jaki sposób poszczególne działania organizacji² – lub ich brak, wpłynęły na unijne *soft power*³, rozumiane jako siła

¹ Na podstawie danych opracowanych przez International Organization for Migration wiemy, iż w 2015 r. przepływ osób wyniósł 1 046 599 osób, Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of Available Data and Information. Reporting Period 2015, [Online], dostępne: https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf, 20.10.2016.

² Autor posługuje się tym określeniem na podstawie art. 47 TUE.

³ Autor przyjął tutaj podobny pogląd, jak Jakub Zaborowski, tłumacz polskiego wydania *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, który podkreślał złożoność pojęcia *power*, patrz: J.S. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w światowej polityce*, tłum. J. Zaborowski, Warszawa 2007, s. 23.

przyciągania i efektywne oddziaływanie dyplomatyczne, aksjologiczne i kulturalne. Takie rozważania są ściśle związane z możliwościami realizowania swojej politycznej woli w kontaktach z innymi podmiotami. W tym przypadku mowa tutaj głównie o potencjalnym państwie członkowskim, jakim jest Turcja, a także o innych krajach w regionie śródziemnomorskim, na które należy wpływać, by zniwelować skutki omawianego kryzysu.

Patrząc na ten problem w sposób wieloaspektowy, można dywagować nad granicami UE, wraz z traktowaniem ich znacznie szerzej, jako wyznacznik wspólnoty kulturowej czy demokratycznej wizji świata⁴. Wydaje się zatem, iż istotniejszą jest cywilizacyjna heterogeniczność wszystkich państw członkowskich, przy czym takie zależności wychodzą poza zakres organizacji, gdy mówimy o samej Europie. Opierając się wyłącznie na danych geograficznych, Unia musi zarządzać granicami strefy Schengen, liczącymi 44 tys. km granic morskich oraz blisko 9 tys. km granic lądowych⁵. Granice lądowe całej organizacji z kolei wynoszą 13,271 km⁶. Przytoczenie takich wartości jest istotne dla zrozumienia poniższych procesów. Osobną kwestią jest wyznaczenie wymiaru potęgi, jaki wykorzystamy do sterowania nimi.

Główne założenia metodologiczne

Jednakże głównym celem badawczym jest zdiagnozowanie, które z miękkich zasobów potęgi Unii (cywilne, humanitarne, społeczne) mogą być użyte do zniwelowania skutków kryzysu migracyjnego. Jest to też związane z główną hipotezą badawczą, mówiącą, iż posiłkując się ułomnie takimi narzędziami, UE osłabia swoje *soft power*. Poza tym, i tak posługiwanie się jedynie tym wymiarem potęgi będzie niewystarczające do opanowania zaistniałej sytuacji. Idąc dalej w krytyce działań unijnych w omawianym problemie, należałoby się również posiłkować teorią *smart power* autorstwa Ernesta Wilsona III, ukazując, w jaki sposób można by zespolić obydwie wymiary potęgi⁷. Dla porządku wywodu należałoby przedstawić, jak rozumieć podstawowe zagadnienia. W uproszczeniu można przyjąć, iż drugie oblicze siły występuje, gdy jeden podmiot potrafi spowodować, by inni gracze chcieli tego samego, czego on pragnie. Taką zależność można nazwać wchłonięciem, kooptacją czy *soft power*. Przeciwnieństwem obrania takich metod w działalności międzynarodowej jest stosowanie *hard power* oraz mocy rozkazywania innym, jakie rozwiązania mają obrać⁸. Reasumując ten wątek nomenklatury można uznać, iż wpływ w relacjach międzynarodowych można

⁴ J. Frączek-Broda, *Nielegalna emigracja ze strefy MENA do Unii Europejskiej w 2012 i 2013 roku- stan obecny i prognozy*, [w:] A. Czupryński, M. El Ghamari, A. Polak (red.), *Efekty przemian w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej na początku drugiej dekady XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 143.

⁵ Roles and Responsibilities, [Online] <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities/>, 20.10.2016.

⁶ The World Factbook – CIA, [Online], dostępne: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html>, 21.10.2016.

⁷ Główne założenia zostały zawarte w artykule: E.J. Wilson III, *Hard Power, Soft Power, Smart Power*, "The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science", March 2008, Vol. 616, No. 1.

⁸ J.S. Nye, *Soft Power*, "Foreign Policy" No. 80, Twentieth Anniversary, (Autumn, 1990), s. 166.

uzyskać w wyniku przymuszania – *coerce*, kuszenia pomocą bądź zapłatą – *induce*, a także wspomnianego przyciągnięcia w swoje sojusze *co-opt*⁹.

Przyjęcie takich koncepcji jest potrzebne dla pozycjonowania UE jako specyficznego podmiotu międzynarodowego. Podstawowym zabiegiem merytorycznym powinno być wyróżnienie Unii jako aktora dyplomatycznego, funkcjonującego poza czy też obok samych państw członkowskich¹⁰. Co ciekawe, w dyskursie politologicznym istnieje tendencja do całościowego postrzegania Unii jako *soft power*. Jednakże trzeba zaznaczyć, iż owe zespolenie charakterystyki gracza uczestniczącego w relacjach globalnych z danym określeniem siły czy potęgi bywa omyłne oraz błędne¹¹. Patrząc z kolei na historię integracji europejskiej, UE musiała rozwijać się jako potęga cywilna, która uznawała, iż posiłkowanie się siłą wojskową jest uzasadnione wyłącznie w celu utrzymania czy przywracania pokoju. Dlatego też musi powstawać wyraźna sprzeczność pomiędzy realną możliwością ochrony jej wartości a realizacją długofalowych interesów geopolitycznych¹², które wymagają egzekwowania wszystkich zasobów potęgi. Można przy tym posługiwać się takimi terminami, jak potęga społeczna, potęga normatywna czy też potęga etyczna¹³, co może rozszerzać dyskurs odnośnie do komunikacji danej organizacji. Patrząc na anemię decyzyjną UE, można przewidzieć, że nie będzie to tworzyło faktów politycznych.

Podważenie dotychczasowych polityk

Kryzys migracyjny, a także jego podstawy, rozumiane jako destabilizacja obszaru Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej, ukazały fiasco dotychczasowych polityk zjednoczonej Europy odnośnie do jej południowego sąsiedztwa. O pełnej formalizacji oraz usystematyzowaniu takiej aktywności można mówić od 1995 r. i rozpoczęcia tzw. procesu barcelońskiego. Dotyczył on 15 ówczesnych państw członkowskich oraz krajów uwzględnionych w południowym wymiarze UE – Autonomii Palestyńskiej, Algierii, Cypru, Egiptu, Izraela, Jordanii, Libanu, Malty, Maroka, Syrii, Tunezji i Turcji¹⁴. Proces opierał się na trzech zasadniczych partnerstwach, takich jak: part-

⁹ B. Piskorska, *Soft power jako efekt ewolucji rozumienia siły we współczesnym ładzie międzynarodowym*, [w:] R. Czulda, R. Łoś, J. Reginia-Zacharski (red.), *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, Łódź 2013, s. 371.

¹⁰ J.A. Koops, G. Macaj, *Introduction: The European Union as a Diplomatic Actor*, [w:] J.A. Koops, G. Macaj (red.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Croydon 2015, s. 1.

¹¹ R. Cooper, *Hard power, soft power and the goals of diplomacy*, [w:] D. Held, M. Koenig-Archibugi (red.), *American Power in the 21st Century*, Cambridge 2004, s. 168.

¹² Á. de Vasconcelos (red.), *A strategy for EU foreign policy. European Union Institute for Security Studies*, Report N° 7, June 2010, s. 15.

¹³ W oryginale *ethical power*, choć sformułowanie to jest niejednoznaczne i niepopularne w dyskursie politologicznym toczonym w języku polskim.

¹⁴ Pomimo iż sam proces barceloński będzie ewoluował w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, to patrząc na zaangażowane strony, widzi się wyraźną niespójność. Turcja, Malta i Cypr były przecież państwami kandydującymi, reszta z wymienionych tutaj będzie dalej zakwalifikowana jako kraje sąsiedzkie, którym nigdy nie zostanie przedstawiona taka możliwość. Z kolei status Autonomii Palestyńskiej będzie spornym punktem rozważań na temat przyszłości Bliskiego Wschodu nie tylko na forum unijnym, ale

nerstwo polityczne i w sferze bezpieczeństwa; partnerstwo gospodarcze i finansowe oraz partnerstwo społeczno-kulturowe i humanitarne. Model tzw. koszyków, wzorowany na rozwiązaniach przyjętych w Akcie Końcowym KBWE z Helsinek z 1975 r.¹⁵, miał się przysłużyć ustanowieniu obszaru pokoju i stabilizacji, dobrobytu oraz rozwojowi zasobów ludzkich, koniecznych dla zrozumienia różnic międzykulturowych. Jest to o tyle ważne, iż część szczegółowych pomysłów nakreślonych w deklaracji barcelońskiej, jak np. budowanie stref wolnego handlu, będą pojawiały się w dalszych inicjatywach UE dla tego regionu¹⁶.

Realia polityczne ukazały, iż w trakcie realizowania procesu barcelońskiego Unia musiała spychać na boczny tor poszczególne założenia natury aksjologicznej w kontaktach z tamtejszymi reżimami niedemokratycznymi. W ten sposób można było nie tylko prowadzić przewidywalną politykę śródziemnomorską, nawet jeżeli jej praktyka była oderwana od oficjalnych i górnolotnych założeń, ale przede wszystkim utrzymać własne bezpieczeństwo. Okazuje się, iż zbyt długotrwałe, ułomne balansowanie między interesami członków Unii a lansowaniem pluralizmu politycznego i praw człowieka przez organizację musiało skutkować sprzecznymi decyzjami oraz obraniem odrębnych kierunków w aktywności zagranicznej. W tym wszystkim starano się utrzymać regionalną stabilizację¹⁷, będącą koniecznością dla urzeczywistnienia obydwu podejść w polityce zewnętrznej.

Ewolucją powyższego podejścia było ustanowienie w 2008 r. Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego, mającej być emanacją zintegrowanego podejścia UE względem budowania partnerstwa eurośródziemnomorskiego. Prócz zintensyfikowania powyższych partnerstw, starano się to uczynić poprzez przejście w stosunkach z południowym sąsiedztwem na wyższy poziom polityki, a także dążąc do stworzenia większej odpowiedzialności w działaniu wielostronnym w regionie¹⁸. Jednakże reakcja Unii na przebieg „arabskiej wiosny”¹⁹ ukazała, iż takie multilateralne płaszczyzny są nieskuteczne oraz deprecjonowane przez doraźne uzgodnienia bilateralne, zawiązywane zarówno przez UE i danego sąsiada południowego lub pomiędzy takim

i Narodów Zjednoczonych oraz innych organizacji międzynarodowych. Zdaniem autora nie można jednak deprecjonować powyższego sformalizowania jednego z wymiarów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.

¹⁵ J. Zając, *Gospodarcze aspekty procesu barcelońskiego*, „Studia Europejskie”, 2001, nr 4, s. 89.

¹⁶ Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference – 27-28/11/95, ss. 3-8.

¹⁷ P. Paździorek, *Inicjatywy NATO oraz Unii Europejska w regionie MENA po arabskiej wiosnie*, [w:] A. Czupryński, M. El Ghamari, A. Polak (red.), *Efekty przemian politycznych w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej na początku drugiej dekady XXI wieku*, Warszawa 2015, ss. 295, 298.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego, s. 5.

¹⁹ W tym punkcie warto pamiętać, iż termin „arabska wiosna” jest pojęciem europocentrycznym, stanowiącym parafrazę europejskiej Wiosny Ludów z XIX w. Wówczas kluczowym efektem było zniesienie pańszczyzny wraz z próbą upodmiotowienia najniższych warstw społecznych. Patrząc krytycznie, można stwierdzić, że posługiwanie się takim określeniem ma w zamyśle zaznaczyć zacofanie tamtejszych obszarów oraz próbę określenia celów i założeń protestujących społeczeństw, co okazało się niewłaściwe i błędne, J. Frączek-Broda, op. cit., s. 147.

państwem trzecim a członkiem Unii. Pokazuje to zatem jedną z głównych bolączek Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, rozsadzającą politykę zewnętrzną UE. Organizacja w dyskursie wewnętrznym na temat zaangażowania międzynarodowego skupiła się wyłącznie na tworzeniu potencjalnych projektów, jednakże w 2011 r. nie wdrożono żadnej inicjatywy, adresowanej dla południowego sąsiedztwa²⁰. To ukazuje ewidentne problemy decyzyjne, stale pogarszające pozycję Unii.

Warto tutaj przeanalizować podstawy oraz środowisko przeprowadzenia tak radykalnych zrywów społecznych, których następstwa prowadzą do eskalacji napięć, niepewnej przyszłości oraz chęci szukania lepszego jutra na kontynencie europejskim. Arab Human Development Report 2009 w sposób dobitny wskazywał wyzwania dla tego regionu, dotyczące zarówno problematyki demograficznej, gospodarczej, jak i środowiskowej²¹. Opisując ten stan w sposób bardziej dosadny, można stwierdzić, że to młodzi, biedni ludzie, żyjący w nieprzychylnym otoczeniu, są naturalnym adresatem pomocy państw rozwiniętych, a także łatwym obiektem dla manipulacji grup radykalnych. Tamtejsze elity nie zdobyły się na stworzenie realnych inicjatyw, których celem byłoby zniwelowanie antagonizmów o podłożu gospodarczym i społecznym. Paradoksalnie „arabska wiosna” spowodowała pogorszenie stopy życiowej najbiedniejszych, zmieniając jedynie oblicze elit w poszczególnych państwach. O ile kraje handlujące surowcami mogą kontynuować taki obrót, nawet nieoficjalnie, to społeczeństwa generujące swoje Produkty Krajowe Brutto przez turystykę straciły główne źródło dochodu. Po raz kolejny okazało się, iż skutki takich społecznych zrywów są finalnie antysocjalne i wymierzone przeciwko zwykłym obywatelom. Co więcej, tamtejsze radykalne zmiany, mające upodmiotowić tamtejsze społeczeństwa, wyraźnie podważyły relacje tych państw w UE²², mającej uchodzić za potęgę cywilną.

Wymusiło to na Unii totalne przeorientowanie swoich polityk względem południowego sąsiedztwa. Takie wyzwania dotyczą również aktywności prorozwojowej i humanitarnej, traktowanych jako narzędzia *soft power*. Jednym z ich założeń jest stworzenie takich warunków, by polepszyć życie ich adresatów, tak by ci nie migrowali. Jest to o tyle ważne, iż zjednoczona Europa jest największym dostarczycielem pomocy rozwojowej oraz humanitarnej²³, która w szczycie wyniosła 55%²⁴ wartości wszystkich światowych darczyńców. Dochodzi do tego również zaangażowanie w szereg programów i inicjatyw, jak również misjach reagowania kryzysowego w skali światowej²⁵. Dla doprecyzowania, w 2013 r. organizacja oraz jej członkowie ofiarowali

²⁰ P. Paździorek, op. cit., s. 301.

²¹ Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries, ss. 34, 36, 41, 48.

²² P. Paździorek, op. cit., ss. 284, 296.

²³ R. Zięba, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, Warszawa 2011, s. 234.

²⁴ M.K. David Cross, J. Melissen, *Conceptualizing European Public Diplomacy*, [w:] M.K. David Cross, J. Melissen (red.), *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*, Nowy Jork 2013, s. 2.

²⁵ Ibidem.

56,5 mld euro na rzecz walki z ubóstwem, przy czym przez dwa następne lata owa wartość spadała²⁶. Warto tutaj zaznaczyć, iż takie środki były przeznaczane na ogólnoswiatową działalność w tej problematyce. Nasuwa się pytanie, czy przeznaczane fundusze tak naprawdę przyczyniły się do rozwoju, w tym w najbliższym sąsiedztwie, czy też trafiały one w próżnię. Dochodzą do tego środki przeznaczane z samego budżetu unijnego poprzez programy wpisane w ramy finansowe 2014–2020 takie, jak: Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (planuje się przeznaczyć 19 661,64 mln euro); Europejski Instrument Sąsiedztwa (15 432,63 mln); Pomoc humanitarna (147,94 mln) oraz Wsparcie makroekonomiczne (564,56 mln)²⁷.

Kryzys migracyjny a stosunki z Turcją

Niebywałym wyzwaniem dla unijnego *soft power* oraz ogółu zdolności dyplomatycznych organizacji jest przeorientowanie relacji z Ankarą. Nastąpiło wyraźne przejście Unii z pozycji przyciągania tureckiego państwa, z którym jest w stowarzyszeniu od 1963 r., do pozycji petenta, próbującego w sposób doraźny zapewnić sobie bezpieczeństwo oraz ustabilizować przepływ migracji na swój teren. Wydaje się, iż to turecki prezydent Recep Tayyip Erdogan umiejętnie steruje przepływem migracji z Bliskiego Wschodu do Europy, kształtując przy tym dyskurs rozmów z Brukselą na temat rozwiązania tego problemu. Przykładem takiej zależności był efekt pertraktacji z 18 marca 2016 r. pomiędzy UE a tureckim rządem, podczas których ustanowiono nowy mechanizm regulujący przepływ ludności pomiędzy Turcją a Unią. Taki krok był konieczny nie tylko dla realnego planowania dalszego przemieszczania migrantów pomiędzy państwami unijnymi, ale i opanowania sytuacji na Morzu Egejskim oraz szlakach lądowych. Na podstawie umowy od 4 kwietnia 2016 r. Grecja miała odsyłać osoby, które przybyły na jej teren nielegalnie od 20 marca 2016 r. Tak rozpoczął się dwutorowy proces, który dotyczyć miał głównie uchodźców syryjskich, będąc przy tym dowodem gotowości Europy do działania w myśl konwencji genewskiej. Za każdym razem, gdy Syryjczyk zostanie oddelegowany Grecji z powrotem do Turcji, to następny miał być wysłany do UE. Jest to najbardziej problematyczna grupa, której nie można przecież deportować z Europy na teren objęty wojną. Dlatego też mają przebywać w obozach na terenie Turcji, przy czym Ankarą liczy na pomoc Biura Wysokiego Przedstawiciela NZ ds. Uchodźców. Turcja zobowiązała się do przyjmowania z powrotem nielegalnych migrantów bez względu na ich narodowość i pochodzenie. Wymaga to zespolenia działań służb granicznych na greckich wyspach oraz tureckim wybrzeżu, przy czym wszelki koszt tego procesu ma pokrywać UE²⁸.

²⁶ Komisja Europejska. Komunikat prasowy – Komisarz Piebalgs wzywa państwa członkowskie do nasilenia starań na rzecz zwiększenia pomocy rozwojowej, Bruksela, 8 kwietnia 2014 r.

²⁷ Opracowanie własne na podstawie: Programmes, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#partnership, 21.10.2016.

²⁸ Managing the Refugee Crisis: Commission reports on progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15 June 2016.

Podstawowym problemem analitycznym jest zdefiniowanie pojęcia „nielegalny imigrant”. Dotyczy to rozdziwki w legislacji samych państw członkowskich, przy czym to UE dąży do rozszerzenia tego terminu²⁹. Należy przy tym pamiętać, iż problem nielegalnej migracji dotyczy również osób, które wprawdzie przekroczyły daną granicę w sposób legalny, lecz nie mają już ważnych dokumentów, by przebywać na tym terenie³⁰. Przypadek unijny ukazuje zintensyfikowanie i zespolenie obydwu problemów. Dochodzi do tego zorganizowany mechanizm przejazdu czy przetransportowania osób na teren obcego państwa. Jest to realny, wieloaspektowy problem, jaki dotyka UE oraz jej członków. Należy przy tym zaznaczyć, iż w klasycznym pojmowaniu handlu ludźmi (*traffickingu*) istotne jest czerpanie zysku w postaci wzięcia opłaty za transport, a także wykorzystanie owego imigranta. W procesie przemytu osoby (*smuggling of person*) imigrant płaci za przywiezienie go w wybrane miejsce, wybierając sposób transportu oraz to, co będzie robił po dotarciu do celu³¹. Z perspektywy służb państwowych najważniejsze jest nielegalne przekroczenie granicy przez imigranta, a także przestępcze podmioty partycypujące w tym procesie.

Przemysłowa siatka działająca na terenie Grecji jest wynikiem współpracy miejscowych organizacji przestępczych z grupami z Pakistanu, Afganistanu oraz Syrii. Z kolei w procesie ubiegania się o azyl polityczny najważniejsze jest właściwe wyartykułowanie swoich racji przed odpowiednim urzędem. Najlepiej wówczas przedstawić dowody na szukanie schronienia przed politycznymi i wojennymi prześladowaniami. Jednakże tutaj pojawia się problem nielegalnych dokumentów, który jest zintensyfikowany przez wytwarzanie takich papierów w samych państwach członkowskich, np. w Grecji³². To pokazuje, iż sami obywatele szkodzą swoim państwom oraz utrudniają działania nieskutecznym służbom. Analizując potencjalną skuteczność omawianego mechanizmu, stwierdza się, że to urzędnicy tureccy zapowiadali deportację osób pochodzących z takich państw, jak Afganistan czy Somalia, do swoich rodzimych krajów. Widać tutaj biurokratyczne zawirowanie, które może blokować urzeczywistnienie tego procesu lub czynić go nieefektywnym lub powolnym³³.

Skuteczność tego mechanizmu jest zależna od właściwej kolejności zdarzeń i ich synchronizacji. Otóż żaden nowy emigrant nie powinien zostać wysłany do Grecji, zanim Turcja będzie w stanie absorbować tych wysłanych z UE. Ma to zapewnić realną kontrolę przepływu osób według powyższych ustaleń. Głównym wyzwaniem, przed jakim stają Unia oraz Turcja, jest poprawne wyznaczenie osób poruszających się pomiędzy ich granicami nielegalnie oraz tych, którzy nie mogą ubiegać się o azyl. Skomplikowanie tego procesu potwierdzali w swoich przemówieniach decydenci

²⁹ J. Frączek-Broda, op. cit., s. 144.

³⁰ Komunikat Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, Bruksela, dnia 19.07.2006, s. 2.

³¹ Dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, s. 1.

³² J. Frączek-Broda, op. cit., ss. 149-151.

³³ Migrant swap starts between Turkey, EU, [Online], dostępne: <http://www.hurriyetdailynews.com/migrant-swap-starts-between-turkey-eu-.aspx?PageID=238&NID=97266&NewsCatID=351>, 21.10.2016.

unijni, w tym Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker³⁴. Takie komentarze mogą świadczyć o braku profesjonalnego przygotowaniu tego projektu, a także o słabości zamysłów dyplomatycznych UE. Jest to o tyle ważne, iż koszt tego mechanizmu opierającego się na wymianie „żywego towaru” ma sponsorować strona unijna. Wprawdzie początkowa pomoc wyniesie 3 mld euro, jednakże Unia zobowiązała się do uzupełnienia tych środków o kolejne 3 mld do końca 2018 r. Gdy nielegalny przepływ osób zostanie zatrzymany lub wyraźnie zredukowany (choć oficjalne dokumenty nie podają, do jakiego stopnia), Unia i Turcja wdrożą program dobrowolnego przyjmowania uchodźców z Syrii ze względów humanitarnych. Co ciekawe, obie strony zobowiązały się do polepszenia sytuacji w syryjskim państwie³⁵, co można uznać za założenie totalnie długoterminowe.

Warto zatem zdiagnozować, dlaczego nastąpiło tak wyraźne osłabienie miękkiego wpływu Brukseli na turecką władzę, co przejawia się nie tylko w powyższych pertraktacjach dotyczących kryzysu migracyjnego. Jeszcze w I dekadzie XXI w. Komisja Europejska mogła nakreślać zobowiązania dla strony tureckiej w kwestii kultury i mediów, co następowało podczas pertraktacji akcesyjnych w rozdziale 26 – Kultura i edukacja. Dotyczyło to wprowadzenia przepisów umożliwiających emitowanie programów w językach mniejszości etnicznych. To pokazuje, jak przepisy prawne dotyczące aspektów tworzenia i odbierania kultury są zależne od stopnia demokratyzacji danego państwa oraz jego dążenia do europeizacji w myśl zaleceń UE. W ten sposób doprowadzono do powstania nowego programu w telewizji państwowej, emitowanego w języku kurdyjskim. Dalszym krokiem było pojawienie się programów w innych językach mniejszości na platformie państwowej. Dodatkowo doprowadzono do nadania koncesji stacjom regionalnym i lokalnym³⁶, co musiało oznaczać otwarcie się na kształtowanie dyskursu publicznego przez mniejsze podmioty. Jednakże już w II dekadzie XXI w. Unia Europejska nie potrafi zastopować mordowania Kurdów przez turecką armię, co jest dokonywane podczas rzekomej walki z Państwem Islamskim, które Ankara nieoficjalnie wspiera³⁷.

Zjednoczona Europa stała się zatem statystą w rozgrywce toczonej za swoją południową granicą. „Arabska wiosna” spowodowała ewidentny brak władzy³⁸, rozumianej jako zdolność decyzyjna, konieczna dla generowania jakiegokolwiek porządku. Wiele podmiotów stara się zatem wypełniać tę pustkę. Można tutaj dywagować, jak bardzo do serca wzięł sobie tę zależność R.T. Erdogan snujący coraz to ambitniejsze plany co do roli własnej osoby i Turcji w nowym układzie sił. Bezpieczeństwo oraz przyszłość UE próbującej emanować *soft power* i w ten sposób kształtującą swoje otoczenie międzynarodowe, jest zależne od człowieka wprowadzającego oficjalnie władzę autorytarną. Ten negatywny proces pogłębia się. Warto tutaj przypomnieć, iż to

³⁴ Managing the Refugee Crisis..., op. cit.

³⁵ EU-Turkey statement, 18 March 2016.

³⁶ K. Jakubowicz, *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010, ss. 212-213.

³⁷ P. Butler, *The Kurds: Turkey-NATO Genocide?*, [Online:], dostępne: <http://journal-neo.org/2016/03/18/the-kurds-turkey-nato-genocide/>, 21.10.2016.

³⁸ P. Paździorek, op. cit., s. 308.

turecki premier Ahmet Davutoglu podczas szczytu pomiędzy Turcją i Unią z 7 marca 2016 r. zaproponował rozwiązanie kwestii nielegalnej migracji i zabezpieczenia wymiany osób na trasie Bałkany – basen Morza Egejskiego. Dzięki staraniom tureckiego decydenta poruszono też kwestię wznowienia negocjacji akcesyjnych oraz ruchu bezwizowego ze strefą Schengen³⁹.

Kryzys migracyjny a integracja Bałkanów

Niepewność w unijnej polityce zewnętrznej dotycząca rozwiązania kwestii migracyjnych oraz stosunków z Turcją będzie pogarszała relacje organizacji z państwami Bałkanów Zachodnich, będących obszarem tranzytowym dla mas ludności, próbujących przedostać się do Unii. Od momentu zakończenia wojen domowych na tym obszarze oraz rozpoczęcia procesu stabilizacji i stowarzyszenia (*The Stabilisation and Association Process- SAP*), kraje nim objęte były przygotowywane do uzyskania członkostwa w UE⁴⁰. Udało się to Chorwacji w 2013 r., lecz niepewna jest przyszłość integracji reszty państw z Półwyspu Bałkańskiego. Albania dopiero w 2014 r. uzyskała status państwa kandydującego⁴¹. Macedonia od 2009 r. czeka z kolei na decyzję Komisji Europejskiej o rozpoczęciu oficjalnych rozmów akcesyjnych⁴², co nastąpiło w 2012 r. w przypadku Czarnogóry⁴³ oraz w 2014 r. dla Serbii⁴⁴. Z wielu przyczyn integracja Bośni i Hercegowiny z UE musi być procesem bardziej złożonym i wymagającym⁴⁵. Państwa realnie zorientowane na opcję proeuropejską, takie jak Albania, będą początkowo wykonywać zalecenia Brukseli dotyczące kontroli przepływu osób. Podobnie mogą zachowywać się Serbia oraz Czarnogóra, jednakże postępująca apatia decyzyjna zjednoczonej Europy co do rozwiązania problemów migracyjnych może spowodować, iż w tych krajach wygra opcja prorosyjska. Idąc dalej, dotychczasowe sukcesy w finalizacji poszczególnych rozdziałów integracji z UE⁴⁶ mogą być schowane „do szuflady” i nie będą kształtowały polityczności tych państw. To pokazuje, jak błędy geostrategiczne skutkują osłabieniem siły przyciągania, kwestionując słuszność integracji według zaleceń osłabionego podmiotu międzynarodowego. Historia pokazuje po raz kolejny, iż rosnąca pozycja Turcji będzie oznaczała odepchnięcie Bałkanów od Europy.

³⁹ E. Kart, *Turkey begins receiving 3-blm-euro fund for Syrian refugees from EU*, [Online], dostępne: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-begins-receiving-3-blm-euro-fund-for-syrian-refugees-from-eu.aspx?pageID=238&nID=96349&NewsCatID=510>, 21.10.2016.

⁴⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The Western Balkans and European Integration* Brussels, 21.5.2003, ss. 1-2.

⁴¹ European Commission, Commission Staff Working Document. *Albania 2015 Report*, s. 4.

⁴² Niepewna sytuacja polityczna w Skopje oraz brak postępów w kluczowych reformach państwowych będą przedłużały ten stan zawieszenia, European Commission, Commission Staff Working Document. *The Former Republic Yugoslav of Macedonia 2015 Report*, s. 4.

⁴³ European Commission, Commission Staff Working Document. *Montenegro 2015 Report*, s. 4.

⁴⁴ European Commission, Commission Staff Working Document. *Serbia 2015 Report*, s. 4.

⁴⁵ European Commission, Commission Staff Working Document. *Bosnia and Herzegovina 2015 Report*, ss. 4-5.

⁴⁶ Czarnogóra zdążyła otworzyć 20 rozdziałów rozmów, a 2 z nich są już sfinalizowane.

Potencjalna stabilizacja południowego sąsiedztwa

Największym wyzwaniem dla unijnego *soft power*, w tym potencjalnych zdolności kooperacji wraz z działaniami wojskowymi, będzie próba zatrzymania migracji przez przywrócenie stabilizacji w regionie. Najprostszym rozwiązaniem jest oczywiście dążenie do pomocy realnym uchodźcom jak najbliżej ich miejsca zamieszkania. Nie oznacza to, iż taka reakcja jest właściwa. Niekontrolowany ruch uchodźców oraz aktywność sił fundamentalistycznych podważa pozycję jordańskiego króla Abdullaha II. Dochodzą do tego niezrealizowane, choć obiecywane reformy wewnętrzne, co jeszcze pogarsza sytuację w tym państwie⁴⁷. Pojawia się tutaj problem dla Europy, gdzie zatrzymywać procesy migracji, skoro przebywanie tak znacznej ilości obcych będzie destabilizowało kolejne państwa w basenie śródziemnomorskim. Dlatego też rodzą się idee bardziej kompleksowego oraz długofalowego podejścia odbudowy regionalnej. Potencjalny „Plan Marshalla dla świata arabskiego” powinien uwzględniać, iż obszar śródziemnomorski jest naturalnym partnerem dla Europy. W związku z tym stworzenie takowej kompleksowej polityki⁴⁸ byłoby inwestycją dla dobra wszystkich zainteresowanych stron. Stymulowanie potencjalnych przemian politycznych w tym obszarze musi być tożsame z synergią wsparcia ekonomicznego ze wzmocnieniem tamtejszych struktur zarządzania. Podmiotami, które mogą wziąć na swoje barki to zadanie, są ONZ oraz UE, przy różnym natężeniu oraz istocie działań. Narody Zjednoczone powinny zapewnić takim inicjatywom ogólnoświatową legitymizację oraz zespałać fundusze, konieczne do ich realizacji. Unia z kolei mogłaby skupić się na misjach eksperckich w terenie, po wcześniejszym, właściwym zdiagnozowaniu poszczególnych wyzwań. Nie oznacza to, iż do tej pory zjednoczona Europa nie stosowała takich narzędzi odnośnie do swojego południowego sąsiedztwa, lecz istotne będzie ich dostosowanie do nowych warunków. Takie zaangażowanie będzie jednak wymagało zabezpieczenia militarnego. Tym niemniej, problemy regionu śródziemnomorskiego znacznie przewyższają zdolności oddziaływania Sojuszu Północnoatlantyckiego. I tak tamtejsze państwa nie chcą korzystać z pomocy w kwestiach rozbrojeniowych i demobilizacyjnych⁴⁹. Trudno się temu jednak dziwić, gdyż taki krok oznaczałby porzucenie przez ośrodki decyzyjne głównych argumentów w tamtejszej rozgrywce geostrategicznej. Dochodzi do tego również brak zaufania dla NATO. Powyższe rozważania dotyczą jednak bardziej kompleksowego problemu, jakim jest próba naprawienia postkolonii. Okazuje się zatem, iż wykorzystanie tych terenów oraz ich porzucenie nie jest właściwym rozwiązaniem, budzącym sprzeczność z wizerunkiem organizacji, która otrzymała pokojową nagrodę Nobla.

⁴⁷ P. Paździorek, op. cit., s. 288.

⁴⁸ F. Frattini, *Marshall Plan for the Arab world*, „Europe’s World”, 1 czerwca 2011, [Online], dostępne: <http://europesworld.org/2011/06/01/marshall-plan-for-the-arab-world/#.V53fnBJLXZJ>, 21.10.2016.

⁴⁹ P. Paździorek, op. cit., ss. 284, 290.

Podsumowanie

Reasumując, powyżej przedstawiono jedynie problemy w polityce zewnętrznej, lecz nie można zapomnieć o sferze wewnętrznej, która kreuje źródła *soft power*. Przede wszystkim dążenie UE do lansowania idei państwa prawa może być odbierane jako hipokryzja, skoro sami członkowie organizacji nie spełniają swojej podstawowej funkcji, jaką jest zabezpieczenie swoich granic. Dochodzi to tego wewnętrzny rozdźwięk między samymi państwami członkowskimi, a także poszczególnymi rządami narodowymi, a instytucjami unijnymi⁵⁰. Idąc dalej w krytyce, można stwierdzić, iż część decyzji Brukseli jest wymierzona w samych członków Unii⁵¹. Najbardziej dobitnymi przykładami wewnętrznych problemów UE są powtórzone wybory w Austrii oraz rozpoczęcie procesu wyjścia z organizacji Wielkiej Brytanii, co zostało potwierdzone wynikami tamtejszego referendum. Poważne błędy geostrategiczne oraz brak dalszego planu w kwestii wydarzeń w południowym sąsiedztwie będą intensyfikowały problemy Unii oraz wewnętrzny rozdźwięk odnośnie do sposobu poradzenia sobie z problemami. Skupienie się wyłącznie na próbie ratowania strefy euro spowodowało, iż organizacja nie mogła skutecznie reagować na przebieg arabskiej wiosny. Następnie spowodowało to destabilizację, niekontrolowaną migrację oraz zachwianie pozycji UE, uprzedmiotowionej w rozgrywce międzynarodowej. W ten sposób podważono nie tylko *soft power* organizacji, a przede wszystkim jakikolwiek wymiar potęgi.

BIBLIOGRAFIA

Najważniejsze dokumenty:

- Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries.
- Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference – 27-28/11/95.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The Western Balkans and European Integration Brussels, 21.05.2003.
- Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2016/408 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie tymczasowego zawieszenia relokacji 30% wnioskodawców przydzielonych Austrii na mocy decyzji (UE) 2015/1601 ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.
- Dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu.
- European Commission, Commission Staff Working Document. Albania 2015 Report.
- European Commission, Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2015 Report.
- European Commission, Commission Staff Working Document. Montenegro 2015 Report.

⁵⁰ Z racji, iż sprzeciw wobec początkowych, doraźnych i nieprzemyślanych kroków UE dyktowanych głównie przez Niemcy wyraziły państwa Grupy Wyszehradzkiej oraz Republiki Bałtyckie, R. Lyman, *Opposition to Refugee Quotas Softens in Europe's Old Communist Bloc*, [Online], dostępne: http://www.nytimes.com/2015/09/24/world/europe/opposition-to-refugee-quotas-softens-in-europes-old-communist-bloc.html?_r=0, 21.10.2016.

⁵¹ Przykładem takiego działania było przydzielenie państwom kwot migracyjnych, a później się z tego wycofując z racji obciążenia ich zdolności realizowania wniosków o udzielenie ochrony i zapewnienia odpowiednich warunków do przebywania na swoim terytorium. Taki paradoks dotyczył Austrii, patrz: Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2016/408 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie tymczasowego zawieszenia relokacji 30% wnioskodawców przydzielonych Austrii na mocy decyzji (UE) 2015/1601 ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

- European Commission, Commission Staff Working Document. Serbia 2015 Report.
- European Commission, Commission Staff Working Document. The Former Republic Yugoslav of Macedonia 2015 Report.
- EU-Turkey statement, 18 March 2016.
- Komisja Europejska. Komunikat prasowy – Komisarz Piebalgs wzywa państwa członkowskie do nasilenia starań na rzecz zwiększenia pomocy rozwojowej, Bruksela, 8 kwietnia 2014 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego.
- Komunikat Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, Bruksela, dnia 19.07.2006.
- Managing the Refugee Crisis: Commission reports on progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15 June 2016.
- Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of Avail Able Data and Information. Reporting Period 2015.
- Programmes, http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#partnership (dostęp: 28 lipca 2016).
- Roles and Responsibilities, <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities/> (dostęp: 25 lipca 2016).
- The World Factbook – CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html> (dostęp: 25 lipca 2016).
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Karta praw podstawowych.

Druki zwarte:

- Jakubowicz K., *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010.
- Nye J.S., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w światowej polityce*, tłum. J. Zaborowski, Warszawa 2007.
- Vasconcelos Á. de (red.), *A strategy for EU foreign policy. European Union Institute for Security Studies*, Report N° 7, June 2010.

Najważniejsze artykuły:

- Butler P., *The Kurds: Turkey-NATO Genocide?*, <http://journal-neo.org/2016/03/18/the-kurds-turkey-nato-genocide/> (dostęp 29 lipca 2016).
- Cooper R., *Hard power, soft power and the goals of diplomacy*, [w:] D. Held, M. Koenig-Archibugi (red.), *American Power in the 21st Century*, Cambridge 2004.
- David Cross M.K., Melissen J., *Conceptualizing European Public Diplomacy*, [w:] M.K. David Cross, J. Melissen (red.), *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*, Nowy Jork 2013.
- Frączek-Broda J., *Nielegalna emigracja ze strefy MENA do Unii Europejskiej w 2012 i 2013 roku – stan obecny i prognozy*, [w:] A. Czupryński, M. El Ghamari, A. Polak (red.), *Efekty przemian w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej na początku drugiej dekady XXI wieku*, Warszawa 2015.
- Frattini F., *Marshall Plan for the Arab world*, “Europe’s World”, 1 czerwca 2011, [Online], dostępne: <http://europesworld.org/2011/06/01/marshall-plan-for-the-arab-world/#.V53fnBJLXZJ>, 21.10.2016.
- Kart E., *Turkey begins receiving 3-bln-euro fund for Syrian refugees from EU*, [Online], dostępne: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-begins-receiving-3-bln-euro-fund-for-syrian-refugees-from-eu.aspx?pageID=238&nID=96349&NewsCatID=510>, 21.10.2016.
- Koops J.A., Macaj G., *Introduction: The European Union as a Diplomatic Actor*, [w:] J.A. Koops, G. Macaj (red.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Croydon 2015.

- Lyman R., *Opposition to Refugee Quotas Softens in Europe's Old Communist Bloc*, [Online], dostępne: http://www.nytimes.com/2015/09/24/world/europe/opposition-to-refugee-quotas-softens-in-europes-old-communist-bloc.html?_r=0, 21.10.2016.
- *Migrant swap starts between Turkey, EU*, [Online], dostępne: <http://www.hurriyetdailynews.com/migrant-swap-starts-between-turkey-eu-.aspx?PageID=238&NID=97266&NewsCatID=351>, 21.10.2016.
- Nye J.S., *Soft Power*, "Foreign Policy", No. 80, Twentieth Anniversary, (Autumn, 1990).
- Paździorek P., *Inicjatywy NATO oraz Unii Europejskiej w regionie MENA po arabskiej wiosnie*, [w:] A. Czupryński, M. El Ghamari, A. Polak (red.), *Efekty przemian politycznych w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej na początku drugiej dekady XXI wieku*, Warszawa 2015.
- Piskorska B., *Soft power jako efekt ewolucji rozumienia siły we współczesnym ładzie międzynarodowym*, [w:] R. Czulda, R. Łoś, J. Reginia-Zacharski (red.), *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, Łódź 2013.
- Wilson E.J. III, *Hard Power, Soft Power, Smart Power*, "The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science", March 2008, Vol. 616, No. 1.
- Zając J., *Gospodarcze aspekty procesu barcelońskiego*, „Studia Europejskie”, 2001, nr 4.
- Zięba R., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Akto-rzy, potencjały, strategie*, Warszawa 2011.



MAŁGORZATA STELMACH

WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet Warszawski

Od programu z Tampere do programu sztokholmskiego – implikacje i wyzwania dla dzisiejszej Unii Europejskiej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Streszczenie: Na podstawie analizowanych programów, tj. programu z Tampere (1999), programu haskiego (2004) oraz programu sztokholmskiego (2009) wskazane zostaną punkty zapalne w obecnej polityce Unii Europejskiej (UE) w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W związku z obecną sytuacją międzynarodową, mającą miejsce w Europie w zakresie polityki migracyjnej, integracyjnej oraz azylowej, wymagane jest ich jednoznaczne doprecyzowanie oraz uzgodnienie ich stosowania pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi UE, co zostanie wyraźnie zaakcentowane w poniższym artykule.

Tampere – Haga – Sztokholm

Do tej pory Unia Europejska (UE) podejmowała liczne kroki w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zostały one sformułowane w trzech programach – programie z Tampere, programie haskim i programie sztokholmskim.

W roku 1999 podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere postanowiono przekształcić UE w obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, i w tym celu wykorzystano wszystkie możliwości, jakie zapewnił traktat amsterdamski. Od początku utworzenia Wspólnot Europejskich u podstaw pojęcia „integracja europejska” leżały założenia o wolności człowieka, państwie prawa oraz demokratycznych instytucjach. Celem podjętych działań było utworzenie otwartej i bezpiecznej Unii, w której dostatnio żyją jej obywatele. Na początku XXI w. podjęto również działania w zakresie „prania brudnych pieniędzy”, jak i walki z przestępczością zorganizowaną. Istotne było również doprowadzenie do zbieżności systemów prawnych państw członkowskich. Dzięki zapoczątkowaniu tych działań obecnie na arenie międzynarodowej możemy jedynie dopracowywać i ulepszać standardy dotyczące bezpieczeństwa oraz zagadnień dotyczących migracji i azylu. UE, oprócz działań na rzecz swoich

mieszkańców, może stać się przychylna dla uchodźców z państw, które często stwarzają zagrożenie dla swoich obywateli.

Program haski

UE prowadzi politykę integracyjną, która w roku 2004 zdefiniowana została w programie haskim na okres 5 lat. Jest to „ciągły, dwukierunkowy proces obejmujący zarówno obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie, jak i społeczeństwo, które ich przyjmuje”¹. Odwołuje się także do uznania i stosowania zasad UE oraz poszanowania godności człowieka, która wynika jego z podstawowych praw. Program haski promował także szeroko pojętą politykę sprzeciwu wobec dyskryminacji. Uzupełnił on braki pomiędzy nielegalną imigracją a jej regulacjami w UE, gdzie wcześniej widniała znacząca luka. W tej dziedzinie panował wyraźny brak powiązań i odwołań do nauk społecznych i badawczych, zajmujących się migracjami ludności. Kalkulacje dotyczące migracji ludności zaniedbane są w regulacjach prawnych zarówno na poziomie krajów członkowskich, jak i na poziomie międzynarodowym.

W ciągu ostatnich lat UE prowadziła wiele projektów mających na celu ułatwienie policzenia imigrantów oraz uregulowanie ich statusu. Jednakże, jak dotychczas, udało się jedynie naświetlić to zjawisko i uwrażliwić społeczeństwo na napływ cudzoziemców. W kwestii tej polityki najważniejszym organem jest Komisja Europejska (KE). Traktat z Lizbony wniósł dodatkowe innowacje dotyczące kooperacji w sferze migracyjnej państw członkowskich. To za sprawą tych zmian Karta praw podstawowych (KPP) nadaje większą moc prawną w kwestiach jurysdykcyjnych zakresu działalności Trybunału Sprawiedliwości UE.

Z biegiem czasu KE, aby przekazywać państwom członkowskim najbardziej istotne informacje, powołała Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA)². Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu został początkowo powołany w roku 1999 na okres 5 lat – do 2004 r., kiedy to jego działalność została przedłużona o kolejne 2 lata, jako część nowej struktury roboczej. Jej głównym zadaniem było przygotowywanie dyskusji Rady w dziedzinie imigracji, granic i azylu. Następnie 5 października 2006 r. Rada wydała „Decyzję 2006/688/EC w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji”³.

¹ A. Kicinger, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, CEFMR Working Paper 2/2005, [Online], dostępne: http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2005-02.pdf, 08.08.2016, s. 21.

² Nota Rady Europejskiej, Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu, [Online], dostępne: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16072-2009-INIT/pl/pdf>, 11.08.2016.

³ Decyzja Rady z dnia 5 października 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32006D0688>, 11.08.2016.

Program sztokholmski

Unia odnosi się także do kwestii imigracji z państw trzecich. Z tego powodu opracowano program sztokholmski, którego pełna nazwa to: Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli⁴. Siedmiorozdziałowy program powstał podczas szwedzkiej prezydencji w UE, w drugiej połowie 2009 r. Zwrócono w nim szczególnie uwagę na uregulowanie prawne kwestii nielegalnych imigrantów przyjeżdżających do Europy, aby szukać lepszego lub po prostu bezpieczniejszego życia. Program sztokholmski miał na celu wypracowanie wspólnej strategii zarządzania migracją we wszystkich 28 krajach członkowskich. Mimo że odbyło się wiele prób zacieśnienia współpracy w tej dziedzinie, wciąż istnieją istotne rozbieżności w politykach państw członkowskich. Powszechnie panującym problemem nadal jest brak zaufania do instytucji innych państw członkowskich. Parlamentarzyści apelują o większą wyrozumiałość i przekonanie do działań, które podejmuje się dla regulacji i harmonizacji prawa w całej UE.

Program sztokholmski powołany został na lata 2010–2014, co było efektem wygaśnięcia w roku 2009 programu haskiego, na którym był wzorowany. Program sztokholmski przejmuje również spuściznę programu z Tampere. Stanowi on ramy dla współpracy policji, wymiaru sprawiedliwości oraz służb celnych UE. Jednym z celów programu sztokholmskiego było także wzmocnienie ochrony na zewnętrznych granicach Wspólnoty, aby tym samym zapobiec rozwojowi przestępczości zorganizowanej i terroryzmowi w UE. Zwraca on również uwagę na wzmocnienie pokojowej współpracy z państwami trzecimi, a także na przestępczość transgraniczną, w którą wlicza się handel ludźmi, korupcję czy przemyt narkotyków.

Tworząc program, chciano wzmocnić poczucie bezpieczeństwa społeczeństwa europejskiego oraz nadać mu prawo do swobodnego przemieszczania się pomiędzy granicami państw członkowskich. Celem tych działań była walka z rasizmem i ksenofobią, co przekładało się tym samym na poszanowanie różnorodności wśród osób zamieszkujących Unię Europejską. Wprowadzono także zmiany w przestrzeni sprawiedliwości, uwrażliwiając tym samym wszystkich na łatwość dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Ważnym aspektem programu sztokholmskiego jest wypracowanie elastycznej polityki migracyjnej, która będzie satysfakcjonująca zarówno dla państw członkowskich, jak i dla samych migrantów. Na podstawie „Europejskiego paktu o imigracji i azylu” polityka powinna przede wszystkim uwzględniać potrzeby rynku pracy⁵. Ważne jest również prowadzenie aktywnej polityki integracyjnej w celu integracji rodowitych obywateli z imigrantami.

Elastyczność polityki integracji ma szansę wspomóc długofalową sprawność gospodarczą UE w najbliższych latach. Zasady sformułowane w takich dokumentach,

⁴ Program sztokholmski [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0034&from=PL>, 22.09.2016.

⁵ Ibidem.

jak: „Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji”, a także „Europejski pakt o imigracji i azylu” brzmią następująco:

- Propagowanie mobilności i legalnej migracji;
- Zoptymalizowanie zależności między migracją a rozwojem;
- Zwalczanie nielegalnej imigracji⁶.

Obecnie najważniejszym dokumentem na terenie Unii Europejskiej jest „Dyrektywa w sprawie powrotów 2008/115/WE” wydana 16 grudnia 2008 r. przez Parlament Europejski i Radę UE. Dotyczy ona ochrony praw nielegalnych imigrantów oraz integracji tych, którzy przebywają na terenie UE zgodnie z prawem. Dyrektywa ustala minimalne standardy traktowania imigrantów i zapewnia znaczną ilość gwarancji prawnych⁷, a także bierze pod uwagę ewentualne lepsze standardy oferowane przez poszczególne państwa członkowskie. Ponadto reguluje ona i wyjaśnia pojęcia, które są bezpośrednio związane z pobytem imigranta na terenie państwa członkowskiego UE, określa długość pobytu oraz różne świadczenia, z których osoba ma prawo korzystać, a także skupia się na kwestii dobra dziecka i rodziny⁸.

Wkład parlamentów narodowych państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego w ochronę praw człowieka na terenie Unii Europejskiej

Unia Europejska prowadzi politykę wspierającą prawa człowieka i procesy demokratyczne w stosunkach z krajami trzecimi, opierając się na podstawowych zasadach, takich jak wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, a także państwa prawa⁹. W praktyce jednak polityka UE w dziedzinie praw człowieka obejmuje różne instrumenty, mające na celu włączanie problematyki poszanowania praw człowieka we wszystkie możliwe strategie i programy.

Opinia Parlamentu Europejskiego stała się ważnym głosem na temat praw człowieka i demokracji. Parlament uczestniczy w przygotowywaniu, wdrażaniu i ocenie polityki dzięki publikowanym rezolucjom, sprawozdaniom i misjom.

Traktat lizboński potwierdził wcześniejsze zapisy, że UE opiera się na poszanowaniu godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, a także poszanowaniu praw człowieka, w tym w szczególności praw mniejszości narodowych. Wartości wyznawane są wspólne dla wszystkich państw członkowskich w społeczeństwie opartym

⁶ Statystyka dotycząca migracji i populacji migrantów, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl, 22.09.2016.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>, 26.08.2016.

⁸ Ibidem.

⁹ Noty faktograficzne o Unii Europejskiej. Prawa człowieka, [Online], dostępne: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.1.html, 26.08.2016.

na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn¹⁰. UE wspiera także działania na rzecz migracji i azylu, co popiera dokumentami wydanymi w tym zakresie, tj. program haski i jego kontynuator – program sztokholmski.

Jednym z kluczowych unijnych dokumentów jest Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, opracowana w roku 2000, która jest zbiorem praw obywatelskich, politycznych, ekonomicznych i społecznych. Karta stała się wiążąca po wprowadzeniu zasad traktatu lizbońskiego. Posłowie każdorazowo powołują się na treść Karty, gdy omawia się przypadki jawnego naruszenia praw człowieka w UE. KPPUE również ma swój zapis w Regulaminie PE, który w artykule 36 mówi: „We wszystkich działaniach Parlament w pełni przestrzega praw podstawowych określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”¹¹.

Parlament Europejski zwraca szczególną uwagę na kwestię tolerancji we wszystkich możliwych jej aspektach – zarówno ze względu na płeć, rasę czy pochodzenie etniczne. Z tego powodu przypomina o konieczności przestrzegania europejskich norm dotyczących równości szans kobiet i mężczyzn, szczególnie w kwestii zatrudnienia i godziwego, równego wynagrodzenia. Parlament jest wielokrotnym inicjatorem przeróżnych działań w kwestiach takich, jak: zwalczanie handlu ludźmi, zwalczanie przemocy wobec kobiet oraz wykorzystywania seksualnego. Dokłada również wszelkich starań, aby pomóc kobietom wyjść z ubóstwa¹².

Obywatele UE mają możliwość kontaktowania się z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, którego głównym zadaniem jest rozpatrywanie tzw. złych praktyk administracyjnych w instytucjach UE, które zostały zgłoszone przez obywateli UE lub przez same organy. Powodem, dla którego ustanowiono stanowisko Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jest zwiększenie otwartości i demokratycznego nadzoru nad instytucjami europejskimi w procesie decyzyjnym i zarządzaniu. Choć Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swych obowiązków, jest on jednak mianowany przez Parlament Europejski, z którym ma bardzo bliskie związki, ponieważ to właśnie on ma wyłączne uprawnienia do jego mianowania i odwołania oraz określania zakresu jego obowiązków.

Kolejną ścieżką, z jakiej korzysta Parlament Europejski w celu ochrony praw człowieka, są petycje obywateli, o których mowa w Regulaminie Parlamentu Europejskiego w tytule VIII: „Każdy obywatel Unii Europejskiej, jak również każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, ma prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu w sprawach objętych zakresem działalności Unii

¹⁰ J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej*, IURIS, s. 56.

¹¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>, 22.09.2016.

¹² Noty faktograficzne o Unii Europejskiej. Prawa człowieka, op. cit.

Europejskiej, które dotyczą ich bezpośrednio¹³. Celem jest zapewnienie obywatelom państw członkowskich UE i osobom zamieszkałym w UE prostego sposobu kontaktu z instytucjami unijnymi w sprawie skarg lub wniosków. Każdy obywatel lub mieszkaniec UE ma prawo złożyć taką petycję odnoszącą się do dowolnego zagadnienia, mieszczącego się w ramach pracy UE lub konkretnie go dotyczącego. Może ona zostać złożona w jednym z urzędowych języków UE, a także jest możliwość zgłoszenia jej wycofania w każdym momencie.

Parlament Europejski, nie ignorując tego, co dzieje się nie tylko w UE, ale i na całym świecie, podejmuje konkretne inicjatywy w dziedzinach takich, jak: zapobieganie torturom, ochrona mniejszości narodowych, zapobieganie konfliktom międzynarodowym, działania na rzecz praw kobiet i dzieci oraz szczególna ochrona osób walczących o prawa człowieka¹⁴. Członkowie PE dbają o prawa człowieka i demokrację na całym świecie, stąd często wysyłają obserwatorów na misje do najodleglejszych zakątków świata, aby ci czuwali nad demokratycznym i sprawiedliwym przebiegiem wyborów. Delegacje nadzorują sposób przeprowadzania wyborów oraz ewentualnie sygnalizują przypadki naruszania praw obywatelskich. Posłowie do PE uczestniczyli m.in. w misjach obserwacyjnych na terenie Ukrainy czy Liberii. Celem obserwacji wyborczej jest zapobieganie nadużyciom i przemocy oraz budowanie zaufania do procesu wyborczego wśród kandydatów partii politycznych, społeczeństwa obywatelskiego i szeroko pojętego elektoratu. Misje UE obserwujące wybory stanowią bardzo istotne narzędzie budowania demokracji, przyczyniając się do poszanowania praw człowieka.

W ramach walki o wolność przekonań, co roku przyznawana jest Nagroda im. Sacharowa, która wyróżnia ludzi szczególnie zasłużonych w działalności na rzecz demokracji i wolności słowa oraz walczących z nietolerancją na całym świecie. Wśród laureatów tej nagrody możemy wymienić m.in. Nelsona Mandelę (pierwszego laureata Nagrody z roku 1988) czy Las Madres de la Plaza de Mayo (z Argentyny)¹⁵.

W kwestii ujawniania przypadków naruszania praw człowieka Parlament przyjmuje regularne rezolucje, w których zwraca się do poszczególnych instytucji europejskich lub rządów państw członkowskich o podjęcie natychmiastowych działań mających na celu zakończenie naruszania praw podstawowych. Natomiast co roku publikowane jest roczne sprawozdanie w sprawie przestrzegania praw człowieka na świecie, które opracowuje Parlament Europejski, chcąc zwrócić uwagę świata na regiony narażone na łamanie praw człowieka. Na przykład szczególna uwaga została skierowana na ludobójstwo w Darfurze czy zbrodnie popełnione na terenie Czeczenii. Parlament Europejski ma swoje stanowisko również w kwestii kary śmierci, której stanowczo się sprzeciwia. Nie uznaje on jej w żadnych okoliczno-

¹³ Regulamin Parlamentu Europejskiego, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-123+DOC+XML+V0//PL&navigationBar=YES>, 22.09.2016.

¹⁴ Noty faktograficzne o Unii Europejskiej. Prawa człowieka, op. cit.

¹⁵ Nagroda im. Sacharowa za wolność myśli, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sacharovprize/pl/home/the-prize.html>, 21.09.2016.

ściach. W ten sposób Parlament pragnie podkreślić szczególną rolę wartości życia i godności ludzkiej. Na podstawie Wytycznych dotyczących polityki UE w stosunku do państw trzecich w sprawie kary śmierci z 1998 r. UE wzywa kraje, w których nadal wykonuje się karę śmierci, do podjęcia wszelkich starań prowadzących do końcowego jej zniesienia¹⁶.

Parlament Europejski nie pozostaje także obojętny w kwestiach przyznawania azylu i walki z handlem ludźmi. W myśl artykułu 63 traktatu lizbońskiego, Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement¹⁷. Zasada zakazu odsyłania¹⁸ dotyczy uchodźców, których ze względu na możliwość prześladowań w danym kraju, nie można tam skierować. Zasada ta w taki sam sposób odnosi się do powrotów do kraju pochodzenia, jak i powrotów do jakiegokolwiek kraju, w którym uchodźca napotkałby prześladowanie. W rezultacie, zgodnie z prawem UE, każda forma wydalenia na mocy dyrektywy w sprawie powrotów¹⁹ lub przekazania osoby do innego państwa członkowskiego UE musi być zgodna z prawem do azylu i zasadą non-refoulement. Po raz kolejny warto przywołać tutaj przypadek Turcji, która owszem, przestrzega zasady zakazu odsyłania, ale jedynie w kontekście uchodźców z Europy.

Wspólna polityka imigracyjna Unii ma na celu zapewnienie jednakowego traktowania obywateli krajów trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich oraz zakaz handlu ludźmi, zwracając szczególną uwagę na kobiety i dzieci. Obecna działalność Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych państw członkowskich zmierza ku celom stawianym pierwotnie przez Unię Europejską.

Parlamenty narodowe państw członkowskich UE

W parlamentach narodowych prawa człowieka swoje źródło mają w konstytucjach krajowych i innych dokumentach, np. konwencjach. Kwestia ta jest dyskutowana na szczeblu narodowym, aby była w stanie zapewnić efektywną ochronę praw człowieka na szczeblu krajowym. Porusza się kwestie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ich implementacji na poziomie narodowym. Parlamenty krajowe nie są dostatecznie zaangażowane w kontrolę owych implementacji Europejskiego

¹⁶ Wytyczne UE w sprawie kary śmierci, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:r10106&from=PL>, 21.09.2016.

¹⁷ Zasada non refoulement, [Online], dostępne: <http://rownosc.info/dictionary/zasada-non-refoulement/>, 26.08.2017.

¹⁸ Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i migracji, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy, 2014, ss. 66-69.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>, 11.08.2016.

Trybunału Praw Człowieka. W Rezolucji 1787 (2011) z 26 stycznia 2011 r (zał. nr 2)²⁰ wzywa się parlamenty krajowe do odegrania bardziej aktywnej roli w kontroli implementacji orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W przeciwnym razie zagrożony zostanie system konwencyjny oraz sama Rada Europy, która jest organizacją czuwająca nad ochroną praw człowieka. Parlamenty narodowe są zachęcane do wdrożenia specjalnych mechanizmów i procedur dla zagwarantowania skutecznego nadzoru parlamentarnego nad implementacją wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²¹. Zgromadzenie rezerwuje sobie także prawo do podjęcia stosownych kroków w przypadku, gdy przedmiotowe państwo nie podejmuje działań w związku z wyrokiem Trybunału lub jeśli parlament krajowy nie wywiera nacisku na rząd, aby wykonywać wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²². Parlamenty krajowe powinny tworzyć mechanizmy monitorowania i kontroli wykonywania wyroków ETPC. Zarówno pierwsze, jak i drugie izby parlamentów posiadają w swoich strukturach komisje, poruszające zagadnienia sprawiedliwość i prawa człowieka, które *de facto* są ze sobą łączone. Głównym zadaniem takich komisji jest zmniejszenie liczby naruszeń europejskich konwencji przed dane państwo²³.

W związku z tym każdy kraj członkowski zwykle posiada stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest odpowiednikiem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, mając kompetencje na wzór swojego europejskiego odpowiednika, jednakże działa na poziomie narodowym.

Podsumowanie

UE zauważa wiele zalet w pobycie imigrantów na jej terenie i dba o ich prawa, jednakże zauważa też fakt, że niezbędne są przy tym regulacje prawne. Mimo że już w latach 70. XX w. zaczęto zwracać uwagę na przyjazd znacznej ilości imigrantów, to od tamtej pory nie uległo to większym reformom. UE wciąż poszukuje nowych, lepszych rozwiązań w kwestii rozwoju i przyznawania praw dla imigrantów. Dostrzega ona obiecującą perspektywę ich współżycia ze społeczeństwem gospodarzy, która z biegiem lat się wyklaruje, powodując w ten sposób również uniknięcie konfliktów etnicznych. Celem nadawania imigrantom praw jest przede wszystkim zachęcanie ich do legalizacji swojego pobytu, a także jest to okazja na wyrównanie szans życiowych i zarazem utrzymanie odrębności kulturowej w krajach członkowskich.

²⁰ Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę, [Online], dostępne: http://pewp.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=113:wykonywanie-wyrokow-europejskiego-trybunau-praw-czowieka-przez-polsk&catid=34:wymiar-sprawiedliwosci&Itemid=53, on-line 11.08.2017.

²¹ Rola parlamentów narodowych w sprawach UE, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3Aai0042>, 11.08.2016.

²² J. Granowska, *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę – podstawowe informacje*, Kancelaria Senatu, 2012.

²³ Ibidem.

BIBLIOGRAFIA

Najważniejsze dokumenty:

- Decyzja Rady z dnia 5 października 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32006D0688>, 11.08.2016.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>, 26.08.2016.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>, 11.08.2016.
- Dyrektywa w sprawie powrotów 2008/115/WE.
- Europejski pakt o imigracji i azylu.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>, 22.09.2016. Noty faktograficzne o Unii Europejskiej, Prawa człowieka, [Online], dostępne: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.1.html, 26.08.2016.
- Program sztokholmski [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:j10034&from=PL>, 22.09.2016.
- Program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej.
- Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy, 2014.
- Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli.
- Program z Tampere.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-123+DOC+XML+V0//PL&navigationBar=YES>, 22.09.2016.
- Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii, KOM(2008) 611 wersja ostateczna, Bruksela 2008.
- Statystyka dotycząca migracji i populacji migrantów, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl, 22.09.2016.
- Traktat lizboński.
- Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę, [Online], dostępne: http://pewp.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=113:wykonywanie-wyrokow-europejskiego-trybunau-praw-czowieka-przez-polsk&catid=34:wymiar-sprawiedliwosci&Itemid=53, on-line 11.08.2017.
- Wytyczne UE w sprawie kary śmierci, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:r10106&from=PL>, 21.09.2016.

Druki zwarte:

- Balicki J., *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*, UKSW, Warszawa 2012.
- Granowska J., *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę – podstawowe informacje*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012.
- Gruszczak A., *Program sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Forum: Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne UE, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010.

- Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej*, IURIS.
- Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy, 2014.
- Zasada non refoulement, [Online], dostępne: <http://rownosc.info/dictionary/zasada-non-refoulement/>, 26.08.2017.

Najważniejsze artykuły:

- Bonikowska M., Pacek M., *Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej w kontekście debaty o przyszłości Wspólnot*, Studia Europejskie, Uniwersytet Warszawski, 1/2007.
- Grzelak A., *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Centrum Europejskiej Natolin, Warszawa 2009.
- Kicinger A., *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, CEFMR Working Paper 2/2005, [Online], dostępne: http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2005-02.pdf, 08.08.2016
- Nagroda im. Sacharowa za wolność myśli, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/pl/home/the-prize.html>, 21.09.2016.
- Nota Rady Europejskiej, Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu, [Online], dostępne: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16072-2009-INIT/pl/pdf>, 11.08.2016.
- Weinar A., *Polska a przyszłość polityki migracyjnej Unii Europejskiej*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 9/2015.
- *Rola parlamentów narodowych w sprawach UE*, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3Aai0042>, 11.08.2016.

MATÚŠ CIRÁK

WYDZIAŁ PRAWA PANEUROPEJSKIEJ SZKOŁY WYŻSZEJ W BRATYSŁAWIE
WYDZIAŁ KONSULARNY AMBASADY REPUBLIKI SŁOWACKIEJ W WARSZAWIE

Upraszczenie prawa – nadzieja na przyszłość?

Streszczenie: Mnożenie reguł prawnych prowadzi do niewspółmiernego wzrostu kompleksowości normatywnych regulacji prawnych, które stają się trudno zrozumiałe dla swoich adresatów, nawet wszechstronnie wykształconych prawników, co stanowi źródło nieprawidłowości. Zdaniem autora przyczyną tego zjawiska jest nadużywanie w procesie stanowienia prawa algorytmów nowoczesności – trzech imperatywów: „dokładniej”, „bardziej szczegółowo”, „szybciej”. Autor skupia się na zmianach mentalnych jako przesłance tworzenia nowych reguł oraz rosnącej kompleksowości prawa i związanych z tym problemach. Prawo przyszłości widzi głównie w jego oparciu na wartościach, zwrocie od globalizacji ku lokalizacji oraz w rozwijaniu tradycji narodowych współpracujących ze sobą narodów europejskich.

Wstęp

Czas niepewności, niebezpieczny czas, czas przełomów, czas cyfryzacji, czas informacji, czas wirtualny, czas zapaści, czasy postmodernizmu, czas kryzysów modelu cywilizacyjnego. Tak, używając m.in. tych właśnie określeń, pomagamy sobie w nazwaniu punktu, w którym znajduje się otaczający nas świat. Każdemu należy pozostawić sformułowanie jego własnej charakterystyki natury współczesnych zmian lub określenie jej cech.

Można przyjąć założenie, że hybrydowy świat jest światem nadziei i nieprzewidywalnego ryzyka. Stanowi mozaikę, w której znajdujemy różnorodną paletę społeczności etnicznych, narodów, państw, instytucji (rządowych i pozarządowych), ale także jednostek i grup, które są albo dobre, uprzejme, pokojowo nastawione i niekonfliktowe, albo złe, wojownicze, ksenofobiczne, niezdolne do adaptacji. Tak zresztą było dawniej i tak pozostanie w przyszłości. Novum polega na tym, że na naszej planecie przybywa ludzi, coraz intensywniejsze stają się powiązania między nimi, zmienia się klimat, gospodarka, demografia regionów, jesteśmy świadkami szoków surowcowych, wojen i konfliktów regionalnych oraz upadających państw. Nadchodzi migracja o nie-

przewidywalnych rozmiarach. W czasach niepewności rosną obawy o bezpieczną przyszłość¹. Utrudnia to próbę ujęcia w tezy poglądów na zadania prawa w zakresie stabilizacji, organizacji czy innowacji w procesach zarządzania w demokratycznym społeczeństwie na tle epoki niepewności.

Rozczarowanie spotka zapewne tych czytelników, którzy spodziewają się przedstawienia opartego na wyczerpujących analizach danych empirycznych lub statystyk scenariusza przyszłości, a w szczególności prawa. Złożone normatywne i regulacyjne systemy społeczne – do których zaliczamy również obszar prawa – niełatwo poddają się prognozowaniu naukowemu.

Stąd m.in., czytając ten tekst, czytelnik nie dowie się, czy w roku 2030 zmieni się niezbyt pochlebny ranking określający stopień egzekwowania prawa na Słowacji, ani czy Izba Komornicza Republiki Czeskiej zachowa swój obecny kształt. Nie dowie się również, czy zrealizuje się idea kodyfikacji prawa prywatnego, czy też na Słowacji w dalszym ciągu będzie obowiązywać korpus starego Kodeksu cywilnego z 1964 r. Albo też – czy wszystko będzie inaczej i indywidualistyczny fundament prawa umów zostanie zastąpiony przez uniwersalistyczną zasadę ochrony słabszej strony umowy, która znajdzie konsekwentne przełożenie na przygotowywany Kodeks konsumencki. Wydaje się to wielce prawdopodobne.

W latach 1990–2007, tj. przed wybuchem kryzysu ekonomicznego, za decydującą motywację psychologiczną ludności Europy Środkowej uważano zysk i wzrost gospodarczy. Chcieliśmy po prostu dogonić gospodarczo naszych bogatszych, zachodnich partnerów i cieszyć się dobrobytem. Po kryzysie zaczęto kłaść nacisk na stabilność, obraliśmy sobie więc za cel utrzymanie osiągniętego statusu lub pewien jego rozwój. W ciągu ostatnich lat utrzymanie poziomu sprzed kryzysu sprawia nam wielkie problemy i zaczynają dominować obawy. Nie tylko o pieniądze, ale także o przyszłość naszą i naszych dzieci.

Przesunięcie mentalne następuje również w sferze tradycyjnych zapatrywań na system prawa. Dominujące stereotypowe przeświadczenie, że prawo musi bez reszty pokrywać coraz większy obszar ludzkich zachowań, nowy przepis zawsze jest lepszy niż ten dotychczasowy, a dzięki przyrostowi wiedzy możliwe będzie coraz doskonalsze ujmowanie w normy panowania nad procesami i sterowania nimi, przez długi okres kształtowania się porządku prawnego było ze wszech miar celowe².

W ciągu ostatnich lat zachodzi tu jednak zmiana. Jesteśmy świadkami bezprecedensowych nacisków na przyspieszenie w zakresie tworzenia prawa. W czasie prac legislacyjnych kolejnych kadencji przyspieszanie staje się jednym z najważniejszych

¹ M. Bárta, M. Kovář, O. Foltýn (red.), *Povaha změny, Bezpečnost, rizika a stav dnešní civilizace*, Praha 2015, s. 55.

² Tak np. racjonalizm filozoficzny (Wolter, Rousseau, Martini, Horten, Portalis, Zeiler, Heber i inni), uzasadniający idee szczegółowego ujęcia w kodeksie wszystkich aspektów prywatnego życia człowieka, od narodzin do śmierci, torował drogę wczesnym potężnym kodyfikacjom prawa cywilnego. Były to, w kolejności ich powstania: francuski *Code civil* z 1804 r., austriacki ABGB z 1811 r., niemiecki BGB z 1896 r. i nieco późniejszy szwajcarski ZGB z lat 1905 i 1911.

źródeł błędów, które natychmiast należy poprawiać, uchwalając nowelizacje aktów prawnych (tzw. regulacja przez błędy).

Wzrost kompleksowości prawa

Mnożenie reguł prawnych, nakazów, zakazów i wyjątków od nich z nadzieją, że „więcej załatwi wszystko”, prowadzi do niewspółmiernego wzrostu kompleksowości normatywnych regulacji prawnych. Stają się one trudno zrozumiałe dla swoich adresatów i stanowią źródło nieprawidłowości.

Zasłaniając się modami i populizmem w przekonaniu, że przecież wiemy już więcej, również w abstrakcyjnym świecie prawa – tolerujemy fakt, że prawnicy także szukają dla siebie innowacji w postaci nowatorskich sposobów rozwiązywania problemów. W wielu wypadkach bywa jednak, że forsują je za wszelką cenę, rezygnując przy tym z wartości, które od wieków nadawały ich pracy sens, cel i porządek.

Obstawanie przy wyobrażeniach określających i oceniających skuteczność systemu prawnego wyłącznie pod względem kryterium zwiększania tempa tworzenia norm w imię wzrostu kompleksowości prawa uważam obecnie za ślepy zaułek naszego dominującego myślenia prawnego. Upieranie się przy tych stereotypowych kryteriach obecnie wydaje się już w najlepszym razie szkodliwe. Co więcej, nasze dzisiejsze decyzje, ich jakość oraz jakość instytucji, które decyzje te będą stosować w codziennej praktyce, będą miały również bezdyskusyjny wpływ na naszą przyszłość. Należy jednak zdać sobie sprawę, że gorący, nieprzewidywalny czas nie zawsze sprzyja spokojnym lub roztropnym postawom.

Określenie przyszłych problemów

Świat prawa staje się coraz bardziej złożony, co sprawia, że trudności z rozeznaniem się w gąszczu przepisów ma nawet wszechstronnie wykształcony prawnik. Zdaniem autora przyczyną tego zjawiska jest w szczególności nadużywanie w procesie stanowienia prawa algorytmów nowoczesności, zawierających się w trzech imperatywach: „dokładniej”, „bardziej szczegółowo”, „szybciej”. W długim okresie prosperity, który pozwolił zachodniej cywilizacji osiągnąć dzisiejszy wysoki poziom, stereotypy ideowe algorytmów nowoczesności uzyskały legitymację, i to do tego stopnia, że w latach 70. ubiegłego wieku przekroczyły ramy gospodarki, wchodząc do polityki, a następnie także do polityki prawnej i prawodawstwa.

Nie ma wątpliwości, że dążenie do optymalizacji systemów ekonomicznych i gospodarczych w celu zmniejszenia kosztów dzięki innowacjom, które pozwalają działać precyzyjniej, bardziej szczegółowo, oszczędniej i szybciej, jest celowe i właściwe, jest tak jednak tylko do pewnego stopnia. W dziedzinie prawa jako społecznego normatywnego systemu regulacyjnego atrybuty nowoczesności w zakresie organizacji procesów społecznych i sterowania nimi także miały na celu tworzenie precyzyjniejszych, bardziej szczegółowych i wyczerpujących regulacji prawnych.

Ceną bardziej szczegółowych i precyzyjniejszych reguł, nakazów i zakazów, mających na celu regulację ludzkich zachowań, jest rosnąca do granic wytrzymałości złożoność systemu prawnego. Regulacje obejmują swoim zasięgiem coraz więcej zmiennych, co otwiera szerokie pole dla nieskończonych wariacji regulujących regulacje już istniejące. Jesteśmy świadkami zjawiska polegającego na ciągłym ulepszaniu, zmianach, uzupełnianiu czegoś, i to nawet w tych najmniej istotnych szczegółach. W rezultacie mamy niepożądaną hipertrofię norm prawnych lub system prawny przeciążony przez bezużyteczny balast.

Zapominamy, że porządek prawny wiąże się pojęciowo z jego jednością materialną i formalną, jest oparty na logicznej, hierarchicznie uporządkowanej strukturze. Prawo z jednej strony poszerza swoją kompleksowość, co jest widoczne na zewnątrz, z drugiej strony jednak osłabia swoją wewnętrzną spójność, staje się mniej funkcjonalne, powstaje błędne koło wzajemnie wyniszczających kontroli, zażaleń, rewizji, odwołań, kasacji, kasacji nadzwyczajnych, środków odwoławczych od środków odwoławczych oraz rozpatrywania spraw przez kolejne instancje krajowe i międzynarodowe.

Państwa europejskie utworzyły, obok „starych” sądów, sądy administracyjne i trybunały konstytucyjne. To jednak również nie wystarczyło. W rezultacie procesu integracji powstał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu i najwyższe instancje sądowe Unii Europejskiej w Luksemburgu. W ten sposób mieszkańcy Unii, zaczynający już wątpić w podstawowe wartości i tracić wiarę w człowieka, mogą wciąż od nowa wiązać swoje tylekroć zawiedzione nadzieje z nowymi sądami.

Rozstrzygnięcie w odpowiednim czasie banalnego dawniej sporu sądowego o zapłatę długu staje się w ten sposób biegiem długodystansowym. Postępowania trwają często wiele lat, politycznie niepoprawne stało się podważanie mnożących się jak na taśmie produkcyjnej procedur ochrony dłużników, uzasadniane tym, że tradycyjne postępowania wobec słabszej strony umowy (konsumenta) są dla niego właściwie nieprzyjemne, stresujące, kosztowne itp. Normy prawne służące ochronie konsumenta stały się wyraźną częścią agendy elit politycznych, co roku przyrastają w postępie geometrycznym, przy czym zakres obowiązków wierzycieli i sądów jest normowany przez nieskończony szereg działań obligatoryjnych i procedur formalnych, i to nawet w stosunku do *res iudicata* w postępowaniu egzekucyjnym. Fakt, że w miarę rozbudowywania prawa niepokojąco rozmywa się pierwotny stan faktyczny, czyli to, że dłużnik winien był spłacić wierzycielowi dług, a tego nie uczynił, schodzi w postępowaniu na dalszy plan³.

Prawo jako dynamicznie rozwijający się system wartości

Spółczeństwo i prawo nie mogą na dłuższą metę obronić się przed zmianami rozwojowymi. Nadają one prawu stabilność i wiarygodność, jednak tylko o tyle, o ile wartości, na których opierają się te zmiany, są rzeczywiste i traktowane poważnie

³ M. Orviský, *Zmenka v právnom poriadku Slovenskej republiky, Košické dni súkromného práva I.*, Košice 2016, s. 201.

przez większość społeczeństwa, gotową i zdolną do gwarantowania i egzekwowania tych wartości.

Pochodzenie prawa w społeczeństwie wiąże się z pierwotnymi etapami rozwoju społecznego (sprzed około dwudziestu tysięcy lat). Dominującą rolę odgrywały wówczas niemal wyłącznie warunki naturalne i zjawiska przyrodnicze. Stopniowo, w miarę wyzwania się człowieka z zależności od otoczenia, narastała potrzeba kooperacji z innymi istotami. W drodze ewolucji potrzeba ta przerodziła się początkowo w przekonanie moralne, że dla przeżycia grupy konieczne jest przestrzeganie reguł. Od tamtej pory ścieżka rozwoju wiodła do powstania sankcji, polegającej na powszechnym przekonaniu o konieczności wymuszenia przestrzegania reguł, nawet wbrew woli jednostki stanowiącej część grupy. Sądzi się, że wykluczenie jednostki z grupy stanowi moment powstania prawa, ponieważ pierwotna sankcja moralna przerodziła się w regułę, której stosowanie było zagwarantowane przez władzę grupy.

Prawo bardzo wcześnie zwróciło się przeciwko wolności jednostki. W odróżnieniu od normatywnego systemu reguł moralnych, stosowanie reguły prawnej jest bowiem gwarantowane przez specjalnie ustanowioną władzę, reprezentowaną przez jej podmiot – grupę, szczepek, ród, społeczeństwo. Społeczności te są źródłem władzy publicznej, zapewniającej egzekwowanie zwyczajów i reguł prawnych, nawet wbrew woli jednostki.

W swoim charakterze funkcjonalnym prawo od zarania będzie stanowić społeczny system regulacji i informacji, służący zmniejszaniu napięcia (entropii) w celu osiągnięcia określonych celów społecznych.

W takim samym stopniu także w przyszłości aktualna będzie wiedza, że bez przestrzegania prawa, nawet na skutek jego wymuszania, nie będzie możliwe długotrwałe utrzymywanie homeostazy (równowagi) społecznej. Prawo, które z różnych przyczyn (ekonomicznych, politycznych, społecznych, moralnych, religijnych itp.) nie jest przestrzegane, przestaje pełnić swoją funkcję, pojawia się nie-prawo w postaci tzw. prawa silniejszego.

Jeśli społeczeństwo o pewnym stopniu rozwoju wchodzi w etap narastającej nierównowagi, realna staje się możliwość zapaści. Oznacza to punkt przełomowy, od którego wiedzie droga do skokowego uproszczenia lub ograniczenia kompleksowości systemu. Zapaść jest rozwiązaniem niemożliwej do udźwignięcia złożoności i utraty zdolności do zarządzania systemem. Kreśli zarazem ślady przyszłości, czyli to, co było i co przetrwa jako trwała forma również w przyszłości, w procesie regeneracji systemu prawa⁴.

Podsumowanie

Niepełne spojrzenie na wybrane rodzaje ryzyka wskazuje, że w perspektywie kilkudziesięciu lat będziemy prawdopodobnie musieli stawić czoła wyzwaniom, na które dzisiaj nie jesteśmy jeszcze w stanie odpowiedzieć, opierając się na wiedzy naukowej.

⁴ J. Cirák, S. Ficová, *Občianske právo, Všeobecná časť*, Šamorín 2008, s. 16.

Są to wyzwania, z którymi nie upora się fizyk czy inżynier. Mają one charakter ogólnospołeczny, dlatego też logiczne jest, że w mierzeniu się z nimi kluczową rolę muszą odegrać właśnie dziedziny humanistyczne, nie wyłączając prawa.

Nasuwają się zatem pytania. W jaki sposób stabilizować społeczeństwo i zarządzać nim także za pomocą prawa? Czy sposobem tym pozostanie dążenie do standaryzacji, szczegółowości lub przyspieszania zmian? Prawdopodobnie pod wieloma względami raczej nie. Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania nie jest i nie zawsze będzie łatwe.

W procesach transformacji i metamorfozy cywilizacji zachodniej niewątpliwie następuje cały szereg zmian o charakterze paradygmatycznym. Przyszła stabilizacja społeczeństwa, oparta jedynie na nieodpowiedzialnych obietnicach elit politycznych co do nieskończonego wzrostu gospodarczego, już niedługo będzie zapewne niemożliwa.

Przyszłość prawdopodobnie nie będzie automatycznie postrzegana jako lepsza niż przeszłość. W społeczeństwie coraz szerzej rozpowszechnia się poczucie, że wczoraj sytuacja ludności i perspektywy życiowe były lepsze niż dziś.

Nasuwa się nieodparte pytanie, co jeszcze będziemy chcieli w przyszłości posiadać i co jesteśmy gotowi uczynić, by to uzyskać. Decydującą rolę odegra zapewne nacisk kładziony na indywidualność, trwałość i jakość rzeczy. W odróżnieniu od ustępującej globalizacji przewiduje się rozwinięcie procesów lokalizacji życia gospodarczego, społecznego i politycznego, ale także lokalnego życia prawnego – a wszystko w niebywałym zakresie.

W życiu Europy przyszłości można przewidywać renesans narodów europejskich jako orędowników wartości europejskich. Stąd ponownie większego znaczenia nabiorą zadania państw narodowych i ich realizacja, także w dziedzinie prawa. W ciągu najbliższych lat konieczne będzie wyznaczenie nowych trendów w zakresie rozwiązywania zasadniczych kwestii prawnych dotyczących naszej przyszłości. Niewątpliwie wiązać się one z losami integracji europejskiej i bezpieczeństwa wojskowego, ale także z suwerennością państw narodowych wobec ugrupowań ponadnarodowych.

W nawiązaniu do rewolucji technologicznej, łączącej świat fizyczny i wirtualny, wzrośnie znaczenie możliwości lokalnego pozyskania i utrzymania procesów produkcji z uwzględnieniem samodzielności regionów, jeśli chodzi o źródła energii i techniki produkcji, bezpieczeństwo żywnościowe itp. Zasięg ponadregionalny powinny zachować zglobalizowane sieci. Stąd utrzyma się zapewne ponadregionalny system elektroenergetyczny, pełniący funkcję rezerwową na wypadek awarii regionalnych. Globalny charakter zachowa również przepływ wirtualnych informacji w bankach danych i zasobach pamięci masowej w kontenerach.

Jak widać, wiele dotychczasowych paradygmatów, nie wyłączając prawa, będziemy musieli w bliskiej przyszłości przededefiniować, stopniowo dopasowując je do nowych potrzeb społecznych i postępu technologicznego.

Można sądzić, że mimo wielkiej miary niepewności, cechującej naszą współczesność, istnieje realna i możliwa do urzeczywistnienia wizja zachodniej cywilizacji przyszłości. Są to bowiem nasze czasy, w których, na szczęście, jeszcze nie całkiem wyginęły takie wartości, jak: zdyscyplinowanie, odpowiedzialność czy konieczny pragmatyzm, wartość ciężkiej pracy, ofiar, a także wiary w renesans stworzonych przez nas wartości cywilizacyjnych.

Dlatego też powinniśmy urealnić nasze niebotyczne wymagania co do wzrostu gospodarczego i pozbawionego luk zarządzania procesami społecznymi od A do Z, które niesie ze sobą zalewający nas rozrost norm prawnych.

W zarządzaniu procesami społecznymi i organizowaniu ich – także w zakresie tworzenia prawa – powinniśmy raczej skupić się na wybranych całościach, ich decydujących cechach, regułach i zasadach regulacji prawnej, a nie na wyczerpującej i pochłaniającej wszystko inne sumie wszystkich detali. Przykłady takiego zrównoważonego podejścia, na szczęście, jeszcze mamy, nie tylko między obecnymi, ale i niegdyśniejszymi regulacjami prawnymi. Taki pogląd może nie wydawać się ani popularny, ani możliwy do szybkiego wprowadzenia w życie, nie da też natychmiastowego zysku ekonomicznego. Co nam jednak pozostanie, jeśli przyszłość pokaże nam, że w obliczu groźby zapaści inny sposób uporania się z trudną do udźwignięcia hipertrofią norm prawnych będzie już niemożliwy?

BIBLIOGRAFIA

Druki zwarte:

Bárta M., Kovář M., Foltýn O. (red.), *Povaha změny, Bezpečnost, rizika a stav dnešní civilizace*, Praha 2015.

Círák J., Ficová S., *Občianske právo, Všeobecná časť*, Šamorín 2008.

Orviský M., *Zmenka v právnom poriadku Slovenskej republiky, Košické dni súkromného práva I.*, Košice 2016.



Afiliacje

PROF. DR HAB. JACEK KNOPEK

Opis: politolog; profesor nadzwyczajny na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz profesor zwyczajny na Wydziale Humanistycznym Politechniki Koszalińskiej w Koszalinie.

Zainteresowania badawcze: systemy polityczne, stosunki międzynarodowe, przemiany społeczne i cywilizacyjne, kwestie narodowościowe i polonijne, polityka regionalna.

Dorobek naukowy: publikacje – 12 monografii, 51 redakcji książkowych, 200 rozpraw i artykułów, 300 biogramów i haseł encyklopedycznych, 60 recenzji i sprawozdań naukowych, 300 artykułów prasowych.

Dodatkowe osiągnięcia: redaktor naukowy bądź członek redakcji kilku czasopism, członek kilku towarzystw i stowarzyszeń społeczno-naukowych; otrzymał m.in. Medal Komisji Edukacji Narodowej za szczególne zasługi dla oświaty i wychowania, wyróżnienie i medal Zygmunta Glogera za dorobek naukowy dotyczący badań polonijnych w Europie; dyplom i medal koronacyjny Sanktuarium Matki Bożej Królowej Świata – Opiekunki Ludzkich Dróg w Sokółowie Małopolskim, wręczony na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim za wybitne osiągnięcia w badaniach nad Polonią i duszpasterstwem polonijnym w Afryce; nagroda naukowa im. Ireny i Franciszka Skowyrów, wręczona na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim za wybitne osiągnięcia w dziedzinie badań nad Polonią i duszpasterstwem polonijnym oraz za ochronę dziedzictwa kulturowego polskiej diaspory w świecie.

PROF. DR HAB. CZESŁAW MAJ

Opis: doktor habilitowany nauk humanistycznych, zatrudniony na stanowisku adiunkta (Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie); dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, teoria polityki.

Zainteresowania badawcze: teoria polityki, teoria stosunków międzynarodowych, międzynarodowe stosunki polityczne, historia dyplomacji, socjologia stosunków międzynarodowych oraz instrumenty kształtowania międzynarodowej opinii publicznej.

Dorobek naukowy: ponad 50 publikacji, w tym m.in. 1 monografia (*Wartości polityczne w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 1992), 2 publikacje pod redakcją oraz liczne artykuły naukowe. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

DR KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

Opis: politolog, doktor z zakresu nauki o polityce. Dyrektor Punktów Informacji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz i Toruń oraz Centrum Europejskiego im. Roberta Schumana przy Wyższej Szkole Gospodarki oraz Koordynator Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodo-

AFILIACJE

wej – Bydgoszcz. Naukowo związana z Wyższą Szkołą Gospodarki. Szkoleniowiec, wykładowca. Członkini Team Europe Polska.

Zainteresowania badawcze: europejska polityka społeczna i *welfare state*, rynki pracy w UE, polityka *flexicurity* i przedsiębiorczość w UE.

Dorobek naukowy: około 40 publikacji, w tym 18 druków zwartych (prace pod redakcją naukową) poświęconych polityce europejskiej i międzynarodowej.

DR ARTUR NIEDŹWIECKI

Opis: doktor nauk politycznych, radca prawny, wykładowca na Uniwersytecie Łódzkim.

Zainteresowania badawcze: polska polityka zagraniczna, integracja europejska, prawo międzynarodowe.

Dorobek naukowy: autor monografii *Polska polityka zagraniczna wobec integracji europejskiej po 2004 r.*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2012.

DR MICHAŁ RULSKI

Opis: doktor nauk społecznych, pracownik nieetatowy (Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego); dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe.

Zainteresowania badawcze: teoria stosunków międzynarodowych, europeistyka.

Dorobek naukowy: 3 publikacje – 2 publikacje pod redakcją oraz artykuł naukowy.

JUDR. MATÚŠ CIRÁK

Opis: doktorant niestacjonarny Wydziału Prawa Paneuropejskiej Szkoły Wyższej w Bratysławie.

Zainteresowania badawcze: teoria prawa, prawo cywilne, prawo wekslowe i czekowe.

Dorobek naukowy: 6 publikacji, w tym publikacje pod redakcją oraz liczne artykuły naukowe.

Dodatkowe osiągnięcia: dyplomatyczna godność – trzeci sekretarz (pełniący funkcję dyplomaty – konsula w Wydziale Konsularnym Ambasady Republiki Słowackiej w Warszawie).

MGR IWONA GOŁĘBIEWSKA

Opis: Ukończyła studia doktoranckie w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Obecnie aplikuje na stanowisko starszego wykładowcy w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych; dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, teoria polityki.

Zainteresowania badawcze: teoria polityki, teoria stosunków międzynarodowych.

Dorobek naukowy: 3 publikacje, w tym 2 pod redakcją oraz artykuły naukowe poświęcone polityce międzynarodowej; aktywne uczestnictwo w wielu konferencjach i sympozjach naukowych.

Dodatkowe osiągnięcia: Koło Politologa, członek.

MGR DOMINIKA LISZKOWSKA

Opis: magister stosunków międzynarodowych, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, od 2013 r. stypendystka programu „Türkiye Scholarships” i doktorantka w Instytucie Nauk Społecznych Uniwersytetu Kocaeli w Izmitcie (Turcja), dyscyplina naukowa: nauki o polityce, stosunki międzynarodowe.

Zainteresowania badawcze: stosunki Unii Europejskiej z Turcją i państwami Kaukazu Południowego, Europejska Polityka Sąsiedztwa, polityka zagraniczna UE, polityka migracyjna UE, prawa człowieka.

Dorobek naukowy: publikacje z zakresu integracji europejskiej, polityki migracyjnej, pomocy rozwojowej, praw człowieka.

MGR ALEKSANDRA MIELCAREK

Opis: absolwentka prawa w Polsce, Francji i Belgii: podyplomowych studiów z zakresu prawa Unii Europejskiej w Kolegium Europejskim w Brugii (Belgia) zakończonych uzyskaniem dyplomu LL.M., jednolitych studiów prawniczych na Uniwersytecie Warszawskim, jak również Master II w zakresie francuskiego prawa biznesowego na Uniwersytecie w Poitiers (Francja). Obecnie stażystka w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej w Brukseli.

Zainteresowania naukowe: prawo Unii Europejskiej (szczególnie prawo konkurencji, rynek wewnętrzny), dyplomacja, arbitraż inwestycyjny.

MGR MAŁGORZATA STELMACH

Opis: absolwentka europeistyki w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego oraz Nauk Politycznych na Universidade Nova de Lisboa.

Zainteresowania badawcze: instytucje Unii Europejskiej, relacje Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi państw członkowskich Unii Europejskiej oraz fundusze europejskie.

Dorobek naukowy: 3 publikacje poświęcone stosunkom międzynarodowym oraz instytucjom Unii Europejskiej.

Dodatkowe osiągnięcia: wyróżnienie w konkursie na najlepszą pracę licencjacką i magisterską w roku 2012.

LIC. ALEKSANDRA FRĄCKIEWICZ

Opis: studentka V roku stosunków międzynarodowych (specjalizacja dyplomatyczno-konsularna) na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: polityka zagraniczna UE, międzynarodowe prawo publiczne, prawo dyplomatyczne, terroryzm.

Dorobek naukowy: wyróżnienie w konkursie na najlepszą pracę licencjacką i magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej (VII edycja).

PATRYCJA PIKAŁA

Opis: studentka Centrum Europejskiego oraz Instytutu Lingwistyki Stosowanej Uniwersytetu Warszawskiego.

Zainteresowania badawcze: międzynarodowe stosunki ekonomiczne.



Abstrakty

ARTUR NIEDŹWIECKI

O demokracji w Unii Europejskiej

Unia Europejska (UE) deklaruje w wielu aktach normatywnych przywiązanie do porządku demokratycznego i stawia demokrację jako warunek przyszłego członkostwa w jej strukturach. Jednak organizacja ta pozostaje stosunkowo daleko od obywateli, którzy są przecież podmiotem legitymizującym władzę polityczną w państwach członkowskich. Poszukiwanie swoistego modelu demokracji europejskiej stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jakie ma być *finalité politique* Unii. Klasyczny słownik terminów politologicznych, ukształtowany w tradycji państwa narodowego, okazuje się często niewystarczający do zdefiniowania procesów integracyjnych zachodzących w Europie, głównie z uwagi na dramatyczną nieprzystawalność istniejącej siatki pojęciowej do ponadnarodowych fenomenów. Jednym z podstawowych zadań europeistyki winno być zatem wypracowanie nowych terminów, bardziej adekwatnie opisujących naturę unijnego systemu politycznego.

ALEKSANDRA MIELCAREK

Arbitraż inwestycyjny w ramach TTIP – pozostałość postkolonialna czy nowoczesna alternatywa dla sądownictwa powszechnego?

Przedmiotem artykułu jest próba analizy zasadności umieszczenia klauzuli ISDS (*Investor-State Dispute Settlement*) umożliwiającej zastosowanie arbitrażu inwestycyjnego w negocjowanej obecnie pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi umowie handlowo-inwestycyjnej TTIP. Prześledzenie genezy, rozwoju i dotychczasowego funkcjonowania tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów na linii inwestor-państwo w ramach innych porozumień, takich jak wynegocjowana niedawno umowa gospodarczo-handlowa z Kanadą (CETA), pozwoli na umiejscowienie tej problematyki w transatlantyckim kontekście, umożliwiając w ten sposób ocenę jej racji bytu w umowach nowej generacji zawieranych przez Unię Europejską.

PATRYCJA PIKAŁA

Wpływ relacji z USA i ChRL na stosunki UE – Japonia

Celem artykułu jest zbadanie, jaki wpływ na wzajemne relacje między Unią Europejską (UE) i Japonią ma wymiana handlowa z innymi znaczącymi partnerami.

W szczególności analizie poddane zostały wielkości wymiany handlowej między tymi gospodarkami na przestrzeni lat oraz zależności pomiędzy nimi. Podstawowe pytanie, jakie przyświeca podjętym rozważaniom, dotyczy tego, w jaki sposób na wzajemne stosunki wpływają kontakty z takimi partnerami, jak Chińska Republika Ludowa (ChRL) i Stany Zjednoczone. Dla osiągnięcia postawionego celu posłużono się analizą zastanych dokumentów i opracowań oraz wykorzystano dane udostępnione przez Światową Organizację Handlu (WTO).

DOMINIKA LISZKOWSKA

Prawa człowieka i wolność słowa w Turcji a proces akcesyjny do Unii Europejskiej

Turcja to dla Unii Europejskiej jeden z kluczowych partnerów. Przez wiele lat państwo to podejmowało ogromne starania, by stać się jednym z członków wspólnoty. Turcja przeprowadzała liczne reformy, wprowadziła zmiany w ustawodawstwie, zniosła karę śmierci. Jednak dla UE kroki te nie były wystarczające. W ostatnich latach zauważalny był pewien zastój w procesie integracji, a „ożywienie” nastąpiło dopiero w momencie kryzysu migracyjnego, który dotknął Europę. Turcja zaczęła odgrywać ważną rolę i być postrzegana jako partner, który może przyczynić się do zahamowania kryzysu.

IWONA GOŁĘBIEWSKA

Partie nacjonalistyczne a Unia Europejska

Polityka multikulturalizmu i inkluzywizmu preferowana przez Unię Europejską spowodowała w latach 2015–2017 masową imigrację, która przybrała formę niekontrolowaną i destabilizującą. Przeciwko takiej polityce występowały partie i ugrupowania nacjonalistyczne w całej niemal Europie, stąd wzrost ich popularności i partycypacja w rządach niektórych państw. Stanowisko antyimigranckie, jakie reprezentowały, uległo znacznej radykalizacji w postaci ksenofobii i islamofobii.

Partie nacjonalistyczne przeciwstawiły się polityce unijnej, która w ich ocenie doprowadziła nie tylko do masowej imigracji, ale także do pauperyzacji niektórych społeczeństw państw członkowskich, np. Grecji. Stosunek eurosceptyczny partii nacjonalistycznych wobec Unii Europejskiej przerodził się w eurokrytycyzm implikowany postulatami likwidacji struktur unijnych i nadmiernej biurokracji.

ALEKSANDRA FRĄCKIEWICZ

Unia Europejska jako aktywny podmiot w wojnie z terroryzmem: regulacje prawne i procedury postępowania

Artykuł skupia się na prawnym i proceduralnym aspekcie działań podejmowanych przez Unię Europejską (UE), a przyczyniających się do przeciwdziałania terroryzmowi. Opisana została historia rozwoju współpracy wszystkich państw członkow-

skich oraz ewolucja systemów, instytucji oraz organów na płaszczyźnie ochrony bezpieczeństwa. Autorka analizuje najważniejsze dokumenty, przytacza wybrane ataki terrorystyczne wraz z ich następstwami w działaniu UE.

MICHAŁ RULSKI

Kryzys migracyjny jako próba dla unijnego *soft power*

Kryzys migracyjny w sposób wyraźny podważył europejskie bezpieczeństwo, a także pozycję Unii Europejskiej (UE) w systemie międzynarodowym. Autor pragnie tutaj zbadać, w jaki sposób poszczególne działania organizacji – lub ich brak, wpłynęły na unijne *soft power*, rozumiane jako siła przyciągania i efektywne oddziaływanie dyplomatyczne, aksjologiczne i kulturalne. Jest to ściśle związane z rozważaniami na temat pozycji UE w obecnych stosunkach międzynarodowych oraz możliwości realizowania swojej politycznej woli w kontaktach z innymi podmiotami.

MAŁGORZATA STELMACH

Od programu z Tampere do programu sztokholmskiego – implikacje i wyzwania dla dzisiejszej Unii Europejskiej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Na podstawie analizowanych programów, tj. programu z Tampere (1999), programu haskiego (2004) oraz programu sztokholmskiego (2009) wskazane zostaną punkty zapalne w obecnej polityce Unii Europejskiej (UE) w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W związku z obecną sytuacją międzynarodową, mającą miejsce w Europie w zakresie polityki migracyjnej, integracyjnej oraz azylowej, wymagane jest ich jednoznaczne doprecyzowanie oraz uzgodnienie ich stosowania pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi UE, co zostanie wyraźnie zaakcentowane w poniższym artykule.

MATÚŠ CIRÁK

Upraszczenie prawa – nadzieja na przyszłość?

Mnożenie reguł prawnych prowadzi do niewspółmiernego wzrostu kompleksowości normatywnych regulacji prawnych, które stają się trudno zrozumiałe dla swoich adresatów, nawet wszechstronnie wykształconych prawników, co stanowi źródło nieprawidłowości. Zdaniem autora przyczyną tego zjawiska jest nadużywanie w procesie stanowienia prawa algorytmów nowoczesności – trzech imperatywów: „dokładniej”, „bardziej szczegółowo”, „szybciej”. Autor skupia się na zmianach mentalnych jako przesłance tworzenia nowych reguł oraz rosnącej kompleksowości prawa i związanych z tym problemach. Prawo przyszłości widzi głównie w jego oparciu na wartościach, zwrocie od globalizacji ku lokalizacji oraz w rozwijaniu tradycji narodowych, współpracujących ze sobą, narodów europejskich.



Punkty Informacji Europejskiej Europe Direct w Polsce 2016

WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Kłodzko

ul. Stefana Okrzei 6, 57-300 Kłodzko
tel. (74) 867 14 50, faks (74) 867 14 50
e-mail: europedirect-klodzko@edklodzko.pl
www: <http://www.edklodzko.pl>

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Legnica

ul. Stefana Okrzei 12, 59-220 Legnica
tel./faks (76) 862 12 42
e-mail: europedirect.legnica@gmail.com
www: www.europedirect-legnica.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Wrocław

ul. Legnicka 65, 54-206 Wrocław
tel. 71 723 73 51
e-mail: europedirect-wroclaw@europedirect-wroclaw.pl
www: www.europedirect-wroclaw.pl

WOJEWÓDZTWO KUJAWSKO-POMORSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz

ul. Garbary 2, 85-229 Bydgoszcz
tel. (52) 567 00 18, faks (52) 567 00 69
e-mail: europedirect-bydgoszcz@byd.pl
www: www.europedirect-bydgoszcz.byd.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Toruń

ul. Grunwaldzka 25 b, 87-100 Toruń
tel. (52) 567 00 09, faks (52) 567 07 37
e-mail: europedirect-torun@byd.pl
www: www.europedirect-torun.byd.pl

WOJEWÓDZTWO LUBELSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Lublin

ul. Przechodnia 4, 20-003 Lublin
tel. (81) 534 61 91, faks (81) 534 61 92
e-mail: europedirect-lublin@europe-direct.lublin.pl
www: [www.europedirect-lublin@europe-direct.lublin.pl](http://www.europe-direct.lublin.pl)

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Zamość

ul. Akademicka 4, 22-400 Zamość
tel. (84) 677 67 76, faks (84) 677 67 15
e-mail: europedirect-zamosc@wszia.edu.pl
www: www.europedirect-zamosc.wszia.edu.pl

WOJEWÓDZTWO LUBUSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Zielona Góra

ul. Podgórna 7, pok. 105, 65-057 Zielona Góra
tel. (68) 452 71 44, faks (68) 452 71 80
e-mail: europedirect-zielonagora@lubuskie.uw.gov.pl
www: www.europedirect-zielonagora.lubuskie.uw.gov.pl

WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Piotrków Trybunalski

ul. Dąbrowskiego 20, 97-300 Piotrków Trybunalski
tel. (44) 649 76 62, faks (44) 649 76 61
e-mail: europedirect-piotrkow@piotrkow.info.pl
www: www.europe-direct.piotrkow.info.pl

WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Kraków

ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków
tel. (12) 628 26 81, faks (12) 632 47 95
e-mail: europedirect-krakow@transfer.edu.pl
www: www.europe-direct-krakow.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Tarnów

ul. Graniczna 8A, 33-100 Tarnów
tel. (14) 692 49 79
e-mail: europedirect-tarnow@europim.pl
www: www.europedirect-tarnow.europim.pl

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Ostrołęka

ul. Baśniowa 14, 07-410 Ostrołęka
tel. (29) 760 30 45, faks (29) 760 30 45
e-mail: europedirect-ostroleka@europedirect-ostroleka.pl
www: http://www.europedirect-ostroleka.pl/pie/

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Piaseczno

pl. Piłsudskiego 9, 05-500 Piaseczno
tel. (22) 716 02 00, faks (22) 716 79 73
e-mail: europedirect-piaseczno@piaseczno.eu
www: www.europe-direct.piaseczno.eu

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Warszawa

ul. Smolna 4, pok. 014, 00-375 Warszawa
tel. (22) 443 03 69, faks (22) 443 07 98
e-mail: europedirect-warszawa@um.warszawa.pl
www: www.europedirect.um.warszawa.pl

WOJEWÓDZTWO OPOLSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Opole

ul. Spychalskiego 1a, 45-716 Opole
tel. (77) 403 36 41, faks (77) 403 36 09
e-mail: europedirect-opole@ocrg.opolskie.pl
www: www.europedirect-opole.ocrg.opolskie.pl

WOJEWÓDZTWO PODKARPACKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Przemyśl

ul. Wybrzeże Ojca Świętego Jana Pawła II 2, 37-700 Przemyśl
tel. (16) 679 38 86
e-mail: europedirect-przemysl@wspia.eu
www: www.europedirect-przemysl.wspia.eu

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Rzeszów

ul. Juliusza Słowackiego 16 (CH Agora Pasaż), 35-060 Rzeszów
tel. (17) 866 01 08
e-mail: europedirect-rzeszow@europedirect-rzeszow.pl
www: www.europedirect-rzeszow.pl

WOJEWÓDZTWO PODLASKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Białystok

ul. Brukowa 28, lok. 8, 15-889 Białystok
tel. (85) 744 24 43, faks (85) 653 77 53
e-mail: europedirect-bialystok@bia.pl
www: www.europe-direct.bialystok.pl

WOJEWÓDZTWO POMORSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Dzierżon

ul. Wojska Polskiego 3, 82-440 Dzierżon
tel. (55) 276 00 37
e-mail: europedirect-dzierzgon@dzierzgon.com.pl
www: www.europedirect-dzierzgon.com

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Słupsk

ul. Podgórna 1/1, 76-200 Słupsk
tel. (59) 842 30 21, faks (59) 842 30 21
e-mail: europedirect-slupsk@europedirect.slupsk.eu
www: www.europedirect.slupsk.eu

WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Bielsko-Biała

ul. Słowackiego 17a, 43-300 Bielsko-Biała
tel. (33) 812 35 20, faks (33) 812 35 20
e-mail: europedirect-bielsko-biala@ksiaznica.bielsko.pl
www: www.europedirect-bielsko-biala.bielsko.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Śląsk

ul. Bojkowska 37, 40-100 Gliwice
tel. (32) 461 29 23
e-mail: europedirect-slask@gapr.pl
www: www.europedirect-slask.gapr.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Katowice

ul. Kościuszki 6, 40-049 Katowice
tel. (32) 733 09 19, faks (32) 209 17 01 wew. 25
e-mail: europedirect-katowice@europedirect-katowice.pl
www: www.europedirect-katowice.pl

WOJEWÓDZTWO ŚWIĘTOKRZYSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Kielce

ul. Warszawska 25, lok. 4, 25-512 Kielce
tel. (41) 344 50 01, faks (41) 344 50 01
e-mail: europedirect-kielce@wp.pl
www: www.europedirect-kielce.szpp.eu

WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Olecko

ul. Kolejowa 31, lok. 2, 19-400 Olecko
tel. (87) 621 05 83, faks (87) 621 05 83
e-mail: europedirect-olecko@europedirect-olecko.pl
www: www.europedirect-olecko.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Olsztyn

ul. Lubelska 43A, pok.112, 10-410 Olsztyn
tel. (89) 535 48 43, faks (89) 535 48 43
e-mail: europedirect-olsztyn@europedirect-olsztyn.pl
www: www.europedirect-olsztyn.pl

WOJEWÓDZTWO WIELKOPOLSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Ostrów Wielkopolski

ul. Budowlanych 5, 63-400 Ostrów Wielkopolski
tel./faks (62) 735 55 48
e-mail: europedirect-ostrowwielkopolski@ctiw.pl
www: www.europedirect-ostrowwielkopolski.ctiw.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Poznań

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. (61) 852 16 70, faks (61) 852 13 16
e-mail: europedirect-poznan@irpoznan.com.pl
www: www.europe-direct.poznan.pl

WOJEWÓDZTWO ZACHODNIOPOMORSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Kołobrzeg

ul. Ratuszowa 13, pok. 214, 78-100 Kołobrzeg
tel. (94) 355 15 33, faks (94) 355 15 83
e-mail: europedirect-kolobrzeg@kolobrzeg.eu
www: www.europe-direct.kolobrzeg.eu

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Szczecin

ul. Piłsudskiego 40-42, pok. 330, 70-421 Szczecin
tel. (91) 421 12 61, faks (91) 421 11 41
e-mail: europedirect-szczecin@wzp.pl
www: www.europedirect-szczecin.eu

