



Europa – kryzys i odrodzenie

Z historii dyplomacji i strategii małych państw – powstanie Beneluksu

Aksjologiczny spór o miejsce Europy Środkowo-Wschodniej

Ideologia w polskiej debacie o kryzysie migracyjnym

Kryzys migracyjny a integracja Republiki Serbii z Unią Europejską

Tureccy Cypryjczycy wobec Grecji i UE po 2004 roku

Porozumienie o Kompleksowej i Pogłębionej Strefie Wolnego Handlu

Perspektywa Tunezji

The European Union as trade power

Ewolucja jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej

PRZEGLĄD
ZACHODNI

3 (380)
2021

**Czasopismo
Instytutu Zachodniego
w Poznaniu**

Kwartalnik



Instytut Zachodni

**PRZEGLĄD
ZACHODNI**

Europa – kryzys i odrodzenie

- 5 Od Redakcji
- 7 *Józef Łaptos*, Z historii dyplomacji i strategii małych państw. Geneza, kulisy i doniosłość belgijskiego sukcesu w powołaniu do życia Beneluksu
- 25 *Leszek Nowak*, Aksjologiczny wymiar sporu dotyczącego miejsca Europy Środkowo-Wschodniej w Europie
- 43 *Łukasz Łotocki*, Rola ideologii w polskiej debacie politycznej o kryzysie migracyjnym w 2015 roku
- 67 *Magdalena Bogucewicz*, Wpływ implikacji kryzysu migracyjnego na integrację Republiki Serbii z Unią Europejską
- 85 *Kinga Białek*, Poczucie niesprawiedliwości i nieufność Tureckich Cypryjczyków wobec strony greckiej i UE po 2004 roku
- 111 *Ewa Szczepankiewicz-Rudzka*, Kontrowersje wokół negocjacji Porozumienia o Kompleksowej i Pogłębionej Strefie Wolnego Handlu. Perspektywa Tunezji
- 129 *Małgorzata Czermińska*, The European Union as Trade Power – the Significance of Common Commercial Policy
- 161 *Joanna Kuczevska, Joanna Stefaniak*, Ewolucja jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – realizacja i nowe wyzwania
- OCENY I OMÓWIENIA
- 177 Marcin Przegiętka, Akcja Gestapo przeciwko polskiej inteligencji w rejenacji ciechanowskiej (omów. *Bożena Górczyńska-Przybyłowicz*)

Szanowni czytelnicy „Przeglądu Zachodniego“,

kondycja współczesnej Europy jest nierozłącznie związana z kolejnymi przesileniami, które korygują ścieżki przemian politycznych, czasem zasadniczo wpływają na koniunkturę gospodarczą, modelują życie społeczne i znajdują odzwierciedlenie w kulturze, życiu intelektualnym i duchowym. Jak zauważa autor zamieszczonego w prezentowanym wydaniu kwartalnika Instytutu Zachodniego artykułu o aksjologicznych sporach o Europę, pojęcie kryzysu, silnie utożsamiane ze Starym Kontynentem przynajmniej od czasów Oświecenia, paradoksalnie dowodzi żywotności jego ducha i zdolności krytycznej autorefleksji odnawiającej życie zbiorowe. Wyrazistym przykładem potwierdzającym taką zależność jest opisana w artykule o sukcesie strategii małych państw geneza Beneluksu – „wojennego dziecka” dyplomacji, z wyprzedzeniem przygotowującej nowy kształt Europy, mimo ciężącego nad nią totalitarnego zagrożenia.

Spojrzenie wstecz może usytuować w pełniejszym kontekście aktualne problemy, podjęte przez autorów kolejnych opracowań. Oczywisty brak dystansu czasowego, jak i ludzkie ułomności – znajdujące ujście w instrumentalizacji dyskursu publicznego czy politycznym populizmie – zamazują obraz dokonujących się na naszych oczach zmian wynikłych z najnowszych kryzysów: gospodarczego, migracyjnego czy wywołanego pandemią. Na przekór pobieżnym ocenom, zaskoczyć mogą walory pojawiające się niejako przy okazji rozwiązywanych problemów – jak intensyfikacja przygotowań Serbii do członkostwa w Unii Europejskiej, będąca następstwem kryzysu migracyjnego.

Europejska współczesność jest zatem drogą, na której ślady odciskają równoległe **kryzys** oraz **odrodzenie** – kontynuacja przemian podjętych jako odpowiedź na dziejowe katastrofy, które w XX wieku zdawały się doszczętnie zrujnować Stary Kontynent. Siła gospodarki, zdolność do dialogu i politycznych kompromisów oraz potencjał społeczny to pochodne towarzyszących Europie wartości i reguł, przesądzających o wspomnianej na wstępie żywotności krytycznej autorefleksji. Ważne, by w przewyżnianiu kryzysów i przekuwaniu ich na kolejne etapy rozwoju cywilizacyjnego nie pomijać kulturowych fundamentów, dających Europie taką właśnie, odnawiającą siłę. W gruncie rzeczy chodzi bowiem o powrót do podstawowych pytań, elementarnych pojęć i zasad postępowania wyznaczających ramy życia jednostek, jak i zbiorowości. Współczesnym dyskusjom wokół definiowania oraz interpretacji takich pojęć poświęćmy uwagę już w najbliższym wydaniu naszego czasopisma. Zapraszam autorów oraz czytelników!

Natalia Jackowska

JÓZEF ŁAPTOS
Kraków
ORCID: 0000-0001-7045-3740

Z HISTORII DYPLOMACJI I STRATEGII MAŁYCH PAŃSTW GENEZA, KULISY I DONIOSŁOŚĆ BELGIJSKIEGO SUKCESU W POWOŁANIU DO ŻYCIA BENELUKSU

Unia Beneluxu rozpoczęła 2021 r. pod przewodnictwem Belgii. Nie było to wydarzenie, które przykuło uwagę szerokiej opinii publicznej, ale to może dobry pretekst, by odsłonić złożony proces powstawania tego szczególnego związku w czasie II wojny światowej w warunkach ograniczonej swobody funkcjonowaniem rządów emigracyjnych okupowanych krajów. To także okazja do skorygowania licznych stereotypów, jakie zakotwiczyły się w historiografii integracji europejskiej i *last but not least*, przypomnienia zasług polskiej dyplomacji, i szerzej, wkładu środkowej Europy do idei integracyjnej. Odnotować bowiem wypada zaraz na wstępie, że utworzenie Beneluxu było jedynym zrealizowanym projektem integracyjnym wysuniętym przez małe państwo, który zdołał przebić się przez arbitralne decyzje Wielkiej Trójki zmieniające mapę Europy. To stwierdzenie zawiera w sobie ważne pytanie o przyczyny niepowodzenia innych projektów, które poprzedziły propozycję belgijską i były przedmiotem publicznych debat o wiele większym rozgłosie¹.

Pomysłów na regionalne federacje czy konfederacje pojawiło się w okresie II wojny bardzo wiele, a niektóre z nich, jak projekt federacji polsko-czechosłowackiej czy Unii Bałkańskiej przybrały formę układów. Bez względu na to, jaką odpowiedź na pytanie o niepowodzenie tych zamysłów znajdujemy w historiografii, dopuścić wypada *a priori* hipotezę, że wszystkie projekty pozostawały w pewnej symbiozie, tworząc atmosferę sprzyjającą poczuciu, że świat powojenny musi przekroczyć linię oddzielającą to, co uważano dotąd za utopijne wizje, od realnych możliwości tworzenia pokojowych wspólnot.

„MAŁA EUROPA” RZĄDÓW EMIGRACYJNYCH

Uchodźcy z pokonanych i ujarzmionych przez hitlerowskie Niemcy państw europejskich znaleźli się po kapitulacji Francji w dużej liczbie w Wielkiej Brytanii, która

¹ Niniejszy artykuł został zrealizowany w ramach grantu finansowanego przez NCN – 2018/30/M/HS3/00153

udzieliła schronienia i otworzyła możliwość kontynuowania działalności rządowi emigracyjnym państw okupowanych. Precedens w kwestii praw przysługujących rządowi emigracyjnym stanowiła sprawa statusu rządu belgijskiego w czasie I wojny światowej. W wyniku agresji niemieckiej i naruszenia statusu „wiecznej neutralności” Belgii przez jednego z jej gwarantów, rząd tego państwa schronił się na terytorium Francji, która uznała, że wobec zaistniałych faktów może on być uznany za kontynuatora państwowości i korzystać ze wszystkich uprawnień przysługujących rządowi państw suwerennych w czasie pokoju. Przyjęte rozwiązanie zostało zaakceptowane przez państwa Ententy i miało stanowić oparcie dla wszystkich państw będących ofiarami niesprowokowanej agresji oraz wynikającej z niej nielegalnej okupacji. W następnych latach takie rozwiązanie znalazło wyraz w prawie międzynarodowym i w zobowiązaniach wynikających z Paktu Brianda-Kellogga. Dzięki temu rządy działające na emigracji mogły nie tylko kontynuować działalność dyplomatyczną, ale także zaciągać pożyczki czy organizować własne siły zbrojne.

Z możliwości kontynuacji działalności skorzystały kolejno rządy Polski, Czechosłowacji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Danii i Norwegii, a po ataku niemieckim na Bałkany w 1941 r. także Grecji i Jugosławii (Hulaś 1996: 254-260). Ich naturalnym odruchem było podejmowanie debaty nad kształtem niepodległości małych państw po zakończeniu wojny.

Przedstawiciele państw leżących między Niemcami a Rosją, którzy doświadczyli rządów autorytarnych (z wyjątkiem Czechosłowacji) byli przy tym głęboko przekonani o konieczności przeprowadzenia zmian w polityce wewnętrznej, ale też świadomi krótkowzroczności dotychczasowej polityki zagranicznej uwikłanej w sąsiedzkie spory przysyłające narastające zagrożenia.

Publicyści zachodni także nie szczędzili słów krytyki rządowi swych krajów, ale dotyczyły one głównie niewłaściwego funkcjonowania systemów demokratycznych. Jeden z działaczy *Federal Union* – John B. Orr oskarżał przede wszystkim przywódców politycznych:

„Pobudzając do fałszywego patriotyzmu deformują narodową historię, by nakłonić swe narody do obrony i rozszerzenia suwerennej władzy państwa opartej na sile. Świadczy o tym obecna wojna, która jest efektem krańcowego rozpalenia tego aspektu nacjonalizmu. (...) Jest wielce prawdopodobne, że przywódcy utożsamiają się z państwem, gdyż czują, że utrata suwerennej siły mogłaby oznaczać utratę ich osobistej władzy” (Orr 1940: 124).

W tym samym duchu pisał Kaarel R. Pusta, były minister spraw zagranicznych Estonii, apelując do porzucenia ciasnego pojmowania narodowej suwerenności. „Suwerenność nie może przeszkadzać – twierdził – we współpracy ekonomicznej z innymi krajami. Nie może także stać na drodze do lepszej organizacji pokoju” (Pusta 1941:157). Vojta Beneš, brat czechosłowackiego prezydenta, dodawał: „Wiemy, że nowa Europa musi stać się domem współpracy, wzajemnej tolerancji, zrozumienia i pomocy” (Benes 1941: 96).

W poszukiwaniu rozwiązań wystąpiły dość duże różnice między poszczególnymi przedstawicielami małych państw Europy wschodniej a ich zachodnimi kolegami.

Frans van Cauwelaert, polityk flamandzki przypominał zwolennikom integracji Europy, że „odległość między Antwerpią a Nowym Jorkiem czy Buenos Aires jest relatywnie mniejsza niż dystans, jaki dzieli ten belgijski port od Sofii czy Belgradu” (van Cauwelaert 1942: 47).

Politycy środkowoeuropejscy nie pokładali tak wielkich nadziei w mocarstwach anglosaskich, między innymi z racji odległości i doświadczeń historycznych. Oczekiwali od nich raczej moralnego wsparcia w realizacji federacji regionalnej dającej szansę wzmocnienia swej podmiotowości na arenie międzynarodowej. Utworzenie równoprawnego związku państw leżących między Niemcami a Rosją jawiło się jako optymalne i poniekąd jedyne rozwiązanie, a dla państw, które posiadały przed wojną rządy autorytarne opowiedzenie się za federacją oznaczało *implicite* wolę zaprowadzenia rządów demokratycznych.

WIZJA FEDERACJI ŚRODKOWO-EUROPEJSKIEJ

Spośród licznych projektów przekształcenia Europy środkowowschodniej, największego rozgłosu nabrała inicjatywa federacji środkowoeuropejskiej propagowana przez premiera polskiego rządu – Władysława Sikorskiego. Zamyśl nadania Europie środkowej nowego kształtu przedstawiony został dość wcześnie. Premier rządu polskiego w swym exposé na temat celów polityki zagranicznej przedstawionym 18 grudnia 1939 r. w Angers stwierdził m.in.:

„W ramach nowej organizacji politycznej Europy Środkowowschodniej, jedną z głównych podstaw stać się musi solidarny zespół państw słowiańskich. Nowa organizacja w tej części Europy powinna stworzyć pomiędzy Bałtykiem, Morzem Czarnym a Adriatykiem zwarte i zgodne współdziałanie państw, odpiierać napór Niemiec na Wschód i oddzielić Niemcy od Rosji” (Kisielewski 1991:34).

Etapem wstępnym na drodze do realizacji tego projektu miało być zacieśnienie więzi między Polską a Czechosłowacją poprzez federację obu państw. Rozmowy w tej sprawie prowadzone były już od 1940 r. między Sikorskim a Edwardem Benešem stojącym na czele Czechosłowackiego Komitetu Narodowego i z Milanem Hodżą kierującym Narodowym Komitetem Słowackim. Na rzecz tych projektów prowadzono szeroką kampanię także na terenie Stanów Zjednoczonych. Trybuną prointegracyjną emigracji środkowoeuropejskiej w Stanach Zjednoczonych było czasopismo „New Europe”, którego zasługi w propagowaniu idei federacji środkowoeuropejskiej warte są głębszych badań².

² Biblioteka Jagiellońska posiada, jako jedyna w Polsce, komplet roczników tego czasopisma.

PERSONAL NETWORK POLITYKÓW EMIGRACYJNYCH I ROLA RETINGERA
W JEGO TWORZENIU

Dużą, może nawet kluczową rolę w tych kontaktach odegrał Józef Retinger, który równoległe z *démarches* w sprawie konfederacji polsko-czechosłowackiej, inicjował spotkania z przedstawicielami zachodnich rządów emigracyjnych. Inspirowany przez Sikorskiego, bądź nie, Retinger konsultował z przedstawicielami państw zachodnich także projekty ogólnoeuropejskiej integracji i – jak twierdzi w swych wspomnieniach – szczególne zainteresowanie wzbudził wśród polityków belgijskich (Pomian 1994: 102-103). Zgodnie ze swą naturą, która mu zyskała przydomek „szarej eminencji” najchętniej działał w cieniu (Łaptos II 2003: 59-79). Przedkładając prywatne spotkania nad oficjalne wystąpienia, wykazał się mistrzostwem w tworzeniu struktur budowanych na więziach osobistych. Swymi koncepcjami i wizjami wzbudził zainteresowanie Marcela Jaspara – społecznego liberała, który szybko znalazł z nim wspólny język i takież podziw dla literatury francuskiej. Imponowała mu nadto przyjaźń Retingera z André Gidem i Josephem Conradem. W zachowanych w Instytucie Sikorskiego, cząstkowych niestety, materiałach do stosunków polsko-belgijskich, znajdujemy notatki z kilku spotkań, w których uczestniczyli: Marcel Jaspar, Roger Motz członek partii liberalnej i adwokat dr Marcel Dogilewski. W jednym z nich wziął udział także P.-H. Spaak. Dyskusje toczyły się wokół wzajemnych stosunków obu krajów oraz organizacji Europy po zakończeniu wojny. Motz i Jaspar podzielali opinię Retingera, że tym razem – wbrew temu co się stało w na konferencji pokojowej w 1919 r. – organizacja Europy powinna się koncentrować na problemach ekonomicznych. Retinger następnie przedstawił opinię rządu polskiego na temat federacji środkowoeuropejskiej w postaci silnego bloku o charakterze federacyjnym obejmującego Polskę, Czechosłowację, Węgry, Litwę i inne kraje sąsiednie komplementarne pod względem gospodarczym. W rozmowie pojawiła się także sprawa powinowactwa między Belgią a Holandią i Luksemburgiem, które powinny zmierzać do podobnego związku, jaki Retinger proponował w odniesieniu do Europy środkowej. Jaspar przypomniał przy tej okazji o poważnych inwestycjach belgijskich w Polsce, które po wojnie powinny zaowocować zacieśnieniem współpracy³. 20 grudnia 1940 r. nawiązując do poprzedniego spotkania, Retinger rozwinął swą wizję dwóch bloków wzmacniających pozycję małych i średnich państw wobec mocarstw, zwracając uwagę na dorobek grupy Oslo, którego nie powinno się zaniedbywać. W kolejnym spotkaniu z 6 lutego 1941 r. wzięli udział także P.-H. Spaak oraz Jules Hoste szef Biura Informacyjnego, a po stronie polskiej Stanisław Stroński, minister Informacji. Rozmowa toczyła się głównie wokół wspomnianej wyżej sugestii Retingera. P.-H. Spaak zgadzając się z nim wyznał, że bardzo sobie ceni te informacje, bo dla niego Europa wschodnia to *terra incognita*. Jego zdaniem sytuacja na Zachodzie jest o tyle jaśniejsza, że wszystkie państwa mają granice mniej więcej określone i nie żywią więk-

³ Instytut Polski i Muzeum im. Gen. Sikorskiego, Prezydium Rady Ministrów, Osobiste Archiwum Premiera 1939-1945. t. 53.

szych ambicji terytorialnych w Europie. Pytał także, na jakim etapie są negocjacje polsko-czechosłowackie. Stroński zapewniał, że rząd polski pragnie uczynić z federacji polsko-czechosłowackiej instytucję o wiele solidniejszą niż była Mała Ententa, ale będzie dążył do jej rozszerzenia na kolejne kraje Europy środkowej, w tym Węgry i Litwę oraz kraje naddunajskie: Rumunię i Austrię.

Spaak zastanawiał się, czy takie formowanie bloków ekonomicznych po dwóch stronach Niemiec nie będzie przypominać sytuacji po I wojnie, na co Retinger odpowiedział, że zadaniem konferencji pokojowej powinno być wypracowanie struktur ekonomicznych zapewniających narodowi niemieckiemu warunki stabilnego rozwoju, ale równocześnie zapobiegających powtórzeniu się sytuacji z lat 1930-1939. Takie postawienie sprawy zostało przyjęte z aprobatą przez Spaaka i ministra Hoste'a, który podkreślił konieczność kontroli sytuacji w Niemczech po wojnie. Warto także odnotować z tych spotkań uwagę Jaspasa w rozmowie prywatnej z Dogilewskim. Jaspas dowodził, że Polacy i Czesi powinni jak najszybciej nadać projektowi federacji polsko-czechosłowackiej formę regularnego układu podpisanego przez oba rządy i zyskującego tym samym rangę dokumentu, który na pewno Wielka Brytania zaakceptuje i wprowadzi do swego programu w negocjacjach pokojowych po zakończeniu wojny⁴.

W wyniku odsunięcia mniejszych państw od decyzji podejmowanych przez wielkie mocarstwa, w gabinetach rządów emigracyjnych narastał niepokój co do roli, jaką będą mogły odgrywać w porządku powojennym zdominowanym przez wielkie mocarstwa. Te obawy, nieobce polskim politykom, były szczególnie żywe w przypadku Belgii i Luksemburga i w pewnej mierze Holandii, ze względu na wizje Roosevelta i części jego otoczenia zmierzające do „uproszczenia” powojennej mapy Europy. Pobudzały one do podejmowania działań w kierunku przełamania izolacji małych państw. Taka szansa pojawiła się w związku z pracami nad powołaniem do życia międzynarodowej organizacji pomocy gospodarczej i humanitarnej, która mogłaby podjąć wyzwania stojące przed ludzkością po zakończeniu wojny. W tym celu Anthony Eden na początku lipca 1941 r. rozesłał notę do rządów emigracyjnych znajdujących schronienie w Londynie, proponując rozpoczęcie prac przygotowawczych dla oszacowania potrzeb i priorytetów w dostawach surowców, żywności i wyrobów przemysłowych dla krajów ciemiężonych przez niemieckiego okupanta. Rządy emigracyjne wszystkich ośmiu krajów, przyjęły skwapliwie tę propozycję i wyraziły zgodę na powołanie odpowiedniego biura, sugerując postawienie na jego czele Leitha-Rossa (FRUS III-1941, 1959: 99-100).

Frederick Leith-Ross – brytyjski ekonomista, znany ze sporu z Keynesem w kwestiach związanych z wychodzeniem z wielkiego kryzysu – stawał się osobą opatrnościową. Zapowiedziane przezeń spotkanie odbyło się 24 września 1941 r. w St. James Palace. Uczestnicy ustosunkowali się do Karty Atlantyckiej i przyjęli z zadowoleniem deklarację polsko-czechosłowacką w sprawie federacji, a następnie powołali do życia Międzysojusznicy Komitet Powojennych Potrzeb Europy (*Inter-Allied Committee*

⁴ Aneks do powyższego dokumentu.

on *Post-War Requirements of Europe*) zwany potocznie Komitetem Leitha-Rossa. W jego skład weszli przedstawiciele wspomnianych rządów emigracyjnych oraz Komitetu Wolnej Francji, Wielkiej Brytanii i dominiów. W spotkaniach Komitetu brał udział także przedstawiciel Stanów Zjednoczonych w roli obserwatora, a następnie (od 7 grudnia 1941 r.) pełnoprawnego uczestnika (FRUS III-1941, 1959: 110-111). Ten pierwszy przejaw uwzględnienia małych państw w projektach organizacji powojennej pomocy był dobrą okazją do zacieśnienia wzajemnych relacji, ale też wskazywał wymownie na potrzebę udziału małych państw w organizacji powojennego świata.

INICJATYWA VAN DEN BROEKA I GUTA

W marcu 1941 r. miało miejsce inne wydarzenie, które istotnie wpłynęło na zainicjowanie rozmów o Beneluksie. Oto bowiem w czasie podróży do Stanów Zjednoczonych Camille Gutt, minister finansów w belgijskim rządzie emigracyjnym spotkał przypadkowo znanego mu blisko z okresu przedwojennej współpracy w Lidze Narodów Johanna van den Broeka, inżyniera i przemysłowca holenderskiego. Podczas kolacji, na jaką się umówili dla uczczenia przyjacielskiego spotkania, doszło do rozmowy na temat przyszłych relacji między ich obu państwami. Van den Broek, zgadzając się ze swym rozmówcą co do potrzeby nadrobienia wiekowego zaniedbania we wzajemnych stosunkach belgijsko-holenderskich, zwrócił uwagę na okazję, jaką daje pobyt rządów na emigracji, by umowę o ścisłej współpracy Belgii oraz powiązanego z nią w unię gospodarczą Luksemburga i Holandii wynegocjować i podpisać przed powrotem do swych krajów, jako że zaproponowanie jej po wyzwoleniu spowodowałoby zbyt silny opór poszczególnych grup producentów korzystających z różnego rodzaju przywilejów broniących przed konkurencją. Pod wrażeniem tej dość logicznej, ale i odkrywczej konkluzji Gutt zapowiedział, że po powrocie do Londynu będzie przekonywał rząd jego kraju do podjęcia działań w tym kierunku (Grosbois 1994: 42). Czytelnik dostrzeże zapewne zaskakującą poniekąd zbieżność rozumowania van den Broeka ze wspomnianą wyżej uwagą Jaspara.

Zdaniem Grosbois rozmowa Gutta z van den Broekiem stanowiła bardzo ważny impuls do rozmów w sprawie Beneluksu, a może nawet legła u genezy tego związku (tamże: 44). Współcześnie jednak ani Spaak, ani wytrawny dyplomata Fernand Van Langenhove, wieloletni sekretarz generalny MSZ, nie byli entuzjastami takiego rozwiązania. Van Langenhove w memorandum, jakie sporządził 2 lipca 1941 r. po rozmowie z Guttem, wyliczał wszystkie konsekwencje i przeszkody do realizacji owego przedsięwzięcia wymagającego zniesienia różnic w systemie podatkowym, rezygnacji ze stosowanej przez obydwa kraje ochrony producentów, zmiany legislacji, zawierania nowych umów z państwami trzecimi itp. Dostrzegając teoretycznie pewne korzyści z postawienia tej sprawy na emigracji, zamykał sprawę obawami przed negatywną reakcją państw anglosaskich i powołał się na odrzuconą przez nie konwencję w Ouchy, która już wówczas zmierzała do unii celnej. Na lipcowym posiedzeniu

Rady Ministrów propozycja Gutta została odrzucona. Znamienne, że Spaak we wspomnieniach pomija swoje zastrzeżenia, poprzestając na podkreśleniu znaczenia samej propozycji (Spaak 1969: 151-152).

Negocjacje w sprawie Beneluxu uległy więc zawieszeniu, ale nie oznaczało to, że zwolennicy podpisania układu w okresie wojny złożyli broń. Dyskusje, jakie toczyły się w tym czasie w środowisku emigracyjnym na temat powojennych planów integracji nie pozwalały zresztą o tym zapomnieć.

Na początku 1942 r. rozgłosu nabrały projekty środkowoeuropejskie. Dobiegały właśnie końca przygotowania do podpisania negocjowanego od dawna układu w sprawie konfederacji polsko-czechosłowackiej. Równocześnie przedstawiciele Grecji i Jugosławii dokonywali ostatnich poprawek redakcyjnych podobnej umowy i jako pierwsi podpisali 15 stycznia 1942 r. „Porozumienie między Królestwem Grecji i Królestwem Jugosławii w sprawie ustanowienia Unii Bałkańskiej”. Lektura owej umowy budziła zrozumiałe zainteresowanie i zdawała się utwierdzać w przekonaniu, że lekcja historii została w pełni przyswojona także na Bałkanach. Preambuła porozumienia głosiła wszak, że nowy związek rodzi się z „(...) doświadczenia wynikającego z przeszłości a szczególnie z niedawnych wydarzeń, które wskazują, że brak bliskiego porozumienia pomiędzy narodami bałkańskimi doprowadził do wykorzystania ich przez agresywne mocarstwa drogą politycznej i militarnej penetracji a następnie dominacji półwyspu” (Gross 1945: 107-109).

Unia Bałkańska mająca powstać w wyniku tego porozumienia, podpisana w Londynie wchodziłaby w życie po ratyfikacji przez narodowe parlamenty natychmiast po zakończeniu wojny (tamże: 104-106). Osiem dni później – 23 stycznia 1942 r. – doszło do podpisania deklaracji czechosłowacko-polskiej, która w opinii Małej Europy londyńskiej stanowiła potwierdzenie woli tworzenia nie tylko dwustronnego związku, ale także szerokiej federacji środkowoeuropejskiej. Sygnatariusze deklaracji, określonej w polskiej literaturze jako „układ o zasadach przyszłej konfederacji” (Kisielewski 1991: 174), ogłosili bowiem tego samego dnia komunikat zapewniający, że „konfederacja państw Europy środkowej będzie współpracować z Unią Bałkańską przewidzianą przez rządy Grecji i Jugosławii” i, że „jedynie współpraca między tymi dwiema organizacjami regionalnymi może zapewnić bezpieczeństwo i przyczynić się do wzrostu dobrobytu szerokiego obszaru, położonego między Bałtykiem a Morzem Egejskim” (tamże: 175).

Ta wspaniała perspektywa współdziałania została przyjęta entuzjastycznie przez środowiska emigracyjne. Układy działały na wyobraźnię, inspirowały do dalszej dyskusji nad koniecznością nowej organizacji powojennej Europy (Łaptos 2012: 22-38).

W świetle naszych rozważań na uwagę zasługuje reakcja F. Vanlangenhove, W memoriale, jaki skierował do P.-H. Spaaka wysoko ocenił ostatnie porozumienia i był przekonany, że stanowiły one „przejście od rozważań wstępnych do studiów definitywnych” i kryły w sobie „zarodek konstruktywnego planu”. Pełen uznania dla dojrzałości polityków środkowoeuropejskich sugerował swemu ministrowi, by nie pozostawać w tyle i podjąć działania w celu przygotowania podobnego projektu dla Europy Zachodniej (AMAE (b), t. 11 775, *Londyn, 31 stycznia 1942*).

Spaak nie zareagował początkowo na sugestie sekretarza generalnego MSZ, ale uczynił to były premier – Paul Van Zeeland. Idąc tokiem rozumowania Langenhove’go zaproponował utworzenie „Unii Ekonomicznej”, obejmującej Wielką Brytanię, Francję, Belgię, Luksemburg, Holandię Szwajcarię i kraje skandynawskie. Rozważał także możliwość współpracy Unii ze Stanami Zjednoczonymi, ale zdecydowanie odrzucił udział w niej Niemiec. Van Zeeland zasadzał swą koncepcję na reformach handlowych i finansowych mających zmniejszyć znaczenie waluty, jako narzędzia interesów narodowych i zaowocować podniesieniem poziomu gospodarczego krajów członkowskich⁵.

Przywódcą katolickich Flamandów, witał z radością obydwie układy i dowodził, że Belgia i Holandia powinny także „wykazać dużo dobrej woli i mądrości” i pójść śladem państw środkowoeuropejskich (Cauwaleart 1942: 47).

Mniej entuzjazmu okazywali holenderscy politycy, którzy poprzestawali na powrocie do *status quo ante*. Premier rządu Pieter Sjoerds Gerbrandy, zapewne w nadziei utrzymania przez Holandię posiadłości zamorskich, stwierdził w wywiadzie dla prasy, że jego kraj ma rozległe kontakty handlowe i interesy poza Europą i czysto europejskie zgrupowanie narodów nie jest jego celem. Powtórzył też przy okazji tezę, że Holandia ma więcej wspólnego ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią niż z innymi krajami europejskimi⁶.

POLITYKA ROOSEVELTA WOBEC MAŁYCH PAŃSTW

W tym miejscu warto podkreślić, że ostrożność polityków belgijskich w podejściu do planów integracyjnych, jakiej dał dowód Spaak, wynikała ze stanowiska Anglosasów wobec małych państw (Grosbois 1994: 44). Szczególny niepokój budziły wzmiankowane wyżej plany Roosevelta wobec Belgii, a także Holandii i Luksemburga. Wizję urzędzenia tego zakątka Europy bliskiego prezydentowi, z racji pochodzenia jego przodków, ujawnił po raz pierwszy 5 czerwca 1942 r. na audiencji udzielonej Josephowi Bechowi, luksemburskiemu ministrowi spraw zagranicznych w rządzie emigracyjnym. Gdy rozmowa zesłała na temat przyszłości Niemiec, Roosevelt stwierdził, że jest zwolennikiem ich podziału na wiele małych niezależnych państw, połączonych pewnymi więzami gospodarczymi. Jedno z nich – Nadrenia – weszłoby w skład nowego tworu politycznego obejmującego Belgię, Holandię i Luksemburg (Heisbourg 1986: 50-52). Do swego pomysłu prezydent powrócił w czasie wizyty w Białym Domu Wielkiej Księżnej Luksemburga Szarloty 26 października 1942 r. Tym razem poinformował ją dobronudownie o zamiarze przekształcenia Luksemburga w państwo buforowe, obejmującego także Alzację, Lotaryngię oraz północną część Francji. W dalszej części rozmowy wyrażał wątpliwości, co do przywrócenia niepodległości Belgii, ze względu na proniemiecką postawę króla i zaferował w przypływie

⁵ “The Christian Science Monitor”, 11 07 i 10 10 1942.

⁶ “Sunday Times”, 18 01 1942.

protekcjonistycznej sympatii ulokowanie stolicy proponowanego tworu w Luksemburgu (tamże: 114-117).

Eden twierdzi w pamiętnikach, że starał się hamować Roosevelta w owych zapalach (Eden 1965: 373), ale pomysł ten długo pokutował w kancelarii Białego Domu, jako że rok później, 5 października 1943 r. w rozmowie z sekretarzem stanu Cordellem Hullem przed jego wylotem na konferencję w Moskwie prezydent wspominał o konieczności podziału Belgii według kryterium językowego. Hull wysłuchał tych rad, ale – jak pisze we wspomnieniach – nie podzielał ich, gdyż był przekonany o konieczności respektowania suwerenności i integralności małych państw (Hull 1948: 1266).

Stanowisko Roosevelta wobec polskich projektów federacyjnych wydawało się być bardziej pozytywne. Sikorski, który trzykrotnie spotkał się z amerykańskim prezydentem w czasie wojny, nie dostrzegł objawów niechęci na przedstawiane mu koncepcje. Głównym oparciem dla polskiego premiera miała być jednak Wielka Brytania, od której polski premier oczekiwał uzyskania aprobaty Moskwy dla związku środkowo-europejskiego. Jak wynika z dostępnych obecnie materiałów, sprawa federacji postawiona została w istocie w negocjacjach prowadzonych przez A. Edena w sprawie sojuszu brytyjsko-sowieckiego prowadzonych w grudniu 1941 r. w Moskwie. Stalin i Mołotow nie odrzucili tej propozycji, ale odkładali ją w czasie w związku z tym, że wiązała się ze sprawą państw bałtyckich (Rzewski 1994: 100-123). Nie wiadomo jakie informacje otrzymali Polacy, ale jak pisze Churchill w swych pamiętnikach, Eden zapewniał go w depeшы wysłanej z Moskwy 5 stycznia 1942 r., że „Związek Sowiecki nie ma zastrzeżeń, by pewne państwa europejskie połączyły się więzami federalnymi, jeśli taka byłaby ich wola” (Churchill I, 1949: 629).

“TO KEEP STALIN IN A GOOD HUMOR”

Miesiąc później ta pewność dotycząca postawy Rosjan musiała ulec wyczuwalnej zmianie, skoro Anthony Drexel Biddle, amerykański ambasador przy rządach emigracyjnych w Londynie, przedstawiając Departamentowi Stanu inicjatywę Sikorskiego nie skrywał niezadowolenia wobec jego kolejnej deklaracji w sprawie federacji w podzielanym przez Brytyjczyków przekonaniu, że spowoduje niezadowolenie ambasady sowieckiej (FRUS III-1942, 1961: 108-109). Doniesienia Biddle’a wpłynęły niewątpliwie na treść memorandum sporządzonego przez dyrektora Departamentu Spraw Europejskich Raya Athertona dla podsekretarza stanu Sumnera Wellesa w dniu 23 marca 1942 r., a więc dokładnie (i zapewne nieprzypadkowo) w przeddzień drugiej oficjalnej wizyty polskiego premiera w Stanach Zjednoczonych.

„Jego [Sikorskiego – J.L.] wysiłki, pisał Atherton, by w tym szczególnym czasie budować podstawy europejskiej konfederacji wolnej od wpływów sowieckich są oczywiście skazane na niepowodzenie, tym bardziej że inne rządy emigracyjne nie odważą się podejmować żadnej akcji, która mogłaby wywołać niezadowolenie Związku Sowieckiego w sytuacji, gdy głównym celem brytyjskiego rządu jest zapewnienie Stalinowi dobrego humoru (*to keep Stalin in a good humor*)” (FRUS III-1942, 1961: 121).

S. Welles dwa tygodnie później w liście do Biddle'a stwierdził, że Stany Zjednoczone zajmują podobne stanowisko jak Wielka Brytania i dziękował Biddle'owi za pomoc w odłożeniu *ad acta* planów Sikorskiego dotyczących federacji. Przyjmował także do wiadomości przedstawienie „niemal nikczemnego strachu (*almost abject fear*) w środowisku Narodów Zjednoczonych w Londynie przed uczynieniem czegośkolwiek co mogłoby urazić Związek Sowiecki”⁷.

Welles uświadomił sobie chyba, że jego oskarżenia o nikczemność dotyczyć powinny także Anglosasów, bo w konkluzji dodawał refleksyjnie: „Z drugiej jednak strony nie jesteśmy przecież skłonni zgadzać się obecnie na wszystkie projekty Rosjan dotyczące powojennej Europy, po to by podtrzymywać ich w dobrym humorze (*to keep the Russians in good humor*)” (tamże).

Przekora podsekretarza stanu miała głębsze niż retoryczne uzasadnienie. Welles od 12 lutego tegoż roku stał przecież na czele Komitetu Doradczego do spraw Powojennej Polityki Zagranicznej przy Departamencie Stanu i brał czynny udział w pracach podkomitetu zajmującego się analizą możliwości realizacji środkowoeuropejskich projektów integracyjnych (Łaptos, Misztal 2002).

PRACE KOMITETU MIĘDZYSOJUSZNICZEGO MAŁYCH PAŃSTW

Wracając do projektów podtrzymywanych w środowisku emigracyjnym w Londynie wypada przypomnieć znów działania Retingera, który po okresie zastępowania ambasadora polskiego w Związku Sowieckim i dotrzymywaniu towarzystwa Sikorskiemu w jego oficjalnych podróżach do Moskwy, powrócił do Londynu w styczniu 1942 r. Natychmiast też przystąpił do odnowienia kontaktów z poznanymi wcześniej politykami belgijskimi pozyskiwanymi dla wspomnianego wyżej projektu ustanowienia po zachodniej stronie Niemiec bloku belgijsko-holendersko-nadreńskiego. Niestrudzony w swych zabiegach zjednywania ludzi dla wspólnych projektów integracyjnych Retinger, mistrz działań zakulisowych, pracował nad pomysłem gen. Sikorskiego zacieśnienia współpracy małych państw. W efekcie tych zabiegów udało doprowadzić do regularnych spotkań ministrów spraw zagranicznych rządów na wygnaniu, realizowanych mimo oporów ze strony brytyjskiej. Pierwsze oficjalne posiedzenie ministrów w ramach utworzonego Komitetu Międzysojuszniczego miało miejsce 23 października 1942 r. w siedzibie rządu polskiego. Przewodniczył mu Edward Raczyński, który przedstawił program Komitetu wskazując na potrzebę koordynacji planów odbudowy ze zniszczeń wojennych na kontynencie europejskim. Uczestnicy uzgodnili także włączenie do prac komitetu różnych biur zajmujących się przygotowaniem, jakie funkcjonowały przy poszczególnych rządach zajmujących się problematyką pokrewną oraz koordynacją akcji propagandowej biur afiliowanych w Londynie i Nowym Jorku. W posiedzeniach uczestniczyli niejednokrotnie przedstawiciele wielkich mocarstw: Eden i Biddle oraz John Foster Dulles przeby-

⁷ *Ibidem*, Waszyngton, 4 04 1942, S. Welles do Biddle'a, s. 137.

wający wówczas w Anglii z nieoficjalną misją studiowania problemów europejskich. Spotkania, których do śmierci Sikorskiego odbyło się ponad dwadzieścia (Pomian 1994: 103), przeplatane były okresowymi konferencjami premierów organizowanymi w formie roboczych obiadów (Grosbois 1994: 42).

Równolegle do tych oficjalnych spotkań Retinger prowadził nadal swą akcję na rzecz związku belgijsko-luksembursko-holenderskiego zabiegając zwłaszcza o pozyskanie dlań Holendrów. Nie bez pewnego trudu i wielu rozmów wstępnych doprowadził ostatecznie 19 lutego 1943 r. do spotkania w Browns Hotel, w którym poza Retingerem wzięli udział: P. S. Gerbrandy premier rządu holenderskiego, Pieter Kerstens minister handlu i przemysłu, gorący zwolennik integracji europejskiej oraz Arnold Th. Lamping dyrektor departamentu w Ministerstwie Handlu. Podczas wystawnej kolacji Retinger przedstawił szczegóły planu zakładającego oderwanie od Niemiec Nadrenii i włączenia jej do bloku gospodarczego z Belgią i Luksemburgiem oraz Holandią, gdyby na to przystała. Projekt rozpatrywany w różnych aspektach zyskał aprobatę obecnych, w tym także premiera Gerbrandy'ego, uchodzącego w oczach Belgów za zdecydowanego przeciwnika układu z Belgią i Luksemburgiem. Jaspas, zdumiony uzyskaną w rozmowie z Retingerem wiadomością powiadomił natychmiast Spaaka w szczegółowym raporcie (AMAE(b), t. 11 588, *Londyn, 5 luty 1943, M-H. Jaspas do P.-H. Spaaka*), co – jak twierdzi Grosbois (1999: 71) – miało bezpośredni wpływ na przyspieszenie prac nad projektem Beneluksu. W wyniku prowadzonych badań Grosbois potwierdził zasadność wzmianki zmieszczonej przez Retingera w pamiętniku, że miał on swój wkład w zbliżenie belgijsko-holenderskie (Pomian, 1994: 103). Rozmowy w istocie uległy wyraźnemu przyspieszeniu. 4 marca 1943 r. Spaak spotkał się ze swym odpowiednikiem w holenderskim rządzie Kleffensem, który dość długo obstawał przy koncepcji współpracy atlantyckiej, ale w zmieniającej się sytuacji na froncie dalekowschodnim (grożącej utratą holenderskich Indii Wschodnich), stał się bardziej podatny na współpracę z sąsiadami. Uchodźczy *personal network* odślaniał swój potencjał i otwierał drogę do podpisania trójstronnej umowy.

Działania zmierzające do wywarcia presji na wielkie mocarstwa ze strony małych państw w celu uwzględnienia ich w debacie nad powojenną organizacją Europy pozostawały nadal bez echa, ale nie były bynajmniej daremne, jak wielu historyków *sub silentio* zakłada, koncentrując się na polityce wielkich mocarstw.

Współcześnie odmawiał im tego prawa z całą pewnością Edward H. Carr, znany historyk brytyjski, który w licznych artykułach wstępnych publikowanych w „Timesie” szedł po linii prezentowanej przez Roosevelta i proponował wręcz likwidację małych państw na rzecz większych tworów pod kierownictwem wielkich mocarstw. Empatii do Związku Sowieckiego, jaką przy okazji manifestował, dał wyraz w głośnym artykule wstępnym opublikowanym w tym półoficjalnym dzienniku z 10 marca 1943 r., zatytułowanym *Security in Europe*. Oznajmił w nim *sans gêne*, że skoro Wielka Brytania domaga się granicy bezpieczeństwa na Renie to Związek Sowiecki ma takie samo prawo do posiadania gwarancji bezpieczeństwa na Odrze.

Artykuł Carra wywołał wielkie poruszenie w środowisku emigracyjnych polityków, a także poruszył część brytyjskiej opinii publicznej. Henry Borel de Bitche,

przedstawiciel Belgii przy rządzie polskim w Londynie uznał ją za „niemoralną” i pisał m.in.:

„Teza wysuwana przez prof. Carra bazuje na założeniu, że bezpieczeństwo Europy nie może być zapewnione inaczej jak tylko poprzez hegemonię brytyjską z jednej strony i sowiecką z drugiej. Małym i średnim państwom nie pozostawia innej drogi jak podporządkowanie się życzeniom tych dwóch mocarstw. To teza niebezpieczna dla małych i średnich państw, które grupują się w poszukiwaniu punktów oparcia, by zerwać narzucone im wojną kajdany. Niebezpieczna zwłaszcza dla krajów Europy środkowej, wschodniej i bałkańskiej, przyszłych ofiar apetytów rosyjskich” (AMAE (b), t. 11 852, *Londyn 16.03.1943, H. Borel de Bitche do P.-H. Spaaka*).

Te nastroje próbował pacyfikować sam Churchill w często przywoływanym następnie wystąpieniu radiowym z 21 marca 1943 r. Brytyjski premier zaproponował wówczas utworzenie po wojnie nieokreślonej bliżej Rady Europy (ta nazwa została przyjęta przez organizację powołaną do życia w 1949 r.) i twierdził, że widzi w niej miejsce dla małych państw zgrupowanych w konfederacje, które byłyby traktowane na zasadzie równości z wielkimi mocarstwami. Jako możliwe do zrealizowania widział związki: skandynawski, naddunajski i bałkański (Churchill II, 1950: 217). Pominięcie federacji środkowoeuropejskiej, ale także związku belgijsko-luksembursko-holenderskiego było wielce symptomatyczne. Dwa dni później ukazał się kolejny artykuł Carra pt. *Great and small nations*. Autor proponował w nim, by Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i ZSRR były strażnikami pokoju w Europie, a małe i średnie państwa szukały w nich oparcia. Tym razem wywołał reakcję E. N. Van Kleffensa, holenderskiego ministra spraw zagranicznych, który stawiał pytanie: „Jakim prawem dwa, trzy lub cztery mocarstwa decydują o losie takiej mnogości państw?” Wykazując zrozumienie dla roli wielkich mocarstw w czasie wojny dodawał oburzony: „Ale to (przyzwolenie) powinno być uważane za ustępstwo a nie zgodę na przejęcie podstawowych praw suwerennych państw” (Grosbois 1994: 185).

MOSKWA MANIFESTUJE SWE STANOWISKO WOBEC PROJEKTÓW INTEGRACYJNYCH

Kilka tygodni później, po ujawnieniu przez Niemców zbrodni katyńskiej i zerwaniu stosunków dyplomatycznych przez Związek Sowiecki z emigracyjnym rządem polskim władcy Kremla postanowili ostatecznie rozprawić się z polskimi projektami integracji, bez obawy, że napotkają opór ze strony zachodnich sojuszników, których zresztą nie zamierzali oszczędzać. Głównego ataku na „Plan Sikorskiego” dokonano za pośrednictwem organu prasowego „Wojna i Raboczij Klass”, wydawanego także w wersji angielskiej, ku wygodzie zachodnich ambasad. Pierwszy artykuł na ten temat, jaki został dostrzeżony przez dyplomatów zachodnich, ukazał się 15 lipca 1943 r. i nosił wymowny tytuł: *Co kryje się za projektem federacji środkowoeuropejskiej?* Robert van Kerchove d’Hallebast, poseł Belgii w ZSRR, który go analizował w swym raporcie z 2 sierpnia 1943, informował, że anonimowy autor zarzucał Pola-

kom mieszanie się do spraw wewnętrznych innych państw i dowodził, że „imperialistyczne aspiracje panów polskich pod maską gadaniny⁸ o bezpieczeństwie państw środkowoeuropejskich” miały na celu jedynie zaspokojenie polskich ambicji terytorialnych. Belgijski dyplomata dostrzegł także w dalszej części artykułu, że jego autor nie pozostawiał miejsca na wątpliwości co do innych adresatów tego ataku (DDB I, 1998: 381-383):

„[...] grupy antydemokratyczne emigracji politycznej Polski, Węgier, Austrii, krajów bałtyckich i innych rejonów rozwinęły wściekłą działalność wynajdując i proponując dziesiątki projektów 'rekonstrukcji' Europy, wrogich Związkowi Radzieckiemu. Jest ich niemało poczynając od Stanów Zjednoczonych Europy, 'pan-Europy' po projekty tworzenia Europy podzielonej na różne federacje, konfederacje i regionalne bloki państw”⁹.

Kolejne artykuły, tudzież informacje zawarte w biuletynach ambasad sowieckich w Waszyngtonie i w Londynie prowadziły do wniosku sformułowanego jasno przez agencję Associated Press 26 sierpnia 1943 r.: „Moskwa pragnie zachować wiodącą rolę (*leading role*) w powojennej organizacji świata i patrzy niechętnie na Stany Zjednoczone Europy przybierające postać *various federations*” (AMA(b), t. 11 775, *raport belgijskiego konsula gen. w Nowym Orleanie A. Rennesa z 27 sierpnia 1943 r.*).

Dla nikogo już w tym czasie nie ulegało wątpliwości, że projekt federacji został ostatecznie pogrzebany. Podobny był także los federacji czy konfederacji polsko-czechosłowackiej. W tym przypadku dyplomacja sowiecka wykorzystwała narastającą w polityce prezydenta Beneša obawę co do postawy ZSRS wobec konfederacji (Wandycz 1956: 98). Beneš postawił w tej sytuacji na politykę zbliżenia z Moskwą. Nie bez wpływu na tę zmianę polityki zagranicznej były kalkulacje obliczone na zrealizowanie przy pomocy Stalina jednego z najważniejszych celów polityki czechosłowackiego rządu, a mianowicie zachowanie integralności państwa. Ważnym etapem na tej drodze było uzyskanie pod koniec października 1942 r. zapewnienia, że Związek Radziecki nie uzna po wojnie zmian granicznych dokonanych w Czechosłowacji po konferencji monachijskiej. Pożegnanie z ideą federacji środkowoeuropejskiej stało się od tej pory kwestią daty i okoliczności.

Tę datę wyznaczył układ sojuszniczy sowiecko-czechosłowacki podpisany ostatecznie 12 grudnia 1943 r. w Moskwie. Rosjanie zadbali o nadanie odpowiedniej oprawy temu wydarzeniu i to bynajmniej nie dla zaspokojenia próżności Beneša, mile zresztą połączanej (Taborský 1953: 160-161). Chodziło naprawdę o wydarzenie wielkiej wagi. Oto bowiem Stalin podpisywał pierwszy traktat z zachodnim sąsiadem, który nie tylko niweczył zamiysł potencjalnej federacji środkowoeuropejskiej, ale także wytyczał drogę do satelizacji kolejnych krajów wchodzących w orbitę wpływów radzieckich. Klauzule układu podpisanego ze Stalinem zmierzały bowiem do ograniczenia suwerenności dając Związkowi Sowieckiemu całkowitą niemal kontrolę nad polityką zagraniczną Czechosłowacji. Konsekwencji tego ukła-

⁸ *Verbiage* w tłumaczeniu na język francuski przez posła belgijskiego.

⁹ *Ibidem*.

du Beneš musiał być świadom, ale miał też pewne powody do zadowolenia. Układ ze Związkiem Sowieckim ratował integralność Czechosłowacji i pozwalała marzyć o odgrywaniu przez to państwo roli pomostu między Wschodem a Zachodem (Benes 1946: 401-403).

Mimo krytycznej oceny polityki Beneša nie podzielamy jednak opinii pojawiających się w polskiej historiografii, jakoby prowadził on ustawicznie „proradziecką politykę zagraniczną” (Kamiński 2009: 105), czy stał się agentem Moskwy (Wyrwa 1987: 115, Kamiński 2009: 106). Bliższy nam jest raczej osąd emigracyjnego sekretarza Fedora Hodży (syna byłego premiera Czechosłowacji), który w notatce dla *Office of Strategic Services – OSS* stwierdził, że Beneš stawał się coraz bardziej defetystą wątpiącym w możliwość samodzielnej egzystencji małych państw (NA OSS RG 226, INT – 9, Cz. 859, załącznik do raportu DeWitte’a C. Poole’a).

POSTĘP W PRACACH NAD PROJEKTEM BENELUKSU

Jaki wpływ miały te wydarzenia na autorów przygotowujących ostrożnie projekt Beneluksu?

Jaspar w swej roli posła przy rządzie czechosłowackim pisze, że rząd belgijski odciął się wówczas od polskich projektów, aby nie popsuć swych stosunków z ZSRR (Jaspar 1972: 94-95). P.-H. Spaak hołdujący dotychczas pewnemu zawieszeniu działań zmierzających w kierunku układu z Holandią, dążył wpierw do ustalenia dobrych relacji z wielkimi mocarstwami w przekonaniu, że tylko w określonych warunkach zewnętrznych można będzie realizować ten miły mu skądinąd projekt trójstronnej współpracy. Czynił także przyjazne gesty wobec Związku Sowieckiego, jak podniesienie poselstw do rangi ambasad w obu krajach czy pomoc dla szpitali w postaci dostaw radu. Zareagował również na niezadowolenie Rosjan z działalności posła R. van Kerchove i odwołał go wysyłając na jego miejsce Edouarda Le Ghaita swego sekretarza, znanego z lewicowych poglądów (DDB II, 1989: 407-409).

Ostatecznie Spaak, mocno zawiedziony w swych rachubach, musiał zawierzyć raportom swego ambasadora, że Rosjanie zaliczają Belgię do swych przeciwników z racji montowania skierowanego przeciwko nim zachodniego bloku militarnego, którego jądro stanowić miał jakoby proponowany Beneluks.

Prace nad powołaniem do życia Beneluksu postępowały jednak coraz śmielej. 21 października 1943 r. podpisana została w Londynie konwencja walutowa między Belgią, Luksemburgiem i Holandią, która ustalała stały kurs między frankiem belgijsko-luksemburskim a florenem holenderskim i określiła mechanizm wzajemnego finansowania w razie deficytu w równowadze płatności jednego z sygnatariuszy.

Przezornie konsultowana z Brytyjczykami i Amerykanami konwencja celna będącą konsekwencją poprzedniego kroku została przyjęta pozytywnie za Oceanem. Drew Pearson z „Washington Post” w artykule z 15 lutego pod znamienym tytułem *Healthy Sign* pisał:

„Przez wiele lat te małe kraje europejskie musiały oddzielnie zmagać się z poważnymi problemami ekonomicznym i politycznymi zagrożeniami. Gdyby były złączone czymś w rodzaju Stanów Zjednoczonych Europy, to wiele sporów europejskich dałoby się uniknąć. Nowy układ zapowiada się jako przyjazny, zarówno wobec Anglii jak i Rosji i otrzyma zapewne wsparcie militarne tych krajów, a także prawdopodobnie Francji” (AMAE (b), v. 4 990, *Londyn 18.02.1944, L. Nemry do P.-H. Spaaka*).

Konwencja celna została podpisana jednak dopiero 5 września 1944 r., a więc na kilka dni przed powrotem rządu belgijskiego do kraju. Ustanawiała wspólnotę taryfową między trzema krajami i przewidywała w przyszłości utworzenie unii ekonomicznej scalającej gospodarki trzech krajów przy zachowaniu przez pewien czas niektórych ustaleń protekcjonistycznych. Tak więc pomysł van den Broeka ze słynnej rozmowy z Guttem w 1941 r. w Waszyngtonie, został zrealizowany, ku zadowoleniu również Retingera, który te dążenia wspierał.

KONKLUZJA

Zatrzymując w tym miejscu nasze rozważania nad genezą Beneluxu powtórzmy w konkluzji, że to 'wojenne dziecko' zrodziło się przede wszystkim z dążenia małych państw do wzmocnienia swej pozycji wobec wielkich mocarstw odmawiających im udziału w decyzjach dotyczących ich żywotnych interesów po odzyskaniu niepodległości. W tym wspólnym mianowniku mieściły się zarówno projekty polityków środkowoeuropejskich czy wizje układów regionalnych proponowanych przez poszczególnych polityków zachodnich, jak też dalej idące marzenia o zjednoczonej Europie.

To, co w genezie Beneluxu przykuwa szczególną uwagę, to strategia jego twórców, wynikająca z ich głębokiego przekonania, że dążenia małych państw do poprawy sytuacji gospodarczej nie powinny budzić obaw wielkich mocarstw, a wręcz zyskiwać poparcie ze względu na niewątpliwe dla nich profity. To lekcja z długiej i sprawdzonej strategii przetrwania europejskich „maluchów”. Oddaje je dobrze anegdota o reprimendzie, jakiej po swej podróży *incognito* do podlegających mu Niderlandów Południowych w 1781 r. udzielił cesarz Austrii Józef II swym urzędnikom gnębiącym podatkami mieszkańców tych dobrze prosperujących prowincji: „Nie wycina się drzew w sadzie, który rodzi dobre owoce” (Hubert 2018: 367-368).

Ten punkt widzenia zaprezentował w czystej postaci m.in. Van Zeeland w rozmowie z urzędnikami Departamentu Stanu USA na temat federacji środkowoeuropejskiej. Odnotowując obawy Związku Sowieckiego wobec tego projektu belgijski polityk „odnosił wrażenie, jak czytamy w relacji z rozmowy, że gdyby projekt wschodnioeuropejskiego związku ograniczał się jedynie do powiązań ekonomicznych i finansowych to pewnie zostałyby zaaprobowany przez rząd sowiecki, ponieważ mogłby przynieść Rosji wymierne korzyści gospodarcze” (Łaptos, Misztal 2002: 198-199).

Oceniane z tej perspektywy podpisanie układu walutowego 13 października 1943 r. wskazuje także na inny rys w strategii przetrwania małych państw, a mianowicie wykorzystywanie koniunktury politycznej. Ustalenie z wyprzedzeniem sta-

łych kursów wymiany między florenem a frankiem belgijsko-luksemburskim miało na celu, w zamyśle ministrów finansów: Gutta i van den Broeka, wynegocjowanie lepszej pozycji własnych walut wobec dolara i funta szterlinga w perspektywie odbudowy gospodarczej kraju. Ten cel nie został oczywiście ujawniony, by zapobiec sprzeciwowi Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, ale został osiągnięty (Grosbois 1994: 62). Delegacja belgijska i holenderska kierowana przez C. Gutta i Johana W. Beyena z układem w ręku broniła skutecznie wspólnego stanowiska na konferencji walutowej w Bretton Woods w lipcu 1944 r. Można by nawet rzec, że Beneluks odnotowywał wówczas pierwszy sukces dyplomatyczny, zanim jeszcze się ukonstytuował.

Znamiennym przykładem kierowania się względami gospodarczymi w kontaktach z wielkimi mocarstwami była odmowa Belgii przyjęcia pomocy z *UNRRA*. Gutt, kalkulując możliwości swego kraju pisał: „Nie uważam, by Belgia, miała korzystać w większej mierze z darmowej pomocy. Nie sądzę też, by to było wskazane. Dary mogą czasami drogo kosztować”. Jego zdaniem owa organizacja z anglosaskim rodowodem jawiła się bowiem jako zabieg marketingowy, bo „kto mówi o pomocy ten myśli o handlu” (DDB I, 1998: 234-235). Postawa ta ulegała powoli zmianie od chwili pojawienia się propozycji Planu Marshalla, ale to już inna historia – zimnowojenna.

Po wyzwoleniu kraju otwierał się kolejny etap historii Beneluksu, również długi, ale pozbawiony wszystkich obaw, jakie były udziałem polityków emigracyjnych. Przed Beneluksem piętrzyły się przeszkody wynikające z powojennych trudności¹⁰ czy rozwiązań narzuconych wymogami zimnej wojny, ale nikt już nie podważał, a można nawet rzec, że nie ośmielał się podważać sensu przyjętego rozwiązania. Mimo trudności ekonomicznych i dąsów ze strony zwolenników innych rozwiązań dotyczących integracji europejskiej uświadomiono sobie bowiem szybko, że gdyby Beneluks okazał się fiaskiem, to o wiele trudniej byłoby podejmować podobne próby w innej części kontynentu czy realizować plany konsolidacji zachodniej Europy. Okrzyczano więc Beneluks, laboratorium idei europejskiej, prekursorem Unii Europejskiej, a przede wszystkim uznano, całkiem zasadnie, za model integracji gospodarczej. Ten okres powojennych zmagania ma już obszerną literaturę, a publikacje Pawła Kołka (Kołek 2011: 439-452) i Ryszarda Żelichowskiego (Żelichowski 2019: 243-272) kierowane do polskiego czytelnika są w tym miejscu szczególnego polecenia.

Dodajmy na zakończenie jedynie, że paradoksem (?) powojennej historii Beneluksu było to, że najszybciej postępowała integracja kulturalna trzech państw, co dodawałoby poniekąd wagi stwierdzeniu przypisywanemu J. Monnetowi: „Gdyby to było do powtórzenia, zacząłbym od kultury” (Calligaro 2017: 8-28).

¹⁰ Pokonując te trudności trzy rządy zdecydowały się dopiero 1958 r. na rozszerzenie współpracy, podpisując porozumienie w sprawie utworzenia Unii Gospodarczej Beneluksu. Traktat wszedł w życie w 1960 r. uwzględniając rozwiązania obowiązujące w EWG.

Bibliografia

Archiwa i dokumenty drukowane:

- Archives du Ministère des Affaires Etrangères (belge) – AMAE (b), t. 11 582, t. 11 775, Instytut Polski i Muzeum im. Gen. Sikorskiego, Prezydium Rady Ministrów (IPMS, PRM), Osobiste Archiwum Premiera 1939-1945, t. 53.
- Foreign Relations of United States (FRUS III-1941), t. III: *Europe*, G. B. Noble, E. R. Perkins, G.A. Nuernberger (gen. ed.), Washington: United States Government Printing Office 1959, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1941v03> (dostęp: 13.02.2021).
- Foreign Relations of United States (FRUS III-1942), t. III, *Europe*, G. B. Noble, E.R. Perkins (gen. ed.), Washington: United States Government Printing Office 1961. Documents Diplomatiques Belges (DDB I), t. I., *Le gouvernement de Londres 1941-1944*, J. Gotovitch, C. Sägesser, M. Wunderlé (éds.), Bruxelles: Académie Royale de Belgique 1998.
- Documents Diplomatiques Belges (DDB III) 1941-1960, t. III, *Défense*, L. De Vos, P. Deloge, É. Rooms i J.-M. Sterkendries (éds.) Bruxelles: Académie Royale de Belgique 1989.

Opracowania:

- Benes V. (1941), *The Mission of Small Nations*, Chicago.
- Beneš E. (1946), *Postwar Czechoslovakia*, „Foreign Affairs” April.
- Calligaro O. (2017), *La politique européenne de la culture. Entre paradigme économique et rhétorique de l'exception*, „Politique Européenne”2: 8-28, DOI: 10.3917/poeu.056.0008.
- Churchill W.L.S., (1949), *The Second World War*, t. III, *The Grand Alliance*, Boston: Houghton Mifflin.
- Churchill W. L. S, (1950), *The Second World War*, t. IV, *The Hinge of Fate*, New York: Rosetta Books.
- Eden A. (1965), *The Eden Memoirs. The Reckoning*, Boston: Houghton Mifflin.
- Grosbois T. (1994), *L'idée européenne en temps de guerre 1940-1944*, Louvain-la-Neuve: Academia-Erasme.
- Grosbois T. (1999), *L'action de Józef Retinger en faveur de l'idée européenne 1940-1946*, „European Review of History”1: 59-82.
- Gross F. (1945), *Crossroads of two Continents. A Democratic Federation of East-Central Europe*, New York: Columbia University Press.
- Heisbourg G. (1986), *Le gouvernement luxembourgeois en exil 1940*, t. 3, Luxembourg: Imprimerie Saint-Paul.
- Hubert E. (2018), *Le voyage de l'Empereur Joseph II dans les Pays-Bas (31 mai 1781-27 juillet 1781): Étude d'histoire politique et diplomatique*, London.
- Hull C. (1948), *The Memoirs*, vol. 2, London: Hodder & Stoughton.
- Hułas M. (1996), *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Jaspar M-H. (1972), *Changement de décors*, Paris: Fayard.
- Kamiński M. K. (2009), *Edvard Beneš we współpracy z Kremlem. Polityka zagraniczna władz czechosłowackich na emigracji 1943-1945*, Warszawa: Nerriton, Instytut Historii PAN.
- Kisielewski T. (1991), *Federacja środkowoeuropejska. Pertraktacje polsko-czechosłowackie 1939-1943*, Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.

- Kołek P. (2011), *Unia Beneluksu – nowa odsłona starej emigracji*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 5: 439-452. Łaptos J, Misztal M. (2002), *American Debates on Central European Union, 1942-1944. Documents of the American State Department*, Bruxelles: Peter Lang.
- Łaptos J. II, (2003) *Józef Retinger, “le père d'ombre” de l'Europe. Le rôle de Józef Retinger et de ses réseaux personnels dans les débuts de la construction européenne*, w: G. Bossuat, G. Sautier (red.), *Inventer l'Europe, Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Łaptos J. (2012), *Europa marzycieli. Wizje i projekty integracyjne środkowoeuropejskiej emigracji politycznej 1940-1956*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Orr J. B. (1940), *Federalism and Science*, w: M. Channing-Pearce (ed.), *Federal Union*, London.
- Pomian J. (1994), *Józef Retinger. Życie i pamiątki pioniera Jedności Europejskiej*, Warszawa: Pavo.
- Pusta K. A. (1941), *Federation for Eastern Europe*, „New Europe” April.
- Rzewski O. A. (1994), *Wizyt Edena w Moskwu w diekabrje 1941 g. Pieriegowory z J. W. Stalinom i W.M. Molotowom*, „Nowa i Nowiejszaja Istorija” 2.
- Spaak P.-H. (1969), *Combats inachevés*, t. I. *De l'Indépendance à l'Alliance*, Paris: Fayard.
- Taborský E. (1953), *Beneš and Stalin. Moscow – 1943 and 1945*, „Journal of Central European Affairs”, vol. 7, No. 2.
- Van Cauwelaert F., *Dangers of European Federation*, „Belgium” 02.04.1942.
- Wandycz P. S. (1956), *Czechoslovak-Polish Confederation and the Great Powers 1940-1943*, Bloomington: Indiana University Publications.
- Wyrwa T. (1987), *L'idée européenne dans la Résistance à travers la presse clandestine en France et en Pologne 1933-1945*, Paris: Nouvelles Editions Latines.
- Żelichowski R. (2019), *Państwa Beneluksu w polityce zagranicznej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2(65): 243–272, DOI: 10.26399/meip.2(65).2019.23/r.zelichowski.

Prof. Józef Łaptos, były pracownik Instytutu Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie (laptos@onet.eu)

Słowa kluczowe: projekty integracyjne rządów emigracyjnych, negocjacje belgijsko-holenderskie, znaczenie sieci powiązań personalnych, wizje federacji środkowo-europejskiej, strategia małych państw wobec wielkich mocarstw, narodziny Beneluksu

Keywords: integration projects of governments in exile, Belgian-Dutch negotiations, importance of a network of personal ties, visions of the Central European federation, strategy of small states towards great powers, background of the Benelux

ABSTRACT

The success of Benelux is measured by its history and achievements after World War II. However, the genesis of this project goes even deeper as it arose in correlation and symbiosis with others attempts by the governments of small states in exile. The need for cooperation after the war to oppose the domination of great powers was an important impetus for these integration efforts.

The network of personal connections and discreet démarches played an important role in this process, as did the public debates. From among many various projects, it was the Central European federation that gained the greatest publicity. In the atmosphere of heated debates, the more discreetly guided Benelux project emerged, which the great powers had managed to resist. This background is revealed in the article.

LESZEK NOWAK
Warszawa
ORCID: 0000-0002-7022-5817

AKSJOLOGICZNY WYMIAR SPORU DOTYCZĄCEGO MIEJSCA EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W EUROPIE

Kryzys Europy może być interpretowany na różne sposoby zarówno ze względu na wieloznaczność pojęcia kryzysu, jak i samej Europy. Patrząc na ten problem z perspektywy historii idei politycznych, można zauważyć, że jest to jeden z najczęściej pojawiających się tropów interpretacyjnych w dyskusjach nad kondycją Europy co najmniej od czasów Oświecenia. „Gdyby coraz to częstsze używanie tego pojęcia – pisze Reinhart Koselleck – uznać za dostateczny wskaźnik rzeczywistego kryzysu, to musielibyśmy żyć we wszechogarniającym kryzysie” (Koselleck 1990: 59). Interpretowanie kondycji Europy w kategoriach kryzysu – paradoksalnie – można uznać za świadectwo żywotności europejskiego życia intelektualnego. Myśl europejska osiągnęła poziom krytycznej autorefleksji, która stale skłania do podawania w wątpliwość zasad, leżących u podstaw życia zbiorowego. W ostatnich latach kryzys Europy łączony jest przede wszystkim z pewnymi wydarzeniami dotyczącymi Unii Europejskiej, które podważają wiarę w przyszłość projektu europejskiego. Kryzys migracyjny 2015 r., Brexit i kłopoty z Europą Środkowo-Wschodnią – to najczęściej przywoływane w tym kontekście zagadnienia.

Celem tego artykułu jest analiza sporu dotyczącego miejsca Europy Środkowo-Wschodniej (pojęcie to zmienia zakres znaczeniowy, ale zwykle obejmuje w pierwszym rzędzie Węgry i Polskę) w Unii Europejskiej. Spór toczy się oczywiście na różnych płaszczyznach; jedną z nich jest dyskusja na poziomie *aksjologii politycznej*. Każda ze stron odwołuje się bowiem do pewnych wartości, do pojęć ogólnych, które traktowane są jako kryteria oceny wydarzeń i procesów politycznych. Wolność, równość, suwerenność, tradycja, obrona tożsamości – to tylko kilka przykładów takich wartości. Problemem badawczym artykułu jest rozpoznanie, o jakie wartości chodzi w tym sporze politycznym.

Czytając dyskusje na ten temat, można dojść do wniosku, że źródłem wielu konfliktów jest niezgoda dotycząca podstawowych wartości. Chodzi zarówno o to, do jakich wartości odwołują się strony sporu, jak i – w przypadku tych samych pojęć – jak je definiują. Dyskusje polityczne często są pełne złej woli, pozamerytorycznych środków perswazji i zwykłej demagogii. Chciałbym w tym artykule przeanalizować sposób myślenia uczestników tej debaty, wspierających państwa Europy Środkowo-

Wschodniej, wydobywając z nich najbardziej rzeczowe argumenty. Kierując się łańciską sentencją *sine ira et studio*, postaram się zastanowić nad tym, jak postrzegają charakter tego sporu i jakie będą jego konsekwencje dla przyszłości Unii Europejskiej. Spór ten nie jest oczywiście nowy; przeciwnie, wpisuje się raczej w długą tradycję, w której przeciwstawia się Wschód Europy jej Zachodowi. Rozpocznę zatem od wprowadzenia szerszego kontekstu historycznego dla tej dyskusji.

GEOGRAFIA SYMBOLICZNA EUROPY

Zacznijmy od pojęć ogólnych, których używają uczestnicy dyskusji. Dla określenia takich państw jak Węgry czy Polska w Europie Zachodniej używa się zwykle terminu Europa Wschodnia, rzadziej Europa Środkowo-Wschodnia albo Europa Środkowa. Przedstawiciele tych krajów wołają o sobie mówić jako o reprezentantach właśnie Europy Środkowej. Oczywiście wybór konwencji terminologicznej nie jest sprawą bez znaczenia. Pojęcia polityczne nie są neutralnymi aksjologicznie terminami; są przede wszystkim nośnikami pewnych znaczeń. Wymienione wcześniej pojęcia są nie tylko terminami geograficznymi. Oznaczają pewne podmioty kulturowe lub polityczne. Patrząc na ten problem z perspektywy historycznej, zauważymy, że powstały one całkiem niedawno. Według dominującej interpretacji, Europa do XVIII w. była podzielona na Północ i Południe. Takie kraje, jak Rosja czy Polska, uznawane były za kraje północne. Podział na Europę Wschodnią i Zachodnią był wynalazkiem Oświecenia. W XVIII w. pojawia się nowy podział Europy na część zachodnią i wschodnią, który wypiera z dyskursu publicznego podział Północ–Południe. Obecnie Rosja postrzegana jest przez wielu autorów jako kraj politycznie i kulturalnie odmienny od Europy Środkowej, a nawet jako cywilizacja pozaeuropejska. Należy jednak podkreślić, że według geografii symbolicznej Oświecenia Rosja, tak jak Polska, należała do Europy Wschodniej. Według Larry’ego Wolffa, autora ważnej książki *Wynalezienie Europy Wschodniej. Mapa cywilizacji w dobie Oświecenia*, Rosja została poddana temu samemu procesowi identyfikowania, co Polska – była krajem między Europą a Azją. Wypada się zgodzić z jego twierdzeniem, że nazwy takie jak Wschód i Zachód nie mają żadnego obiektywnego znaczenia – są po prostu kwestią perspektywy. Dawna Europa Północna została ponownie określona jako Europa Wschodnia w XVIII w. Według Wolffa zbiega się to z wprowadzeniem do debaty publicznej terminu cywilizacja. Termin ten zainicjował nowy sposób myślenia na temat Europy, według którego Europa Zachodnia była miarą cywilizacji. Idea cywilizacji była kluczowym punktem odniesienia, który umożliwił wyartykułowanie idei Europy Wschodniej w XVIII w. Zgodnie z tą teorią Europa Zachodnia wymyśliła nie tylko Europę Wschodnią, ale także samą siebie (Wolff 2020: 28).

Można więc w tym punkcie mówić o zastosowaniu dyskursu orientalistycznego w stosunku do części kontynentu europejskiego. Jest jednak ważna różnica w porównaniu z oryginalną wersją orientalizmu stworzoną przez Edwarda Saïda. W książce *Orientalizm* Saïd twierdzi, że Zachód wskazał koncepcję Orientu jako czegoś zu-

pełnie odmiennego od Zachodu, jako podmiotu, który znajduje się – nie tylko pod względem geograficznym – poza Europą, wyznaczając w ten sposób jej granice (Said 2005). Koncepcja Europy Wschodniej Larry’ego Wolffa jest podobna, ale nie identyczna. Relacja między Europą Zachodnią a Europą Wschodnią jest pół-orientalna, więc nie możemy powiedzieć, że Europa Wschodnia była postrzegana jako coś poza Europą, była raczej częściowo europejska.

Jak rozumiano termin cywilizacja? W XVIII w. cywilizacja oznaczała zaawansowany poziom rozwoju materialnego, intelektualnego i moralnego, była kulminacją postępu ludzkości (Malia 1999: 27-28). Barbarzyństwo z kolei rozumiano jako jej przeciwieństwo. Na skali między barbarzyństwem a cywilizacją mieszkańcy Europy Wschodniej nie byli kompletnymi barbarzyńcami, ale nie byli też w pełni ucywilizowani. Europa Wschodnia w świetle tej interpretacji mogła stać się bardziej zachodnia wraz z postępem w pewnych dziedzinach życia. Ważną cechą tego procesu cywilizacyjnego nie była jednak perswazja, lecz raczej narzucenie pewnych standardów z zewnątrz. Dobrym przykładem takiego sposobu myślenia był Wolter, zafascynowany Piotrem Wielkim, a później Katarzyną Wielką. Wolter postrzegał ich jako władców-filozofów, którzy niosą cywilizację na Wschód – to w jego oczach usprawiedliwiała stosowaną przez nich przemoc (Wolff 2020: 319-380; Malia 1999: 42-50).

Pojęcie Europy Środkowej zmienia geografie symboliczną regionu, ale nie od razu. Jak wiadomo, początkowo termin ten był przede wszystkim pojęciem z zakresu niemieckiej polityki zagranicznej. Idea *Mittleeuropy*, czyli Europy Środkowej, zyskała rozgłos za sprawą książki Friedricha Neumanna z 1915 r. Neumann wprawdzie był liberałem i jego stosunek do narodów żyjących między Niemcami a Rosją wyróżniał go na korzyść spośród bardziej agresywnie nastawionych polityków niemieckich, jednak mimo wszystko niemiecka *Mittleeuropa* oznaczała domenę niemieckiej hegemonii gospodarczej i politycznej (Meyer 1955: 194-217).

Po drugiej wojnie światowej dla określenia państw, które znalazły się w sferze dominacji sowieckiej, używano zwykle terminu Europa Wschodnia, który stał się synonimem bloku sowieckiego. Jak zauważa ironicznie Piotr Wandycz, „uzależnienie tego regionu od Związku Radzieckiego uzyskało, można by powiedzieć, historyczne uzasadnienie. Wydawało się bowiem, że poszczególne kraje, nie mogąc niejako istnieć samodzielnie, stały się, zgodnie ze swym dziejowym przeznaczeniem, częścią komunistycznego imperium, któremu przewodzi Rosja” (Wandycz 1995: 12). Ważne prace akademickie takich autorów jak Oskar Halecki, próbujących wprowadzić kryteria podziału Europy osadzone w solidnej wiedzy akademickiej, pozostały wprawdzie inspirujące dla niektórych badaczy, ale nie zmieniły stanu debaty i używanych w niej pojęć (Halecki 2002).

W geografii symbolicznej regionu zmianę przynoszą eseje wybitnych intelektualistów z tej części Europy: Milana Kundery, Czesława Miłosza i György Konrada. Dzięki nim na trwałe do języka polityki i kultury wprowadzone zostało pojęcie Europy Środkowej, niosące pozytywny zakres znaczeniowy. Zwłaszcza esej pierwszego z nich, zatytułowany *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej* odbił się szerokim echem i do dzisiaj pozostaje pozycją klasyczną w literaturze przedmiotu.

Mimo że sam autor zdystansował się do niego, pozostaje on ważnym punktem odniesienia w dyskusjach na ten temat. Nie ma potrzeby szczegółowego referowania jego stanowiska. Chciałbym się ograniczyć do podkreślenia jedynie tych cech Europy Środkowej, wyeksponowanych przez Kunderę, które kierują naszą uwagę na zupełnie inne aspekty tożsamości tego regionu. Kundera odróżnia Europę Środkową od Rosji – nie tylko komunistycznej, ale także XIX-wiecznej. Odrzuca stanowisko, zgodnie z którym istnieją powinowactwa kulturowe między narodami tego regionu a Rosją; słowianofilstwo nazywa z pogardą „polityczną fantasmagorią” (Kundera 1984; Bobrownicka 1995: 91-100).

Trzy kwestie w eseju Kundery mają istotne znaczenie dla tożsamości Europy Środkowej. Po pierwsze, Kundera uważał, że Europa Środkowa przechowała koncepcję kultury charakterystyczną dla europejskiego modernizmu. Tak jak w Średniowieczu głównym punktem odniesienia dla Europejczyków była religia, tak w czasach nowożytnych, kultura stała się sferą życia, w której prowadzi się rozmowę o sprawach najważniejszych dla ludzkiej kondycji. Właśnie w tym regionie tego typu namysł, ze względu na doświadczenia komunizmu i faszyzmu, stał się kwestią niezwykle ważną. Drugą kwestią była sprawa rozumienia wspólnoty politycznej. Kontrastując sposób, w jaki pojmują to Rosjanie („najmniejsze zróżnicowania na jak największym terytorium”) z rozumieniem środkowoeuropejskim („największe zróżnicowanie na jak najmniejszym terytorium”), Kundera dostrzegł radykalną różnicę. Wreszcie, według niego Europejczycy w Europie Środkowej zachowali poczucie przygodności historii. Narody tej części Europy znając doświadczenie zagrożenia egzystencjalnego, zachowały poczucie tragiczności historii i kruchości własnego trwania. Podobnie jak widział to węgierski historyk Istvan Bibó, Kundera podkreślał ten głęboki wymiar doświadczenia małych narodów Europy Środkowej. Mają one głęboko zakodowaną we własnej pamięci historycznej obawę, że ich istnienie jest stale zagrożone (por. Bibó 2012).

POSTKOLONIALIZM CZY POWRÓT DO EUROPY?

Po upadku komunizmu ów pozytywny sens doświadczeń narodów, które wyzwoliły się spod sowieckiej dominacji, był dostrzegany także przez zewnętrznych obserwatorów. Sympatyzując z ich aspiracjami, uważali, że ich doświadczenia mogą wnieść pożądaną korektę do zachodniej demokracji. Dobrym przykładem był Thomas L. Pangle, wybitny amerykański filozof polityki, który uważał, że demokracja zachodnia znajduje się w stanie kryzysu i wymaga ożywienia. Źródła tego ożywienia poszukiwał m.in. w refleksji na temat doświadczenia komunizmu w pracach intelektualistów z tej części Europy, które stanowiły dla niego antidotum dla zachodniego relatywizmu i banalizacji debaty publicznej. „W Europie Wschodniej Boża iskra odznacza się prezencją, jakiej od dawna brakuje na Zachodzie: myśl jest poważna, zło posiada jakieś znaczenie, heroizm stawia wymogi. Trzy rezerwuary ludzkiej głębi – miłość ojczyzny, religia i sztuka – wciąż pełne są soków życia, których brak daje się odczuć na Zachodzie” (Pangle 1994: 124).

Taki punkt widzenia w ocenie sensu doświadczeń krajów tego regionu nie zyskał powszechnej akceptacji. Dla intelektualistów wspierających transformację raczej charakterystyczny był pogląd, zgodnie z którym odrębność tej części Europy należy postrzegać wyłącznie w kategoriach zacofania. „Powracając do struktur europejskich – pisał Bronisław Geremek o polskim doświadczeniu – musimy być świadomi naszej peryferyjności kulturalnej, ale jednocześnie pamiętać, że w ostatnim tysiącleciu były momenty – czasem dość długie – kiedy to Polska była ważnym elementem świata cywilizacji europejskiej” (Geremek 2013: 89). Konsekwencją przyjęcia takiej perspektywy był naśladowczy charakter przemian zarówno w Polsce, jak i w innych krajach regionu, co zrodziło frustrację wśród części elit intelektualnych i politycznych.

Analizując przemiany polityczne w Polsce po 1989 r., Zdzisław Krasnodębski zauważył, że Polacy za wzór do naśladowania przyjęli zredukowaną wersję współczesnego liberalizmu, absolutyzującego wolność indywidualną, neutralność światopoglądową państwa i z nieufnością odnoszącą się do silnych tożsamości grupowych. W tak kluczowych dla państw tego regionu kwestiach jak rozliczenie z przeszłością czy miejsce religii w przestrzeni publicznej, w imię liberalizmu narzucono rozwiązania zubożające sferę publiczną. Zamiast czerpać z własnych bogatych tradycji politycznych – demokracji szlacheckiej czy Solidarności – oferujących bardziej wartościową aksjologicznie wersję wolności, Polacy stworzyli „demokrację peryferii” (Krasnodębski 2005). Pisząc w podobnym duchu, konserwatywny historyk Andrzej Nowak przekonuje, że kolonializm, rozumiany w znaczeniu kulturowym, został odrzucony tylko w relacjach między dawnymi państwami kolonialnymi a narodami nieeuropejskimi: „Nie wolno dziś twierdzić, że czyjaś kultura, np. krajów afrykańskich czy azjatyckich, jest gorsza, niższa. To jest wykluczone. Ale nie w stosunku do wszystkich: kolonialną kulturę polityczną jak najbardziej można realizować... wewnątrz Europy.” Nadal zatem obecna i aprobowana jest w wielu państwach UE postawa, uznająca istnienie swego rodzaju wewnętrznej kolonii. Zdaniem tego autora państwa Europy Środkowo-Wschodniej są stale zawstydzane, pouczone i poddawane reedukacji. Zostały ustawione w roli ucznia, którego rola powinna się ograniczyć do opanowania lekcji udzielanej przez bardziej cywilizowane narody, od nich nie oczekuje się niczego oryginalnego (Nowak 2021). Konserwatysta i jeden z twórców węgierskiej polityki pamięci Márton Békés widzi problem podobnie: „Trzydzieści lat po upadku komunizmu można śmiało powiedzieć, że sam internacjonalizm żyje i ma się dobrze, z wyjątkiem tego, że przyjął różne formy (globalizacja, »społeczeństwo otwarte«), a logika kolonializmu pozostaje integralną częścią jego arsenału” (Békés 2021).

Stosunek do Europy – co obecnie jest często redukowane głównie do stosunku do Unii Europejskiej – jest jednym z najważniejszych wyznaczników orientacji ideowej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Jest to pewien stały element w dyskusjach ideowych w tej części Europy. W przeszłości jednak spór ten często przyjmował formę dyskusji okcydentalizm vs. antyokcydentalizm. W przypadku wielu krajów można znaleźć przykład swego rodzaju ideologicznego natywizmu – afirmacji tego, co swojskie w przeciwieństwie do tego, co zachodnie. Szturowcy na Słowacji, hungaryzm na Węgrzech, czy sarmatyzm w I Rzeczypospolitej to – różniące się oczywiście

pod wieloma względami – przykłady budowania własnej tożsamości w opozycji albo przynajmniej przy zachowaniu niezależności, wobec Zachodu. Obecnie można jednak wskazać na istotną różnicę w stosunku do tych dawniejszych orientacji ideowych. Współcześni konserwatyści czy nacjonalisci uważają się zwykle za Europejczyków, ludzi Zachodu; ich sprzeciw wobec tendencji ideowych manifestujących się w Unii Europejskiej, wyrasta z przeświadczenia, że to współczesne kraje zachodnioeuropejskie porzucają wartości europejskie. Ponadto kwestionowana jest przez nich sama opozycja lokalne – europejskie.

W polskich debatach stanowisko to sformułował ceniony konserwatywny eseista i poeta Paweł Hertz. Według niego Polska zawsze przynależała do Europy; nie ma nieeuropejskiej kultury polskiej. Za wielki błąd uważał próbę przeciwstawienia polskości – europejskości:

„Grzech przeciw pojęciu Europy – pisał – polega na wyobrażeniu, że można do niej należeć jakoś bezpośrednio, z pominięciem przynależności do określonego zbiorowiska narodowego, z pominięciem obowiązku pracy nad tymi zagadnieniami, które są palące dla owego zbiorowiska. Jest to grzech ahistoryczności, braku poczucia historii, czyli pozbawienia się genealogii, bez której pojęcie europeizmu staje się czczym snobizmem, modą, kaprysem” (Hertz 1997: 100).

Według tego ujęcia, afirmacja polskości nie tylko nie jest sprzeczna z europejskością, ale wręcz jest jej warunkiem.

Ta postawa prezentowania siebie w roli obrońcy prawdziwych wartości europejskich wbrew opinii dominujących sił politycznych w Europie została dostrzeżona przez politologów niechętnych wobec antyliberalnego zwrotu w Europie Środkowo-Wschodniej. Jak piszą Iwan Krastew i Stephen Holmes: „Mieszkańcy Europy Środkowo-Wschodniej czuli się w pełni Europejczykami, jeszcze zanim Bruksela rozpoczęła projekt ich 'europeizacji', odebrano go więc jako niepotrzebnie obraźliwy” (Krastew, Holmes 2020: 69). Jednocześnie ci sami autorzy z ironią dodają: „Dawne peryferie Europy stylizują się (...) na jej centrum” (tamże: 70).

KŁOPOTY Z LIBERALIZMEM

W debatach na temat przemian w Europie Środkowo-Wschodniej ostatnich lat karierę zrobiło pojęcie demokracji nieliberalnej. Oczywiście, termin nie jest nowy – zyskał popularność dzięki Faredowi Zakarii, który jeszcze pod koniec lat 90. XX w. z niepokojem śledził rozprzestrzenianie się tego modelu ustrojowego. Współczesne demokracje liberalne Zakaria nazywa ustrojami mieszanymi, w których najcenniejszym elementem jest liberalizm, obejmujący – w jego ujęciu – konstytucjonalizm, podział władzy, gwarancje dla wolności indywidualnych. Rządy większości i wybory były z punktu widzenia Zakarii mniej cenne (Zakaria 2003: 26).

Do czasu słynnego przemówienia Victora Orbána z 2014 r., termin ten używany był w znaczeniu pejoratywnym. Orbán przyczynił się do nadania mu nowego zakresu znaczeniowego. Zakwestionował pogląd, że to liberalizm jest najbardziej cennym składnikiem współczesnych ustrojów zachodnich. Jego zdaniem nie ma powodu, żeby

utożsamiać liberalizm z wolnością. Kwestią kluczową jest jednak niezdolność ustrojów liberalnych do prowadzenia polityki zgodnej z interesem narodowym. Stanowisko Orbána nie było po prostu odwróceniem poglądu Zakarii. Ten ostatni odwoływał się do debaty znanej z historii idei politycznych – nawiązywał do pochwały wolności nowożytnej w sporze ze współczesnymi orędownikami starożytnej demokracji (zob. Constant 1991). Orbán z kolei odwołał się do konkretnych kwestii znanych z doświadczeń węgierskich po 1989 r. Według jego interpretacji kwestią kluczową dla liberalizmu jest zasada głosząca, że wolność jednej osoby kończy się tam, gdzie zaczyna się wolność drugiej osoby. W realiach postkomunistycznych Węgier zasada ta stała się uzasadnieniem dla prawa silniejszego. Jako przykład wskazał sytuację na rynku bankowym. To wielkie banki korzystają z tej wolności, narzucając warunki klientom. Trudno więc mówić, w świetle tej interpretacji, o równości (*Victor Orbán's speech...* 2014).

Druga kwestia to działalność tzw. trzeciego sektora. Krytycy Orbána uważają, że to właśnie ten sektor tworzy społeczeństwo obywatelskie, realizując tym samym liberalny ideał sfery pośredniej między jednostką a państwem. Liberalowie uważają, że cechą populistów jest niechętny stosunek do społeczeństwa obywatelskiego. Znanym reprezentantem takiego stanowiska jest liberalny politolog Jan Werner Müller. W książce *Co to jest populizm?* przekonuje on, że „opozycja ze strony społeczeństwa obywatelskiego tworzy szczególnie problem moralny i symboliczny: potencjalnie podważa ona ich [tj. populistów – L.N.] roszczenie do wyłącznej reprezentacji moralnej narodu. Stąd też kluczowe jest pokazanie (i »dowiedzenie«), że społeczeństwo obywatelskie wcale nim nie jest, a to, co wydaje się narodową opozycją, nie ma nic wspólnego z właściwym narodem” (Müller 2017: 78).

Według Orbána sektor ten tworzą organizacje zajmujące się wywieraniem wpływu na rządy; wprowadzają one w błąd opinię publiczną, powołując się na swoją niezależność polityczną. W istocie są to organizacje zarządzane przez niewybranych polityków, finansowanych przez podmioty zaangażowane w politykę. A zatem z punktu widzenia Orbána liberalny ideał społeczeństwa obywatelskiego jest tylko ideologicznym uzasadnieniem dla konkretnych interesów politycznych. To forma nieczystej walki politycznej.

Liberalizm rozczarował wielu autorów z Europy Środkowo-Wschodniej i stał się obiektem krytyki. Niektórzy dostrzegają w tym ciężenie mrocznej przeszłości Europy Środkowo-Wschodniej. Odrodzenie antyliberalizmu bywa interpretowane jako świadectwo uporczywej trwałości nacjonalistycznych matryc myślowych i nieprzystosowanej do współczesnej demokracji liberalnej kultury politycznej. „Przy interpretacji postkomunistycznego krajobrazu ideologicznego – pisze Vladimir Tismaneanu – należy pamiętać stary aksjomat *ex nihilo nihil* (nic nie powstaje z niczego); nacjonalistyczny patos to w znacznej mierze nie tylko odrodzenie międzywojennych tendencji pravicowych, ale przedłużenie ksenofobicznej kultury utrzymującej się pod rządami komunizmu (zarówno wewnątrz partii, jak i poza nią)” (Tismaneanu 2000: 49).

Inni autorzy uważają, że problem jest bardziej złożony, a krytyki liberalizmu nie należy sprowadzać po prostu do konsekwencji obecności wzorców myślenia i po-

stępowania, które ukształtowały się w okresie międzywojennym. Wspomniani już autorzy książki *Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wynawców* krytycznie oceniający zwrot antyliberalny w Europie Środkowo-Wschodniej widzą problem w samym liberalizmie współczesnym: „ideologiczna supremacja – piszą Krastew i Holmes – nadała zachodnim formom instytucjonalnym taką normatywistyczną legitymizację, że kopiowanie ich zdawało się obowiązkiem każdego, kto był do tego zdolny” (Krastew, Holmes 2020: 14).

Tak więc właściwym kontekstem dla owego antyliberalnego zwrotu jest charakter przemian idei, instytucji i praktyk zachodnich. Liberalizm „porzucił pluralizm na rzecz hegemonii.” (tamże: 16), co sprowokowało sprzeciw.

„Taka reakcja – piszą dalej – na świat pozbawiony alternatyw politycznych i ideologicznych była najprawdopodobniej nieuchronna. Naszym zdaniem to ten brak alternatyw, a nie magnetyzm przeszłości autorytarnej czy zakorzeniona w przeszłości wrogość wobec liberalizmu, najlepiej wyjaśnia, dlaczego w społeczeństwach postkomunistycznych dominuje dziś etos antyzachodni” (tamże: 14).

Pozostawiając z boku dyskusyjne skądinąd twierdzenie o dominacji w społeczeństwach postkomunistycznych „etosu antyzachodniego”, warto zwrócić uwagę na ten głos w dyskusji nad liberalizmem w Europie Środkowo-Wschodniej. Także liberałowie, piszący z różnych perspektyw, dostrzegają problematyczny status, jaki uzyskał liberalizm w Europie Środkowo-Wschodniej. Liberalizm, który w oczach wielu jego zwolenników jest wewnątrznie bogatym i zróżnicowanym nurtem w myśli politycznej, przekształcił się w coś w rodzaju obowiązującej doktryny, a sprzeciw wobec niego odbierany jest jako postawa całkowicie irracjonalna. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w rytualnym i nieco fikcyjnym charakterze życia politycznego w państwach postkomunistycznych.

„Z zachowaniem wszelkich proporcji warto zauważyć, że transformacyjny styl naśladowania ustrojów politycznych niepokojąco przypomina wybory parlamentarne w krajach komunistycznych, kiedy to wyborcy, nadzorowani przez oficjeli partyjnych, udawali, że wybierają jedynych kandydatów na listach do głosowania” (tamże: 18).

Przemiany polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej odbywały się pod hasłem „powrotu do Europy” po kilkudziesięciu latach przymusowego oddzielenia. Wstąpienie do Unii Europejskiej można było odczytać jako ostateczne zerwanie z komunizmem, a liberalizm jawił się wielu autorom jako naturalne przeciwieństwo komunizmu (Szacki 1994). Niektórzy krytycy liberalizmu uważają jednak, że liberalizm niepokojąco ujawnia wiele podobieństw w stosunku do komunizmu. Ryszard Legutko, konserwatywny filozof i polityk PiS, twierdzi, że podobieństwo to nie dotyczy jakiejś wypaczonej, współczesnej postaci liberalizmu, ale liberalizmu jako takiego. Autor nie akceptuje więc poglądu o istnieniu dużego zróżnicowania w obrębie liberalizmu czy istnienia jakichś tradycji liberalnych, które zostały zapomniane (por. Rosenblatt 2018). Liberalizm, triumfując, ujawnił swoją naturę. Na czym, według tego autora, polegają podobieństwa?

„Socjalizm oraz liberalna demokracja – pisze Legutko – okazały się jednoczącymi wszystko całościami narzucającymi swoim zwolennikom, jak mają myśleć, co robić, jak wartościować wydarzenia, o czym marzyć, jakiego języka używać. Miały one swoje ulubione typy ludzkie i swój model idealnego obywatela” (Legutko 2017: 10).

Tak więc po upadku komunizmu, zamiast triumfu autentycznej różnorodności, obserwujemy inwazję nowych formuł ujednociających myślenie i zachowanie. „Liberalna demokracja jest potężnym mechanizmem unifikującym, zacieraającym różnice między ludźmi, narzucającym jednolitość poglądów, zachowań i języka” (tamże: 11). Legutko uważa, że błędem jest traktowanie liberalizmu (i jego ustrojowej inkarnacji) jako całkowitego przeciwieństwa komunizmu w zakresie ingerencji w życie jednostki. Ta uwaga może nieco zaskakiwać, ponieważ liberałowie programowo głosili zasadę rządu ograniczonego i podziału władzy. To klasycy liberalizmu – by przywołać chociażby Johna Locke’a, Monteskiusza i Constanta – wnieśli zasadniczy wkład w rozwój tej doktryny (zob. Legutko 2011). Liberałowie ostrzegali także przed innymi zagrożeniami dla wolności jednostki, które pojawiły się w epoce społeczeństwa masowego: „tyranii obyczaju” (J. S. Mill) i tyranii opinii publicznej (Alexis de Tocqueville). Według Legutki oblicze współczesnego liberalizmu jest inne. Jesteśmy świadkami delegitymizacji idei i praktyk, które nie mają liberalno-demokratycznego pochodzenia: „(...) ustrój polityczny powinien przenikać każdy element życia zbiorowego i prywatnego. (...) Liberalne, demokratyczne lub liberalno-demokratyczne powinny więc być nie tylko państwo i gospodarka, lecz całe społeczeństwo, w tym etyka i obyczaj moralny, rodzina, Kościoły, postawy ludzkie, szkoły i uniwersytety, organizacje i wspólnota, a także kultura” (Legutko 2011, 38). Według Legutki uderzające podobieństwo między komunizmem a liberalizmem dostrzegalne jest w podejściu do historii. Jeden i drugi wyrasta z przyjęcia optymistycznej, zorientowanej na przyszłość, wizji historii. „Jeden i drugi ustrój wyraźnie odcina się od przeszłości. Naturalnym nastawieniem – wynikającym głównie z wiary w *technę* – jest myślenie w kategoriach postępu ze wszystkimi tego konsekwencjami” (tamże: 17). Podobieństwo zdaniem autora dotyczy także przeświadczenia, że „komunizm i liberalna demokracja są przez swoich zwolenników uznawane za ustroje finalne i optymalne: oba stanowić miały kres historii rozumianej jako ciąg przekształceń ustrojowych” (tamże: 75). Idei końca historii nie należy więc traktować jako sezonowej mody. W interpretacji Legutki to jeden z filarów obowiązującej ortodoksji politycznej.

Negatywna ocena kształtu liberalnej demokracji ma bezpośredni związek z krytyką współczesnej Unii Europejskiej. „Tak jak kiedyś w szpicy postępu znajdował się Związek Radziecki, tak teraz w owej szpicy znajdował się 'Zachód', co często oznaczało Stany Zjednoczone, a niekiedy Unię Europejską. Nam pozostawało podążać ich śladem” (tamże: 72). Liberalna demokracja nie uwolniła więc kreatywności zniewolonych wcześniej społeczeństw, lecz narzuciła im całościową wizję do naśladowania, co te narody – zauważa Legutko z rozczarowaniem – przyjęły. „Nie wymyśliliśmy więc ani jednej instytucji – narzeka polski autor – ani jednego obyczaju, ani jednego rozwiązania. Wszystko, co u nas robiono – w zakresie edukacji, prawa, ustroju, mediów, społeczeństwa obywatelskiego – było naśladownictwem tych, co przed nami” (tamże: 72-73).

Jakie miejsce w tej interpretacji zajmuje Unia Europejska? Według autora odtworzyła ona ustrój liberalno-demokratyczny na poziomie ponadnarodowym. Wbrew opinii tych, którzy widzą w Unii Europejskiej wcielenie krępującej różnego rodzaju swobody (zwłaszcza gospodarcze) ponadnarodowej biurokracji, Legutko sądzi, że jest to prawomocny wytwór liberalizmu:

„Obowiązująca w Unii doktryna głosi wprost – pisze – że jest to ustrój ostateczny, stanowiący emanację »europejskich wartości«, będący ukoronowaniem historii narodów europejskich, wymagający bezwzględnej obrony i pogłębienia. Tej doktrynie towarzyszy praktyka budowania kolejnych poziomów kontroli, regulacji, szczegółowego prawodawstwa i orzecznictwa” (tamże: 111-112).

Wejście do Unii Europejskiej nie tylko nie stworzyło warunków dla autentycznej debaty o przyszłości, do swobodnej dyskusji na temat zasad konstytuujących ustrój w państwach europejskich, lecz doprowadziło do narzucenia umyślowego konformizmu. Zadawanie pewnych pytań i formułowanie pewnych sądów stało się podejrzane w świetle panującej nowej ortodoksji.

„Wszystko to ma pogłębiać wrażenie – konstatuje autor z goryczą – że debata ustrojowa tocząca się w Europie przez dwa i pół tysiąca lat dobiegła końca i że nastąpiło jej definitywne rozstrzygnięcie już nie tylko na poziomie intelektualnym czy na poziomie konkretnego państwa, lecz w skali kontynentu, a właściwie całego globu, ponieważ Unia stała się najwyższym arbitrem oceniającym wszystkie zjawiska polityczne na świecie oraz – jak kiedyś Związek Radziecki – nadzieją uciśnionych ludów wszystkich kontynentów” (tamże: 112).

Dodajmy tylko, gwoli sprawiedliwości, że autor oczywiście dostrzega różnicę między ZSRR a Unią Europejską. Tym, co budzi jego niepokój, jest manifestująca się w wielu dziedzinach życia ujednocniająca tendencja, która nasuwa to porównanie.

KŁOPOTY Z NARODEM

Koniec komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej był interpretowany na różne sposoby. Dla liberałów oznaczał przede wszystkim uzyskanie wolności indywidualnej. Innym ważnym wątkiem w dyskusjach na ten temat było odzyskanie suwerenności narodowej. W związku z tym, że lud w nowożytnej demokracji jest zwykle utożsamiany z narodem, odzyskanie suwerenności narodowej rozumiano jako tożsamy z demokracją. Tymczasem w Europie Zachodniej mamy od pewnego czasu do czynienia z, po pierwsze, oddzieleniem pojęcia demokracji i suwerenności narodu, a po drugie – z nieufnością wobec tożsamości narodowej. Nowym zjawiskiem jest pojawienie się fenomenu demokracji bez narodu (Manent 2009).

Jak zauważa cytowany wcześniej Jan Werner Müller, „architekci porządku zachodnioeuropejskiego po wojnie spoglądali z wielką nieufnością na ideał narodowej suwerenności. (Jak zresztą można było zaufać ludziom, którzy wynieśli faszystów do władzy albo na wielką skalę kolaborowali z faszystowskimi okupantami?)” (Müller 2017: 134). W konsekwencji „nieufność wobec nieograniczonej suwerenności narodowej, a nawet nieograniczonej suwerenności parlamentarnej (...) są niejako wbu-

dowane w DNA powojennej polityki europejskiej” (tamże: 135). Z punktu widzenia niemieckiego politologa ta nieufność jest uzasadniona. Projekt integracji europejskiej wyrasta z przyswojenia przez polityków europejskich takiej wizji. „Integracja europejska (...) była elementem składowym tej całościowej próby ograniczenia woli narodu: do ograniczeń krajowych dokłada jeszcze ponadnarodowe” (tamże).

Angielski socjolog o węgierskich korzeniach, Frank Furedi, który aktywnie wspiera stanowisko Węgier w dyskusjach europejskich, zauważa jednak, że pamięć o doświadczeniach II wojny światowej, a zwłaszcza Holocaustu, jest instrumentalizowana. Popełnione wówczas zbrodnie traktowane są jako delegitymizujące tożsamość narodową jako taką (Furedi 2017: 54). Poparcie zyskała interpretacja nacjonalizmu przedstawiona w klasycznym esejcie C. Hayesa *Nationalism as Religion*, zgodnie z którą nacjonalizm stał się irracjonalnym ekwiwalentem religii (tamże: 51). Zwolennicy tego poglądu nawołują do radykalnej rewizji starych formuł identyfikacji i tworzenia nowych typów tożsamości. Cytowany przez Furediego Ulrich Beck przekonywał, że polityka powinna ulec deterytorializacji, a tożsamość denacjonalizacji. Do niedawna dominujący sposób myślenia o polityce, w którym najważniejszymi pojęciami były naród, państwo narodowe, suwerenność czy granice został odrzucony. Nowa jakość Unii Europejskiej ma polegać między innymi na tym, że te kategorie zostaną zastąpione nowymi. Najwyższą wartością w nowym kanonie europejskim staje się różnorodność, a państwo narodowe postrzegane jest jako przeszkoda dla niej. Różnorodność – twierdzi Furedi – uzyskuje status na pograniczu świętości (tamże: 69).

Orędownicy różnorodności krytykują nacjonalizm za fałszowanie problemu ludzkiej tożsamości. Przekonują, że człowiek składa się z różnych tożsamości, które się na siebie nakładają. Ponadto tożsamość nie jest czymś stałym, ma raczej charakter płynny. Fałszywa wizja tożsamości, jako czegoś stałego i niezróżnicowanego, znajduje się według Jana Wenera Müllera u podstaw współczesnego pravicowego populizmu. Jego zdaniem współcześni populiści głoszą wizję homogenicznego narodu, która jest fantazją.

Obrońcy tradycyjnej koncepcji tożsamości narodowej odpowiadają z kolei, że fantazją jest przeświadczenie, że w tożsamość narodową wpisana jest niezróżnicowana, homogeniczna koncepcja wspólnoty. Celem tych, którzy uczynili z różnorodności najwyższą wartość polityczną jest kwestionowanie typów tożsamości, które zakładają w nich coś stałego. Müller uważa, że lud (czy naród) o ugruntowanej tożsamości, którą może wyartykułować poprzez system reprezentacji, jest fikcją stworzoną przez populistów. Płynnego charakteru tożsamości nie da się ująć w esencjalistyczne formuły. Według Furediego, można jednak zidentyfikować i reprezentować „uczucia, interesy, tradycje i praktyki, poprzez które lud jest konstytuowany” (tamże: 70). Naród dla orędowników obrony tradycyjnej tożsamości jest wartością, której należy bronić. Według znanej formuły węgierskiego historyka Istvana Bibo, to największa wspólnota, w obrębie której ludzie są zdolni do komunikowania się bez trudności (tamże: 73). Unia Europejska według zwolenników nowej tożsamości jest kosmopolitycznym imperium, które wyrasta z przewyciężenia granic narodowych, egoizmu przywodzącego na myśl najgorsze karty historii (tamże: 79). Z jednej strony konflikt ten jest przedstawiany jako zderzenie partykularyzmu z uniwersalizmem; z drugiej

jednak – jako nawrót do znanego dobrze z przeszłości konfliktu między patriotyzmem a imperializmem.

Izraelski politolog, Yoram Hazony, autor cenionej także w konserwatywnych środowiskach w Europie Środkowo-Wschodniej książki broniącej nacjonalizmu, twierdzi, że konflikt między imperializmem a nacjonalizmem to najważniejszy spór naszych czasów. W Europie przyjmuje on postać sporu między zwolennikami pogłębienia integracji i budowy nowego państwa europejskiego a zwolennikami zachowania państw narodowych. Takie zjawiska jak Brexit czy sprzeciw państw Europy Środkowo-Wschodniej wobec pogłębiania integracji, to z punktu widzenia Hazony'ego budzące nadzieję przejawy przebudzenia narodów (Hazony 2018).

Liberałowie zwykle odnoszą się do tego zjawiska z dezaprobatą, ale niektórzy z nich rozumieją historyczne uwarunkowania takiego podejścia. Według Krastewa i Holmesa

„kraje Europy Środkowo-Wschodniej niechętnie przyjmują tak całościowo negatywny pogląd na nacjonalizm, ponieważ po pierwsze, państwa te zrodziły się w dobie nacjonalizmu, która nastąpiła po rozpadzie wielonarodowych cesarstw wraz z końcem pierwszej wojny światowej, a po drugie antyrosyjski nacjonalizm odegrał kluczową rolę w przeprowadzeniu zasadniczo pokojowych rewolucji 1989 roku” (Krastew, Holmes 2020: 89).

W poszukiwaniu nowych formuł legitymizacji postnarodowego ładu politycznego, którego emanacją ma być Unia Europejska, pojawiają się różne pomysły. W takich pojęciach jak „patriotyzm konstytucyjny” czy „konstytucjonalizm transnarodowy” na plan pierwszy wybija się idea rządów prawa – wola ludu powinna zostać zastąpiona normą prawną. W takim systemie szczególną rolę przypisuje się sądownictwu. György Schöpflin, węgierski politolog i były europarlamentarzysta z partii Fidesz, uważa, że w Unii Europejskiej nastąpił niebezpieczny zwrot w pojmowaniu roli władzy sądowniczej, a zwłaszcza sądów konstytucyjnych, w ustroju państwa. Zmiana ta jest konsekwencją braku zaufania do narodów. Doświadczenie Niemiec, gdzie Hitler wygrał demokratyczne wybory, pozostawiły głęboka nieufność wobec nich. Twórcy powojennego porządku uznali, że demokracja potrzebuje dodatkowych bezpieczników. Silna pozycja ustrojowa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech jest tego skutkiem. W Unii Europejskiej jakość demokracji ocenia się pozycją sądownictwa konstytucyjnego. Obecny stan rzeczy wzbudziłby zapewne zdumienie orędowników demokracji w XIX w. – sądy konstytucyjne bronią demokracji przed parlamentami. Zdaniem węgierskiego politologa, stworzyło to problem przekraczania przez władzę sądowniczą wyznaczonych dla niej granic (Schöpflin 2021). Schöpflin zauważa, że nastąpił swego rodzaju „outsourcing władzy” – władza, którą dawniej posiadali wybierani w demokratycznych wyborach reprezentanci, została przekazana sądom. Środek ciężkości władzy przeniósł się z władzy ustawodawczej do sądowniczej. Tendencja widoczna od dawna nasiliła się w wyniku potrójnego kryzysu, którego doświadczyła Unia Europejska w ciągu ostatnich kilkunastu lat: odrzucenia traktatu konstytucyjnego przez kluczowe państwa unijne, rozszerzenia na Wschód i kryzysu gospodarczego 2008 r. Nie umiając znaleźć wyjścia z tego kryzysu, Unia

Europejska coraz częściej próbuje narzucać swoją wolę. Z „polis konsensualnej”, w której decyzje konsultowano, przekształca się w „polis karzącą”. W Unii Europejskiej, która zrzesza wiele państw o różnych tradycjach instytucjonalno-prawnych, gdzie funkcjonują odmienne sposoby regulowania miejsca sądownictwa konstytucyjnego w systemie politycznym, próba ujednoczenia w tym zakresie musi prowadzić do arbitralności. Pewne państwa są karzone za rozwiązania, które w przypadku innych są akceptowane (np. sposób powoływania członków sądów konstytucyjnych). Prowadzi to do uzasadnionego poczucia frustracji i traktowania decyzji instytucji unijnych jako odgórných dyktatów (tamże).

W dyskusji na temat demokracji bez narodu ważnym wątkiem jest także problem relacji między ludem a reprezentującymi go elitami. Jednym z powodów określenia zwolenników Europy Środkowo-Wschodniej populistami jest często występująca w ich argumentacji krytyka elit. Warto zauważyć, że z perspektywy historii idei politycznych jest to pewna nowość: dawniej to konserwatyści bronili potrzeby istnienia arystokracji, a w ludzie dopatrywali się zagrożenia dla ładu politycznego. Obecnie zwolennicy tradycyjnych wartości odwołują się do ludu i krytykują elity. Krytyka „nowej arystokracji” jest powszechna nie tylko w Europie, ale także w Stanach Zjednoczonych (zob. np. Deneen 2021: 194-220).

Według Chantal Delsol, konserwatywnej myślicielki francuskiej, wspierającej racje zwolenników tradycyjnych wartości w Europie Środkowo-Wschodniej, „podejrzliwość elit europejskich wobec ludów jest permanentna i wychodzi na jaw przy okazji różnych zwrotnych momentów naszej codziennej historii. Jesteśmy demokratami. Jednak gdy lud nie głosuje tak, jak trzeba (nie akceptuje proponowanych mu projektów europejskich), to każemy mu głosować ponownie, dopóki nie wyrazi zgody” (Delsol 2020: 218). Komentując słowa J.-C. Junkera, byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej, który powiedział, że „nie może być demokratycznego wyboru przeciwko traktatom europejskim”, autorka stwierdza: „Projekt europejski sytuuje się zatem poza demokracją, ponad głosem ludów” (tamże: 219). „Jest dość oczywiste – kontynuuje – że współczesny rozwój technokracji, zwłaszcza w instytucjach europejskich, jest konsekwencją pogardy, jaką elity darzą nazbyt konserwatywny lud. Już od dawna nie mieliśmy do czynienia z takim barkiem szacunku dla niekompetencji mas, stanowiącym zarazem wyraz nieufności wobec demokracji” (tamże: 220).

Wsparcie ze strony europejskich elit politycznych i kulturalnych dla projektu europejskiego jest odbierany przez krytyków jako konsekwencja dążenia przez nie do wyzwolenia się z ograniczeń, które narzucają tradycyjne ramy narodu i państwa narodowego. Roger Scruton, angielski filozof, cieszący się prawdopodobnie większym uznaniem w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, niż we własnym kraju (Brzechczyn 2021), pisze o „oikofobii” elit zachodnich. Patriotyzm i przywiązanie do rodzimej kultury są obiektem krytyki i zwykłych kpin. Znajduje to zdaniem Scrutona wyraz w akademickiej „kulturze sprzeciwu”, która każe odnosić się do tradycyjnych tożsamości z nieufnością i wypracowała cały dyskurs polegający na dekonstruowaniu, demitologizacji i potępianiu moralnym własnej tradycji (Scruton 2006: 23-25).

Stosunek do narodu ujawnia się przy okazji różnych dyskusji. Warto zasygnalizować dwie istotne w tym kontekście kwestie. Pierwsza to stosunek do przeszłości, który znajduje swój wyraz w polityce historycznej. Druga to stosunek do imigracji. Frank Furedi pisze z dezaprobatą, że odrzucenie przeszłości łączy różne odłamy zwolenników pogłębienia integracji europejskiej (Furedi 2017: 79). Według niego Europejczycy nie traktują własnej historii jako fundamentu, na którym można zbudować ich życie zbiorowe, lecz jako coś, z czego się należy się wyzwolić (tamże: 80). Stosunek do historii w Europie Środkowo Wschodniej jest odmienny od postawy, która dominuje w Europie Zachodniej. Europejczycy zachodni odnoszą się często do własnej przeszłości z poczuciem wstydu, graniczącym z fenomenem, który Pascal Bruckner nazwał „tyranią winy”; mieszkańcy Europy Środkowo-Wschodniej są w tej kwestii podzieleni, ale nadal wielu ludzi mówi o dumie z własnej przeszłości. Polityka pamięci Unii Europejskiej nakierowana jest na promocję przeszłości transnarodowej, a nawet – jak przekonuje Furedi – antynarodowej (tamże: 81). Furedi dostrzega w sposobie myślenia liderów Unii Europejskiej swego rodzaju teleologiczne rozumienie historii: przejście od państwa narodowego do europejskiej federacji traktowane jest jako coś w rodzaju historycznej konieczności (tamże: 84). Za wyraziciela nowego sposobu rozumienia tożsamości europejskiej Furedi uważa niemieckiego filozofa Jürgena Habermasa. Dla tego ostatniego zerwanie z historią jest moralnym imperatywem. Za centralne wydarzenie w historii Europy uważany jest Holocaust. Przez Habermasa jest on interpretowany jako drugi upadek człowieka. Nakaz zerwania ciągłości historycznej wynika z uznania jej jako godnej potępienia (tamże: 85). Furedi dowodzi, że mamy do czynienia instrumentalizacją Holocaustu do walki z eurosceptykami. Przeciwnicy pogłębiania integracji europejskiej przedstawiani są jako ludzie stwarzający zagrożenie powrotu do najgorszych kart historii. Ta nowa polityka pamięci, w której centralnym problemem jest stosunek do Holocaustu, traktowana jest jako test na europejskość ze strony Europy Środkowo-Wschodniej (tamże: 92).

Przy okazji kryzysu imigracyjnego w sposób dramatyczny ujawniły się różnice zdań dotyczące sposobu pojmowania takich kwestii jak naród, przynależność czy tożsamość. „Kontrewolucjoniści” – jak o przeciwnikach liberalizmu z Europy Środkowo-Wschodniej piszą Iwan Krastew i Stephen Holmes – widzą słabość Zachodu w niezdolności do „poważnego potraktowania różnicy pomiędzy narodem a ludźmi, którzy do narodu nie należą” – stąd niezrozumienia dla potrzeby umacniania „granic terytoriów, nadających przecież praktyczne znaczenie temu rozróżnieniu na »naszego« i »obcego«” (Krastew, Holmes 2020: 56). Niechęć państw Europy Środkowo-Wschodniej do przyjmowania imigrantów traktowana jest jako wyraz ksenofobii, niedojrzałości moralnej i nieumiejętności stworzenia nowego typu wspólnoty politycznej, nie opartej na homogenicznej tożsamości. Przeciwnicy takiej oceny twierdzą, że wiara w możliwość harmonijnej i pokojowej koegzystencji przedstawicieli różnych kultur jest naiwna, a historia imigrantów w Europie Zachodniej pokazuje, że społeczeństwo wielokulturowe jest bardzo niestabilne. Różnice kulturowe dotyczą często najważniejszych wartości, a trudno tworzyć wspólnotę z ludźmi, z którymi tak

wiele nas dzieli. W argumentacji przeciwników imigracji, obok kwestii związanych z obniżeniem bezpieczeństwa jako konsekwencji masowego napływu imigrantów, problem ochrony tożsamości kulturowej wysuwany jest jako argument zasadniczy.

ZAKOŃCZENIE

Analizowany w tym artykule spór jest przykładem typowej dla postoświeceniowej kultury dyskusji, w której mamy do czynienia z różnicą dotyczącą wyznawanych wartości. Nawet jeśli strony sporu używają podobnych pojęć, to nadają im odmienny zakres znaczeniowy. W sposobie widzenia odrębności Europy Środkowo-Wschodniej od reszty Unii Europejskiej, można zauważyć obecność dawnych, wywodzących się jeszcze z Oświecenia, wyobrażeń o niespełnianiu przez kraje tego regionu wszystkich norm europejskich. Różnicom nadaje się pejoratywny sens, traktowane są one w kategoriach zacofania. Zdaniem krytyków kraje tego regionu nie przyswoiły sobie lekcji historii XX w. i ich sposób myślenia o takich kwestiach jak naród, państwo narodowe, suwerenność czy pamięć historyczna nie tylko jest anachroniczny, ale stwarza zagrożenia powrotu do niechlubnej przeszłości.

Z kolei w głosach obrońców Europy Środkowo-Wschodniej – zarówno z tego regionu, jak i sympatyzujących z nimi intelektualistów z Zachodu – słyszalna jest niezgoda na traktowanie tego regionu przez kraje Europy Zachodniej i instytucje unijne. Kwestie przez nich podnoszone są – w ich przekonaniu – ignorowane, nie podejmuje się z nimi dyskusji, lecz próbuje się stłumić ich głos metodami administracyjnymi. Paradoksalnie, zwolennicy tego regionu uważają, że są lepszymi Europejczykami niż ich krytycy z Zachodu; bronią nie tyle jakiejś anachronicznej koncepcji porządku politycznego, ile tego, co w tradycji europejskiej było cenne.

Jakie jest wyjście z tej sytuacji? Można je opisać, nawiązując do tytułu klasycznej pracy Alberta Hirschmanna *Lojalność, krytyka, rozstanie*, traktując oczywiście pojęcia zawarte w tytule w sposób elastyczny.

Po pierwsze, spór może okazać się przejściowy. Pozycja ideologiczna państw Europy Środkowo-Wschodniej może się zmienić po wyborach w poszczególnych państwach, w wyniku których dołączą one do głównego nurtu polityki europejskiej, tym samym czyniąc spór historycznym. Tak więc państwa te mogą pozostać lojalnymi członkami Unii Europejskiej, rewidując własne stanowisko w sprawach zasadniczych.

Po drugie, spór może się przedłużać, pogłębiając podział w Unii Europejskiej. Państwa tego regionu mogą znaleźć sprzymierzeńców wśród innych państw unijnych i problemy, które podnoszą, nie będą już traktowane jako kłopotliwa specyfika tego regionu, ale jako alternatywna koncepcja polityki europejskiej.

Po trzecie wreszcie, mimo powtarzanych przez liderów politycznych regionu deklaracji co do chęci pozostania w Unii Europejskiej i poparcia dla członkostwa w tej organizacji ze strony opinii publicznej, przy usztywnieniu pozycji obu stron, państwa te mogą ją opuścić, albo uzyskać status sprawiający, że ich członkostwo będzie miało charakter czysto formalny.

Bibliografia

- Békés M. (2021), *We the Natives*, „Hungarian Conservative” vol. 1, no. 1, <https://www.hungarian-conservative.com/articles/philosophy/we-the-natives> (dostęp: 22.04.2021).
- Bibo I. (2012), *Nędza małych państw Europy Wschodniej*, w: tenże, *Eseje polityczne*, Kraków: Universitas.
- Bobrownicka M. (1995), *Narkotyki mitu. Szkice o świadomości narodowej i kulturowej Słowian zachodnich i południowych*, Kraków: Universitas.
- Brzechczyn K. (2021), *National Identity in Roger Scruton's Work*, „Hungarian Conservative” vol. 1, no. 1, <https://www.hungarianconservative.com/articles/philosophy/national-identity-in-roger-scrutons-work/> (dostęp: 26.04.2021).
- Constant C. (1991), *O wolności starożytnych i nowożytnych. Mowa wygłoszona w Athénée Royal*, „Arka” 42.
- Delsol Ch. (2020), *Nienawiść do świata. Totalitaryzmy i ponowoczesność*, Warszawa: Instytut Wydawniczy PAX.
- Deneen P. (2021), *Dlaczego liberalizm zawiódł?*, Warszawa: PIW.
- Furedi F. (2017), *Populism and the European Culture Wars: the Conflict of Values between Hungary and the EU*, London: Routledge.
- Geremek B. (2013), *Profesor to nie obelga. Alfabet Bronisława Geremka*, Kraków: Universitas.
- Halecki O. (2002), *Historia Europy – jej granice i podziały*, Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej.
- Hazony Y. (2018), *The Virtue of Nationalism*, New York: Basic Books.
- Hertz P. (1997), *Europeizm i literatura*, w: tenże, *Gra tego świata*, Warszawa: Biblioteka „Więzi”.
- Koselleck R. (1990), *Kilka problemów z dziejów pojęcia „kryzys”*, w: Michalski K. (red.), *O kryzysie*, Warszawa: Res Publica, 59 – 71.
- Krasnodębski Z. (2005), *Demokracja peryferii*, Gdańsk: Wydawnictwo słowo/Obraz terytoria.
- Krastew I., Holmes S. (2020), *Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Kundera M. (1984), *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*, „Zeszyty Literackie” 5.
- Malia M. (1999), *Russia Under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum*, Cambridge-London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Małajny R. (2001), *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Manent P. (2009), *Racje narodów. Refleksje o demokracji w Europie*, Elbląg: Wydawnictwo Sprawy Polityczne.
- Meyer H. C. (1955), *Mitteleuropa in German Thought and Action 1815–1945*, Hague: Martinus Nijhoff.
- Müller J.-W. (2017), *Co to jest populizm?*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Nowak A. (2021) „Rasa panów europejskich, czyli jak usprawiedliwić niesprawiedliwość”, <https://wpolityce.pl/swiat/541754-rasa-panow-europejskich-chce-nas-leczyc-z-majatkow> (dostęp: 24.04.2021).
- Pangle T. L. (1994), *Uszlachtenie demokracji. Wyzwanie epoki postmodernistycznej*, Kraków: SIW Znak.
- Rosenblatt H. (2018), *The Lost History of Liberalism: From Ancient Rome to the Twenty-First Century*, Princeton-Oxford: Princeton University Press.
- Said E. W. (2005), *Orientalizm*, Poznań: Zysk i S-ka Wydawnictwo.

- Schöpflin G. (2021), *Law, Politics, and Juristocracy*, „Hungarian Conservative” vol. 1, no. 1. <https://www.hungarianconservative.com/articles/politics/law-politics-and-juristocracy/> (dostęp: 20.4.2021).
- Scruton R. (2006), *A Political Philosophy. Arguments for Conservatism*, New York: Continuum.
- Szacki J. (1994), *Liberalizm po komunizmie*, Warszawa-Kraków: SIW Znak.
Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza
- Tismaneanu V. (2018), *Diabeł w historii. Komunizm, faszyzm i inne lekcje wieku dwudziestego*, Warszawa: PIW.
- Viktor Orbán's speech at the XXV. Bálványos Free Summer University and Youth Camp, 26th July, 2014., *Băile Tușnad (Tusnádfürdő)* (2014), <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>.
- Wandycz P. (1995), *Cena wolności. Historia Europy Środkowo–Wschodniej od średniowiecza do współczesności*, Kraków: SIW Znak.
- Wolff L. (2020), *Wynalezienie Europy Wschodniej. Mapa cywilizacji w dobie Oświecenia*, Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Zakaria F. (2003), *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York-London: W.W. Norton & Company.

Dr hab. Leszek Nowak, Katedra Teorii Polityki i Myśli Politycznej, Uniwersytet Warszawski (l.nowak2@uw.edu.pl)

Słowa kluczowe: naród, liberalizm, Europa Środkowo-Wschodnia, demokracja liberalna, demokracja nieliberalna

Keywords: nation, liberalism, Central and Eastern Europe, liberal democracy, illiberal democracy

ABSTRACT

The purpose of the article is to analyze the discussion on the place of Central and Eastern Europe in the European Union. The author of the article focuses on issues related to political axiology. Analyzing the statements of selected authors and politicians mainly from Poland and Hungary, he tries to determine what values are at stake in this dispute.

According to the author, the two basic areas of discussion are the attitude towards liberalism and the future of nation and the nation state.

The article ends with a prediction of the possible consequences of this dispute.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Z badań nad stosunkiem mieszkańców Ziem Zachodnich i Północnych do historycznego dziedzictwa kulturowego Raport ze spotkań środowiskowych (1995-1996)

Opracowanie
Zbigniew Mazur

Do druku przygotowała
Maria Wagińska-Marzec

Instytut Zachodni
Poznań 2021

Seria Ziemie Zachodnie – Studia i Materiały nr 30

168 ss. + 80 barwnych fotografii

Format B5

Oprawa miękka

Publikacja „Raportu” jest efektem prac podjętych w ramach zainicjowanego przez Z. Mazura interdyscyplinarnego projektu badawczego realizowanego w latach 90. w Instytucie Zachodnim w Poznaniu, dotyczącego kwestii dziedzictwa kulturowego Ziem Zachodnich i Północnych po 1945 r.

Rozmowy z przedstawicielami lokalnych elit intelektualnych, czynnie zaangażowanych w budowanie powojennej rzeczywistości z racji działalności zawodowej, przeprowadzone w l. 1995-1996 podczas spotkań w różnych regionach Ziem Zachodnich i Północnych, przynoszą wiele interesujących spostrzeżeń dotyczących zagadnień związanych z wielowarstwową spuścizną historyczną regionów Górnego i Dolnego Śląska, Ziemi Kłodzkiej, Ziemi Lubuskiej, Pomorza oraz Warmii i Mazur. Dowodzą, jak odmienne było podejście różnych grup społecznych wobec zastanego krajobrazu kulturowego i że składało się na to wiele czynników. Unaoczniają wielowarstwowy charakter i skalę problemów, jakie się wiązały z zaadaptowaniem istniejącej spuścizny kulturowej na obszarach o powikłanej historii na przestrzeni dziejów. Materiał ten pozwala lepiej zrozumieć dylematy, przed jakimi stawała wówczas ludność napływowa, a także lokalne władze oraz osoby, które z racji pełnionych funkcji sprawowały pieczę nad przejętą spuścizną. Praca ta może być inspiracją do dalszych pogłębionych badań, uwzględniających współczesną perspektywę i zmiany w nastawieniu społeczeństwa wobec artefaktów z przeszłości na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

Maria Wagińska-Marzec

ŁUKASZ ŁOTOCKI
Warszawa
ORCID: 0000-0003-3849-9428

ROLA IDEOLOGII W POLSKIEJ DEBACIE POLITYCZNEJ O KRYZYSIE MIGRACYJNYM W 2015 ROKU

WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja oddziaływania założeń ideologicznych na polską debatę polityczną o kryzysie migracyjnym w Europie w 2015 r. Kryzys migracyjny był konsekwencją konfliktów wojennych i destabilizacji sytuacji społeczno-ekonomicznej w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, a także poszukiwania lepszych warunków życia m.in. przez obywateli państw bałkańskich. Apogeum tego kryzysu w Europie miało miejsce w 2015 r., w którym odnotowano łącznie 1 822 337 nielegalnych przekroczeń granic Unii Europejskiej w porównaniu do 282 962 w 2014 r. (Frontex 2016: 63). Liczba ubiegających się po raz pierwszy o ochronę międzynarodową w państwach UE oraz w Norwegii i Szwajcarii wyniosła we wspomnianym roku 1 324 215, w stosunku do 595 530 w 2014 r. (European Asylum Support Office 2016: 128). W zaistniałej sytuacji w 2015 r. UE zdecydowała o realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń przez państwa europejskie – z przypisanymi liczbami osób poszukujących ochrony międzynarodowej, które miały przyjąć poszczególne państwa, w tym Polska. Rząd Polski – kierowany przez premier Ewę Kopacz z partii Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej – zgodził się na udział państwa polskiego w realizacji tego mechanizmu (co oznaczało akceptację przyjęcia łącznie 7082 osób w ramach omawianych mechanizmów), jednak w listopadzie 2015 r., po wyborach parlamentarnych, władzę w państwie objął rząd kierowany przez premier Beatę Szydło z partii Prawo i Sprawiedliwość, który od początku był zdecydowanie przeciwny jakimkolwiek udziałowi Polski w realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń. Linia polityczna wspomnianego rządu była kontynuowana przez rząd Mateusza Morawieckiego (PiS), który został premierem w grudniu 2017 r. 13 października 2019 r. odbyły się wybory parlamentarne, które ponownie wygrała partia PiS, a misja tworzenia rządu została powierzona powtórnie premierowi Mateuszowi Morawieckiemu. Państwo polskie nie przyjęło ani jednej osoby w ramach mechanizmów relokacji i przesiedleń, jednak kwestia ta stała się przedmiotem kilkuletniego sporu w polskiej debacie politycznej. Debata parlamentarna 16 września 2015 r. dotycząca kryzysu migracyjnego nie miała precedensu w polskim Sejmie.

To wówczas zostały wyraziście zarysowane główne osie sporu definiujące debatę polityczną na omawiany temat na kolejne lata.

W artykule przyjęto założenie, że w wypowiedziach wszystkich stron sporu pojawiały się sądy – w sposób jawny bądź ukryty – uwarunkowane ideologiczne. W potocznym rozumieniu kategoria ideologii wydaje się względnie zrozumiała. Jej teoretyczne i metodologiczne dookreślenie stanowi jednak pewne wyzwanie intelektualne. Jak stwierdził Andrew Heywood, ideologia to jedno z najbardziej kontrowersyjnych pojęć obecnych w analizie politologicznej (Heywood 2011: 52). Franciszek Ryszka pisał z kolei, że kategoria ideologii występuje w naukach społecznych w co najmniej kilkudziesięciu znaczeniach (Ryszka 1984: 160). Niewątpliwe pojęcie to wymaga bardziej precyzyjnej konceptualizacji i operacjonalizacji. W najprostszym rozumieniu kategorię ideologii można rozumieć jako „uporządkowany zbiór (system) wartości i celów przypisywany wielkim zbiorowościom, który to zbiór uzasadnia działania polityczne i jest nadrzędny wobec poglądów i postaw jej zwolenników” (tamże: 189). W dalszej części artykułu poświęcono nieco więcej miejsca rozważaniom teoretycznym i metodologicznym związanym z tą kategorią. Jakkolwiek w sporach dotyczących kryzysu migracyjnego można wyróżnić wiele zniuansowanych stanowisk, w artykule przyjęto podział dychotomiczny (tj. na zwolenników i przeciwników udziału państwa polskiego w mechanizmie relokacyjnym zaproponowanym w 2015 r.). Do takiego uproszczenia skłonił autora fakt, że spór o stanowisko państwa polskiego wobec polityki UE dotyczącej kryzysu migracyjnego wpisał się w szersze zjawisko ideologicznej polaryzacji debaty publicznej (por. Piekot 2016: 68).

Niniejsza analiza posłużyć miała odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) jakie jawne bądź ukryte założenia ideologiczne obecne były w wypowiedziach polityków będących zwolennikami udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń w 2015 r., a jakie – w wypowiedziach polityków będących przeciwnikami tego udziału?
- 2) w jakim zakresie przekonania ideologiczne manifestowane przez uczestników sporu powodowały ryzyko zafałszowania (zniekształcenia) obrazu rzeczywistości?
- 3) w jaki sposób aktorzy dyskursu politycznego usiłowali narzucać opinii publicznej oraz oponentom politycznym swoje przekonania ideologiczne?

Główną metodą wykorzystaną w badaniu opisanym w artykule była jakościowa analiza dyskursu oparta na podejściu mediacyjnym (szczegóły: patrz dalej). W dalszej części artykułu podjęto próbę konceptualizacji kategorii „ideologii”. Następnie omówiono operacjonalizację tej kategorii oraz szczegółowo opisano zastosowaną metodę i procedurę badawczą. Kluczowym elementem artykułu jest prezentacja wyników własnych badań empirycznych wraz z interpretacją zaprezentowanych przekazów. Materiałem poddanym analizie empirycznej był zapis wspomnianej wcześniej debaty sejmowej z 16 września 2015 r. Artykuł kończy się konkluzjami, w tym propozycją aplikacji teoretycznych i praktycznych będących rezultatem przeprowadzonego badania.

KONCEPTUALIZACJA KATEGORII IDEOLOGII W DEBACIE POLITYCZNEJ

We wspomnianej wcześniej definicji ideologii sformułowanej przez F. Ryszkę szczególnie warto zwrócić uwagę na trzy elementy odróżniające tę kategorię od pojęcia światopoglądu czy systemu wartości. Pierwszym elementem jest fakt, że kategoria ideologii ma zastosowanie do systemów wartości podzielanych przez duże zbiorowości. Rozwijając wspomniany wątek w celu dookreślenia znaczenia pojęcia „ideologii”, można uznać, że ideologie to takie systemy wartości i celów, które mają związek z poczuciem tożsamości społecznej ich zwolenników. Innymi słowy, zwolennik danej ideologii nie tylko przyjmuje system wartości, przekonań i celów, który składa się na jego tożsamość indywidualną, ale uwzględnia także w tym kontekście swoje funkcjonowanie społeczne. Aby zastosować kategorię ideologii, system ten musi być ściśle związany z poczuciem tożsamości społecznej, a niekiedy również tożsamości kulturowej jej zwolennika. Stąd ideologie implikują mniej lub bardziej spolaryzowane podziały na „swoich” i „obcych”, a także mogą wzbudzać silne emocje zarówno wśród swoich zwolenników, jak i przeciwników. Kolejnym elementem definicji ideologii jest fakt, że ideologia stanowi uzasadnienie dla podjęcia działań politycznych. Wspomniane cele i wartości uznawane są za tak istotne, że przekładają się na dążenie do uzyskania władzy w państwie i wdrażania założeń ideologii do działań politycznych (poprzez doktryny, programy, decyzje i inne aktywności polityczne). W pewnych sytuacjach cele polityczne mogą być pierwotne wobec ideologii, co nie zmienia faktu, że określone założenia ideologiczne zostają wykorzystane w sposób instrumentalny do uzasadniania tych celów. Wreszcie ideologie są nadrzędne wobec poglądów i postaw indywidualnych, tj. te ostatnie stają się wtórne wobec pewnego niejako z góry narzuconego systemu wartości i celów.

Rozwijając powyższe rozważania, należy zauważyć, że na ideologię składają się także zasady postępowania w sferze stosunków politycznych (Antoszewski, Herbut 2002: 134), przy czym ideologia stanowi nie tylko moralne, ale także „intelektualne podłoże zbiorowego działania politycznego” (tamże). Warto zaznaczyć, że różni teoretycy zwracali uwagę na dysfunkcyjny wpływ ideologii na politykę i społeczeństwo. Przykładowo w marksistowskim rozumieniu ideologii, jej immanentnymi cechami są fałszywość, mistyfikacja i zwodzenie (tamże). Według Karola Marksa ideologia służy kamuflowaniu rzeczywistej intencji podtrzymywania nierówności (Heywood 2008: 21). Z kolei w perspektywie konserwatywnej wyrażonej przez M. Oakeshotta, ideologie stanowią „abstrakcyjne ‘systemy myślowe’, czyli zbiory idei, które zniekształcają rzeczywistość polityczną” (Heywood 2011: 53). M. Oakeshott definiuje ideologię jako „złożony zespół powiązanych idei” (Oakeshott 1999: 64), „system abstrakcyjnych idei” (tamże: 70) czy „zespół powiązanych abstrakcyjnych zasad” (tamże: 64), które „zostają pomyślane z góry” (tamże). W tym rozumieniu funkcją ideologii staje się dostarczenie wiedzy czy sposobu rozumienia głównych zagadnień politycznych, przy czym wspomniane wiedza i rozumienie są pierwotne względem empiryzmu, który uruchamiają. M. Oakeshott przyjmuje jednak, że ideologia jest wynikiem namysłu nad istniejącą formą polityki czy aktywności politycznej i w tym

sensie nie jest pierwotna dla polityki jako takiej, tj. pierwotna względem ideologii jest jakaś forma aktywności politycznej. Przywołany autor zakłada, że ideologie są ukryte w doświadczeniu, tj. wynikają z doświadczenia, a następnie na ich gruncie formułowane są niejako z góry idee czy wiedza dotyczące przyszłych doświadczeń (tamże: 64-69). W uproszczeniu, przeszłe doświadczenia polityczne są interpretowane przez pryzmat z góry sformułowanych założeń ideologicznych, które z kolei wyłoniły się z wcześniejszych doświadczeń politycznych. Jak bowiem stwierdza M. Oakeshott: „aktywność polityczna nie może zaczynać się od aktywności ideologicznej” (tamże: 71). Robert A. Dahl i Bruce Stinebrickner uznają, że wśród powodów rozwijania ideologii przez liderów politycznych jest chęć wyposażenia swojego przywództwa w aurytety oraz legitymizację, które umożliwiają „najbardziej ekonomiczną formę wpływu w sposób regularny i trwały” (Dahl, Stinebrickner 2007: 101). Fakt ten wskazuje na wspomniane wcześniej zagrożenie instrumentalnym posługiwaniem się ideologią przez polityków jedynie pozornie się z nią utożsamiających.

Ideologie mają mniejsze lub większe tendencje do narzucania określonych poglądów i sposobów ich formułowania w szerszej przestrzeni publicznej. Działania na rzecz dominacji określonej ideologii w przestrzeni publicznej mogą przybrać formę wymuszania określonej ‘poprawności politycznej’, zakazującej wyrażania ‘niepoprawnych’ poglądów (por. Heywood 2009: 15), doboru określonych środków semantycznych czy tematów debaty publicznej (por. Łotocki 2019: 77-81). Ponadto ideologie w dużych zbiorowościach funkcjonują na zasadach swoistych „pakietów przekonań”, przy czym pakiet taki świadomie bądź mniej lub bardziej bezrefleksyjnie przyjmowany jest *en bloc* przez zwolennika danej ideologii. Zanegowanie pojedynczego przekonania składającego się na taki pakiet mogłoby stanowić zagrożenie dla tożsamości społecznej zwolennika danej ideologii, w tym naruszyć porządek podziału na „swoich” i „obcych”. Jako że każda ideologia obciążona jest mniejszym lub większym ryzykiem upraszczania i zniekształcania obrazu rzeczywistości, w dyskursie publicznym funkcjonuje pejoratywna kategoria „zideologizowania” stojąca w opozycji do wiedzy, nauki, czy po prostu rzetelnego i rzeczowego osądu.

W kontekście tożsamościowego i zbiorowego charakteru ideologii warto odnieść się do kategorii syndromu myślenia grupowego. Może on wystąpić w silnie spójnych grupach, a do takich należy zaliczyć zbiorowości odwołujące się do wspólnych założeń ideologicznych – szczególnie te zorganizowane politycznie. Na syndrom ten składają się następujące mechanizmy: poczucie niemyślności, jednomyślności, nietykalności i bezpieczeństwa, stereotypizacja oponentów, piętnowanie dewiantów, selektywne odbieranie informacji, autocenzurowanie się jednostek, większa skłonność do ignorowania ryzyka, radykalizacja ocen, działań, decyzji, postrzeganie spójności grupowej i dobrych relacji w grupie jako ważniejszych od jakości ocen sytuacji, działań czy decyzji (por. Morreale, Spitzberg, Barge 2007: 447-450; Tyszką 2010: 282-284; Aronson, Wilson, Akert 1997: 379-386).

Przekonania ideologiczne oddziałują na publiczne głoszenie określonych sądów – zarówno w warstwie treściowej, jak i formalnej. W debacie politycznej stwarzają ryzyko podejmowania przez polityków walki „za wszelką cenę”, w tym manipulacji

i machiawelizmu politycznego, a także świadomego lub nieświadomego redukowania złożoności rzeczywistości społeczno-politycznej wypaczającego jej faktyczny obraz. Jednocześnie czynniki ideologiczne stanowią immanentny i naturalny element życia politycznego, w tym debaty politycznej. Debata polityczną należy tu rozumieć jako zorganizowaną dyskusję publiczną, w której uczestniczą różne typy aktorów i w której manifestują się i ścierają różne stanowiska uwarunkowane m.in. ideologicznie, przy czym dyskusja ta zorientowana jest na podjęcie decyzji politycznej, nawet jeżeli ostatecznie do podjęcia takiej decyzji nie dochodzi (por. Golinowska, Morecka, Nieciński i in. 2000: 228-229). Przedmiotem debaty politycznej są przy tym kwestie sporne ważne dla ogółu społeczeństwa (por. Kampka 2014: 11).

Metoda i procedura badawcza

Głównym narzędziem debaty politycznej jest stosowany język. A. Heywood twierdził wręcz, że polityka „dokonuje się (...) za pośrednictwem języka” (Heywood 2009: 14), przy czym język nie stanowi po prostu środka komunikacji, a jest „politycznym orężem” (tamże). F. Ryszka pisał z kolei, że polityka wyraża się najpierw w słowach, a wręcz, że „słowo ‘tworzy’ (...) politykę, jest sposobem jej uprawiania” (Ryszka 1984: 38), a nie wyłącznie narzędziem przekazu (tamże). Najbardziej adekwatną metodą identyfikacji elementów ideologii w języku stosowanym przez polityków jest metoda analizy dyskursu (por. Lisowska-Magdziarz 2009: 379; Mikołajczyk 2014: 409-410). Analiza dyskursu ma charakter interpretacyjny i koncentruje się na wydobywaniu z przekazów językowych (np. polityków) jawnych oraz ukrytych modeli mentalnych (por. Mrozowski 2003: 188), a także prób forsovania określonych założeń ideologicznych. Najprostszym wskaźnikiem ideologizacji w języku jest frazeologia. Jak pisze J. Bralczyk, „po frazeologii rozpoznajemy przynależność lub celowe działania identyfikacyjne ludzi” (Bralczyk 2004: 78). W innym miejscu badacz stwierdza: „żeby ideologia mogła w pełni funkcjonować musi mieć ukształtowaną odmianę języka, której specyficzność najjawniej ukazuje się przez zjawiska frazeologiczne” (Bralczyk 2003: 58). Przedmiotem analizy dyskursu poza samą frazeologią mogą być denotacje i konotacje używanych słów, ale także szerzej: strategie nazywania ludzi, obiektów i zjawisk, orzekania o nich, wnioskowania (tzw. toposy), intensyfikacji lub tłumienia określonych treści czy „ramowania” („perspektywizacji” czy kontekstualizacji) podejmowanych wątków (por. Wodak 2001: 73). W prezentowanym tu badaniu analiza wątków przewodnich przekazów formułowanych przez dwie strony sporu oraz stosowanej frazeologii ma na celu identyfikację „modeli mentalnych” składających się na określone założenia ideologiczne. Interpretacyjny charakter metody rodzi ryzyko nadmiernego wpływu subiektywizmu badacza przy interpretowaniu badanych przekazów językowych. Pewnym sposobem radzenia sobie z tym problemem jest nawiązanie do podejścia nazwanego przez Tomasza Piekota „mediacjami semiotycznymi” (Piekot 2016). W podejściu tym kluczowa jest m.in. zmiana kierunku zaangażowania (punktu widzenia) badacza przy analizie wypowiedzi uczestników dyskursu w zależności od

tego, z jaką ideologią się oni identyfikują. Jak stwierdza T. Piekot, pojęcie mediacji rozumiane jest jako „działanie osoby trzeciej (tu: badacza), zaangażowanej w ułatwianie stronom wzajemnego zrozumienia i komunikacji – bez zajmowania stanowiska i wspierania wybranej strony” (tamże: 21). W niniejszym artykule owa „mediacja” to spojrzenie na każdy analizowany przekaz językowy zarówno z perspektywy zwolennika, jak i przeciwnika danego sądu (przekazu), a następnie próba interpretacji przekazu ukierunkowana na identyfikację wpływu potencjalnych czynników ideologicznych na jego treść i formę. Interpretacja jest jednocześnie prowadzona z różnych punktów widzenia. Zidentyfikowane czynniki ideologiczne musiały przy tym charakteryzować się właściwościami opisanymi w konceptualizacji tej kategorii omówionej wcześniej. Analizowane stanowiska i przekazy traktowane są tu jako ścierające się „dyskursywnie równoprawne punkty widzenia” (tamże: 23) uwarunkowane m.in. ideologicznie. Chodzi o to, aby przyjmując punkt widzenia każdej ze stron, podjąć próbę maksymalnie zobiektywizowanej identyfikacji wspomnianych czynników ideologicznych. Jak stwierdza w odniesieniu do opisywanego podejścia T. Piekot, „na dyskursywny obraz dowolnego zjawiska składają się różne warianty ideologiczne (dyskursywne profile)” (tamże: 25) i właśnie te „warianty ideologiczne” są tu przedmiotem analizy. Warto przy tym zaznaczyć, że ideologie warunkują zarówno sposób formułowania przekazów, jak i sposób ich odczytywania (rozumienia) (por. tamże: 32).

Analizie poddano sprawozdanie stenograficzne z głównej debaty sejmowej dotyczącej reakcji państwa polskiego na kryzys migracyjny, która odbyła się 16 września 2015 r. Debata ta stanowiła już przedmiot badań w szerszym kontekście (patrz np. Adamczyk 2016; Bielecka-Prus 2016; Łotocki 2019). W przeciwieństwie do istniejących analiz, w tym opracowaniu potraktowano ją jako źródło próby przekazów językowych pozwalających na możliwie zobiektywizowane wydobycie założeń ideologicznych, którymi kierowały się główne strony sporu o udział państwa polskiego w realizacji mechanizmu relokacyjnego.

Analizę ograniczono do trzech wątków głównych, wokół których toczył się spór, takich jak: imperatyw humanitaryzmu, imperatyw bezpieczeństwa oraz imperatyw solidarności europejskiej. Procedura badawcza składała się z następujących etapów:

- 1) identyfikacja i dobór przekazów dotyczących wyodrębnionych wątków głównych;
- 2) interpretacja dobranych przekazów z perspektywy uczestników debaty politycznej identyfikujących się z danym stanowiskiem;
- 3) interpretacja dobranych przekazów z perspektywy uczestników debaty politycznej przeciwnych danemu stanowisku;
- 4) identyfikacja dyskursywnych miejsc spornych i wspólnych (por. Piekot: 2016: 81);
- 5) próba identyfikacji tożsamościowego charakteru przekonań kryjących się za badanymi przekazami oraz ich interpretacjami na podstawie analizy kontekstu społeczno-politycznego;

- 6) próba identyfikacji zachowań dyskursywnych wskazujących na uzasadnianie (legitymizację) podejmowania określonych działań politycznych powodowanych manifestowanymi przekonaniem oraz ich interpretacjami;
- 7) próba identyfikacji mechanizmów wskazujących na nadrzędność przekonań kryjących się za badanymi przekazami oraz ich interpretacjami wobec poglądów i postaw indywidualnych;
- 8) próba identyfikacji zniekształcających zachowań dyskursywnych powodujących redukcję złożoności rzeczywistości społeczno-politycznej zniekształcające – w mniejszym bądź większym stopniu – jej faktyczny obraz.

DYSKURSYWNE PROFILE IDEOLOGICZNE DWÓCH GŁÓWNYCH STRON SPORU DOTYCZĄCEGO KRYZYSU MIGRACYJNEGO

ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ WŁASNYCH

Imperatyw humanitaryzmu

Z perspektywy zwolenników udziału Polski w mechanizmie relokacyjnym, imperatyw humanitaryzmu był absolutnie priorytetowy. Na poziomie nominacyjno-predykatywnym, stwierdzali oni kategorycznie, że kryzys migracyjny w 2015 r. jest jednym z największych kryzysów humanitarnych w Europie, a nawet sięgali po bardziej nacechowane określenia nazywając go wielką klęską humanitarną. Tezę tę – podobnie jak tezę o obowiązku pomocy humanitarnej ze strony Polski w zaistniałej sytuacji – przyjmowano bezspornie, nierzadko umieszczając ją w presupozyycji. Stosowano również takie nominacje jak problem czy wyzwanie humanitarne. Politycy wspominali o obowiązku dostarczenia pomocy humanitarnej, realizowania polityki humanitarnej, przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz odwoływania się na najważniejszych wartości, wśród których wymieniali humanitaryzm. Jednocześnie padały stwierdzenia, że wyzwanie, o którym mowa, ma charakter nie tylko humanitarny, ale także polityczny czy ekonomiczny, a poza realizacją obowiązku humanitarnego, należy przeciwdziałać kryzysowi u jego źródeł. Zdecydowanie jednak kontekst humanitarny był tu pierwszoplanowy.

Jeżeli chodzi o przeciwników udziału Polski w mechanizmie relokacyjnym, sugerowali oni, że takie kategoryczne sprowadzanie tematu do kontekstu humanitarnego jest naiwne i krótkowzroczne. Twierdzono, że wśród imigrantów dominują dorośli i silni mężczyźni, a osoby, do których należałoby przede wszystkim skierować pomoc humanitarną (np. kobiety, dzieci, osoby słabsze) pozostały w państwach pochodzenia. Uznawano, że stanowisko reprezentowane przez zwolenników udziału Polski w mechanizmie relokacyjnym doprowadzi do uruchomienia niekontrolowanych fal fałszywych uchodźców skuszonych obietnicą lepszego życia. Nie negowano zasadności pomocy humanitarnej, ale zupełnie inaczej ją definiowano. Uznawano, że pomoc tę należy świadczyć w państwach pochodzenia migrantów lub krajach sąsiadujących z tymi państwami. Jednocześnie imperatyw humanitaryzmu nie był tak determinujący jak w przypadku zwolenników, co niekiedy manifestowało się również w samej ko-

lejności prezentowania argumentów, kiedy np. pomoc uchodźcom na miejscu przedstawiano zarówno jako bardziej efektywną ekonomicznie, jak i – dopiero w następnej kolejności – bardziej humanitarną. Szczegółową ilustrację opisanych przekazów dyskursywnych zawiera tabela nr 1.

Tabela 1

*Imperatyw humanitaryzmu w polskiej debacie politycznej o kryzysie migracyjnym
(przekazy poddane analizie)*

Zwolennicy (Z)	Przeciwnicy (P)
<p>Dziś, kiedy mówimy o największym kryzysie <u>humanitarnym</u> w Europie i być może od momentu powstania Unii Europejskiej, ta debata wymaga przede wszystkim powagi i merytoryki (Z1)</p> <p>najtrafniejsze określenie tej sytuacji, jakie padło w dotychczasowych wypowiedziach, zawiera się w trzech słowach: wielka klęska <u>humanitarna</u> (Z2)</p> <p>Najważniejszy jest ten problem <u>humanitarny</u> (Z2)</p> <p>Mamy dzisiaj ponad 300 mln migrantów w skali 8-miliardowego, panie pośle Żelichowski, a nie 6-miliardowego już świata, i 10 razy mniej uchodźców. I to jest ogromne wyzwanie – z jednej strony <u>humanitarne</u>, z drugiej strony polityczne – które ociera się także o pewne wątki ekonomiczne (Z3)</p> <p>Polski rząd nie ma jasnego planu, jak rozwiązać kryzys, o którym pani premier słusznie powiedziała, że jest największym kryzysem <u>humanitarnym</u> współczesnej Europy (Z4)</p> <p>Największy kryzys <u>humanitarny</u> współczesnej Europy wymaga – i proszę to dobrze zrozumieć – odłożenia na bok partyjnych interesów (Z4)</p> <p>Nie mam też wątpliwości, że poza pomocą <u>humanitarną</u> dla uchodźców Polska i Unia Europejska muszą wreszcie pilnie podjąć zdecydowane kroki, by wyeliminować przyczyny kryzysu imigracyjnego (Z5)</p> <p>Rząd, zamiast straszyć ludzi uchodźcami i podsycać lęki społeczne, postawy egoistyczne i nacjonalistyczne, powinien raczej odwoływać się do najważniejszych wartości, na których ufundowana jest III Rzeczpospolita – do solidarności, której jesteśmy kolebką, czym szcycimy się za granicą, do takich wartości jak <u>humanitaryzm</u>, empatia i dzielenie się z potrzebującymi (Z5)</p> <p>czy przestrzegamy międzynarodowego prawa <u>humanitarnego</u> – powiem coś pod prąd – skoro w zeszłym roku udzieliliśmy tylko 262 zezwoleń azylowych? To jest bardzo mało w stosunku do liczby tych, którzy się o to ubiegają (Z3)</p>	<p>Czym innym jest pomaganie w większości dorosłym silnym mężczyznom, którzy tutaj przyплыли, a czym innym jest pomaganie tym, którzy pozostali na miejscu. Są to najczęściej kobiety i dzieci, które w dużo większym stopniu są zagrożone gwałtami, rabunkami i torturami. To byłoby dużo bardziej efektywne ekonomicznie, dużo lepsze z <u>humanitarnego</u> punktu widzenia, a jednocześnie spowodowałyby zmniejszenie napływu tych ludzi tutaj (P1)</p> <p>Będzie to i tańsze, i dużo bardziej <u>humanitarne</u>, i dużo bardziej efektywne (P1)</p> <p>Ta olbrzymia fala imigrantów, z którą dzisiaj mamy do czynienia, została spowodowana przez nieodpowiedzialną wypowiedź pani kanclerz Angeli Merkel, która stwierdziła ni mniej, ni więcej, że rząd niemiecki przyjmie wszystkich Syryjczyków ze względu na to, że należy im udzielić pomocy <u>humanitarnej</u>. Co się stało po tej wypowiedzi? Doszło do masowego naporu na południowe granice Europy i jak się okazuje, wszyscy ci ludzie, którzy tu przybywają, wieleset tysięcy ludzi, wszyscy oni mówią, że są Syryjczykami (P2)</p>

Jak wynika z przywołanych cytatów, humanitarny aspekt kryzysu był w deklaracjach obu stron istotny, co można potraktować jako obszar wspólny, na gruncie którego można było szukać porozumienia. Jednocześnie sposób rozumienia humanitaryzmu w omawianym kontekście był dyskursywnym miejscem spornym.

Rekonstruując profil ideologiczny zwolenników udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń, można uznać, że w ich perspektywie humanitaryzm powinien stanowić punkt wyjścia, a zarazem determinantę wszelkich działań państwa polskiego w omawianym zakresie. Waga tego czynnika akcentowana licznymi hiperbolami stanowić miała uzasadnienie dla działań politycznych ukierunkowanych na realizację mechanizmu relokacyjnego. Sugerowana skłonność drugiej strony sporu do lekceważenia tego aspektu, a wręcz do „straszenia ludzi uchodźcami i podsycania lęków społecznych, postaw egoistycznych i nacjonalistycznych” (Z5) miała stronę tę delegitymizować. Humanitaryzm przedstawiany tu był na poziomie implikatur jako wartość konstytutywna definiująca tożsamość zbiorowości nie tylko zwolenników realizacji przez Polskę mechanizmu relokacyjnego, ale – jak się wydaje – szerszej, porządnego ludzi, którzy powinni pomagać innym. Miał bowiem stanowić najważniejszą wartość wraz z empatią czy gotowością dzielenia się z potrzebującymi. Wydaje się więc, że dochodziło tu do narzucenia pewnej perspektywy (ramy) humanitaryzmu, która mogła upraszczać bardziej złożoną analizę polityczną udziału państwa polskiego w realizacji mechanizmu relokacyjnego oraz jej międzynarodowych uwarunkowań i długofalowych konsekwencji politycznych. Mogła ona też utrudniać szersze spojrzenie na przedmiot sporu – nie tylko w kategoriach humanitaryzmu, ale również w kategoriach pragmatyki prawnej, politycznej czy międzynarodowej. Relokacja nie musiała bowiem stanowić jedynej możliwej humanitarnej odpowiedzi państwa polskiego na kryzys migracyjny. Można uznać, że była to określona techniczna propozycja rozwiązania problemu humanitarnego, a zarazem politycznego, której rezultaty zarówno humanitarne, jak i polityczne wcale nie były oczywiste. Tak deterministyczne ujmowanie problemu w kategoriach humanitaryzmu, abstrahujące od szerszego kontekstu politycznego, niewątpliwie utrudniało bardziej złożoną jego analizę i – paradoksalnie – nawet z humanitarnego punktu widzenia wcale nie musiało być najbardziej korzystne.

W rekonstrukcji profilu ideologicznego przeciwników udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń, w omawianym kontekście argument humanitaryzmu traktowany był jako zniekształcający rzeczywistość. Przedstawicielom tej strony sporu towarzyszył silny imperatyw ochrony granic Polski przed falami imigracyjnymi oraz obrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa wewnętrznego (patrz dalej). Sprowadzanie politycznego problemu kryzysu migracyjnego do moralnego obowiązku realizacji działań humanitarnych poprzez relokację traktowane było jako krótkowzroczne, nieodpowiedzialne i zagrażające wspomnianemu bezpieczeństwu. Oczywistym wyjściem z zastanej sytuacji miało być świadczenie pomocy humanitarnej w państwach pochodzenia uchodźców, co miało nie tylko bardziej chronić bezpieczeństwo wewnętrzne państw europejskich, ale wręcz stanowić rozwiązanie bardziej humanitarne (*retorsio argumenti*; por. Schopenhauer 1997: 86). To jednak

troska o bezpieczeństwo stanowiła główne uzasadnienie dla podejmowanych działań politycznych (patrz dalej). Wydaje się, że dochodziło tu do narzucenia pewnej perspektywy (ramy) „pomocy na miejscu”, która mogła upraszczać bardziej złożoną analizę sytuacji humanitarnej uchodźców napływających do Europy. Z góry założono, że tzw. pomoc na miejscu jest w stanie rozwiązać złożony problem, chociaż wcale nie musiało tak być. Uproszczenie rzeczywistości polegało również na generalizowaniu, że osoby migrujące do Europy w czasie kryzysu migracyjnego wcale nie są tymi rzeczywiście potrzebującymi pomocy. W ten sposób mogło dochodzić do uruchomienia psychologicznego mechanizmu racjonalizacji pozwalającego na eliminację dysonansu poznawczego, który mógłby się pojawić w sytuacji stwierdzenia, że w napływających grupach imigrantów występują również osoby wymagające pomocy w państwach europejskich (choćby nawet nie były w przeważającej liczbie). Nawet jeżeli z politycznego punktu widzenia imperatyw pomocy na miejscu i eliminowania wszelkich czynników przyciągających był słuszny, w państwach europejskich byli już obecni imigranci i uchodźcy, którzy wymagali natychmiastowych działań ze strony tych państw i tzw. pomoc na miejscu nie rozwiązywała ich problemu. Stąd koncentrowanie się wyłącznie na imperatywie „pomocy na miejscu” zgodne z przyjętymi założeniami ideologicznymi mogło powodować niedostrzeganie lub – nawet niekoniecznie uświadomione – bagatelizowanie tragedii ludzi, którzy już znaleźli się w napływających falach migracyjnych.

Imperatyw bezpieczeństwa

Imperatyw bezpieczeństwa był absolutnie priorytetowy dla przeciwników udziału Polski w mechanizmie relokacyjnym. Stwierdzali oni, że udział państwa polskiego w realizacji tego mechanizmu będzie miał negatywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne i w związku z tym rząd nie ma prawa do podejmowania takich decyzji wbrew woli narodu. Niebezpieczeństwo polegać miało na zakładanej niemożności odróżnienia imigrantów ekonomicznych od uchodźców, na wysokim prawdopodobieństwie wmieszania się terrorystów w zbiorowość uchodźców, a także na uruchomieniu procesu, który w rezultacie doprowadzi do imigracji dużych grup stanowiących zagrożenie dla polskiego porządku prawnego, kulturowego czy obyczajowego. W tym kontekście szczególnie wskazywano na niebezpieczeństwa związane z masowym napływem wyznawców islamu. Nieuwzględnianie w procesie decyzyjnym tak rozumianego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego było tu interpretowane jako zachowanie przeczące zdrowemu rozsądkowi. Zapewnienia ówczesnego rządu polskiego, że kwestia bezpieczeństwa pozostaje pod kontrolą, traktowane były z kolei jako całkowicie niewiarygodne.

Jeżeli chodzi o perspektywę zwolenników udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacyjnego, dominujący był pogląd o bezpodstawności obaw w tym zakresie. Zapewniano, że bezpieczeństwo w działaniach ówczesnego rządu stanowiło bezwzględny priorytet, a państwo jest w stanie poradzić sobie ze wszystkimi ryzykami wskazywanymi przez oponentów. Powoływano się na dotychczasowe doświadczenia

imigracji do Polski, które miały świadczyć o bezpodstawności obaw oponentów politycznych. Obawy te określano jednocześnie jako straszenie, tj. celowe wzbudzenie w społeczeństwie strachu dla osiągnięcia określonych korzyści politycznych. Szczegółową ilustrację opisanych przekazów dyskursywnych zawiera tabela nr 2.

Podobnie jak w przypadku imperatywu humanitarnego, obie strony sporu zgadzały się co do faktu, że bezpieczeństwo powinno być kluczowym aspektem polityki państwa wobec kryzysu migracyjnego. Dyskursywnym miejscem spornym były prawdopodobieństwo wystąpienia określonych ryzyk, a także gotowość państwa do przeciwdziałania im.

Rekonstruując profil ideologiczny przeciwników udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń, zasadnicze zagrożenie wiązano z napływem dużych mas ludzi reprezentujących odmienne systemy wartości (odległych kulturowo, przy czym główne zagrożenie stanowić tu mieli muzułmanie), a także (potencjalnych) terrorystów. Naczelną wartością była obrona społeczeństwa polskiego przed konkretnymi zagrożeniami, a dowodem na występowanie tych zagrożeń miały być doświadczenia innych państw. Ochrona własnych obywateli była wystarczającą przesłanką do określonych działań politycznych oraz do wskazywania, jak bardzo niebezpieczna jest polityka prowadzona przez oponentów politycznych. Politykę tę kojarzono z uleganiem obcemu naciskowi i postępowaniem wbrew woli narodu. Stosowano barwne hiperbole, metafory czy porównania (np. „Polska powinna się zachowywać jak polska rozsądna kobieta. Nasze bezpieczeństwo, nasz kraj, nasz dom, nasze dzieci. To jest najważniejsze” (P5)). Dominacja kontekstu bezpieczeństwa marginalizowała kontekst humanitarny. Generalizacje dotyczące napływających migrantów narzucały określony sposób traktowania problemu migracyjnego jako napływu grup niebezpiecznych osób, a nie jako ludzi, których – przynajmniej w części – należy objąć ochroną międzynarodową. Politycy reprezentujący omawiany profil ideologiczny dostrzegali problem konieczności pomocy humanitarnej, jednak podporządkowywali swój punkt widzenia dominującej perspektywie zagrożenia dla bezpieczeństwa. Nawet przyjmując, że argumentacja dotycząca bezpieczeństwa była trafna, taka determinująca kontekstualizacja groziła uproszczeniami zniekształcającymi rzeczywisty obraz grup migrantów napływających do Europy. Ułatwiała także racjonalizowanie nieprzyjmowania osób uciekających przed potencjalnymi prześladowaniami.

Profil ideologiczny zwolenników udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń oparty był na z góry założonym przekonaniu, że obawa o bezpieczeństwo jest nieuzasadniona. Świadczyć o tym miały m.in. analogie historyczne. Ignorowano dystans kulturowy dzielący napływające grupy od społeczeństw europejskich. Utożsamianie wskazywania na zagrożenia bezpieczeństwa ze straszeniem wpisywało się w pewien ideologiczny paradygmat politycznej poprawności piętnujący kojarzenie problematyki imigracji z kwestią bezpieczeństwa rozumianą w sposób reprezentowany przez oponentów politycznych. Odnosząc się do argumentacji przeciwników politycznych sięgano po trop ironii czy sprowadzanie do absurdu („Czy zaobserwowałicie terrorystów na każdym rogu ulicy?” (Z1)), tym samym bagatelizując tę argumentację. Jednocześnie w sposób bardzo kategoryczny, nacechowany retorycznie,

Tabela 2

*Imperatyw bezpieczeństwa w polskiej debacie politycznej o kryzysie migracyjnym
(przekazy poddane analizie)*

Zwolennicy (Z)	Przeciwnicy (P)
<p>Przypomnijmy sobie lata 90. W latach 90., kiedy Polska była krajem zdecydowanie uboższym niż w tej chwili, przyjęliśmy 86 tys. Czechenów. Czy zaobserwowaliście terrorystów na każdym rogu ulicy? Czy zaobserwowaliście nagły spadek zatrudnienia? Czy odnotowaliście jakieś sytuacje, które zagrażałyby <u>bezpieczeństwu</u> Polaków? (Z1)</p> <p>Dziś nie musimy stawiać murów i zasieków na naszych granicach. Dziś nasze granice są <u>bezpieczne</u> (Z1)</p> <p>Mamy poczucie odpowiedzialności za <u>bezpieczeństwo</u> Polaków (Z1)</p> <p>Obowiązkiem każdego rządu jest przede wszystkim zapewnienie <u>bezpieczeństwa</u> obywatelom, którzy mieszkają w naszym kraju, zapewnienie bezpieczeństwa naszym rodakom. A jeśli tak, to naszym kolejnym warunkiem jest między innymi ten, że my będziemy weryfikować tych, którzy będą do nas przyjeżdżać, będą oni weryfikowani przez nasze służby (Z1)</p> <p>Nie straszcie więc dzisiaj Polaków, nie opowiadajcie, że nagle któregoś pięknego dnia, jeszcze przed wyborami, zaleje nas masa uchodźców, którzy będą tutaj zabierać pracę czy ewentualnie będą <u>niebezpieczni</u> dla Polaków (Z1)</p> <p>Chciałabym zaznaczyć, że we wszystkich podejmowanych przez nas działaniach <u>bezpieczeństwo</u> stanowi najwyższy priorytet. Dlatego tak ważną jest możliwość sprawdzania oraz możliwość odmowy przyjęcia każdej osoby, która mogłaby stanowić jakiegokolwiek zagrożenie (Z1)</p>	<p>Czy rząd ma prawo pod obcym naciskiem, zewnętrznym naciskiem, i bez wyraźnie wyrażonej zgody narodu podejmować decyzje, które z wysokim stopniem prawdopodobieństwa mogą mieć negatywny wpływ na nasze życie, na naszą codzienność, na nasze życie publiczne, na naszą przestrzeń publiczną, na naszą realną sferę wolności, wreszcie, co tutaj przecież też podnoszono, na nasze <u>bezpieczeństwo</u> (P3)</p> <p>Istnieje poważne <u>niebezpieczeństwo</u>, że zostanie uruchomiony proces, który w wielkim skrócie będzie wyglądał mniej więcej tak, że najpierw liczba cudzoziemców gwałtownie się zwiększa, później nie przestrzegają oni, nie chcą przestrzegać, deklarują, że nie będą przestrzegać naszego prawa, naszych obyczajów... (P6)</p> <p>My możemy pomóc uchodźcom, ale, powtarzam, w sposób <u>bezpieczny</u> dla Polaków (P3)</p> <p>Pani premier i przedstawiciele polskiego rządu oparli całą swoją dzisiejszą narrację na informacji, że Polska jest <u>bezpieczna</u>, że Państwo Islamskie nam nie zagraża, że służby i instytucje państwa gwarantują nam pełne <u>bezpieczeństwo</u>. W takim razie chciałbym zadać pytanie. Wystarczy to sprawdzić. Proszę spojrzeć na Stany Zjednoczone. Stany Zjednoczone w ostatnim stanowisku jednoznacznie wskazują, że wśród uchodźców będą również przedstawiciele Państwa Islamskiego (P4)</p> <p>Polska powinna się zachowywać jak polska rozsądna kobieta. Nasze <u>bezpieczeństwo</u>, nasz kraj, nasz dom, nasze dzieci. To jest najważniejsze. Pytam w takim razie, pani premier, gdzie straciła pani swój rozsądek, instynkt samozachowawczy? Dlaczego dzisiaj nie chce pani postępować jak rozsądna kobieta? (P5)</p> <p>Irak, który posiada ogromną siatkę wywiadowczą w tamtym rejonie kraju, Arabia Saudyjska i inne kraje stanowczo mówią: nie przyjmimy nawet jednego imigranta. Dlaczego tak robią? Bo dbają o swój interes. Jak to argumentują? Względami <u>bezpieczeństwa</u>. Otóż irackie służby nie są w stanie odróżnić potencjalnego uchodźcy od potencjalnego terrorysty (P5)</p> <p>W jaki sposób państwo polskie, o którym bardzo krytycznie wypowiadał się także jeden z byłych ministrów, oddzieli emigrantów od uchodźców i od terrorystów? Czy mamy się czego bać? Mamy się czego bać. Przypomnijmy sobie, co się działo w Europie i na świecie w ciągu ostatnich 15 lat. Stwierdzam, że państwo polskie nie jest w stanie w tej chwili zapewnić <u>bezpieczeństwa</u> swoim własnym obywatelom (P2)</p>

a zarazem ocierający się o redundancję formułowano gwarancje bezpieczeństwa, co pozwalało na uzasadnienie obranej linii politycznej, a także było zgodne z przyjętymi założeniami ideologicznymi. W praktyce mogło to powodować ignorowanie faktów wskazujących na ryzyka związane z bezpieczeństwem.

Imperatyw solidarności europejskiej

Z perspektywy zwolenników udziału Polski w mechanizmie relokacyjnym, imperatyw solidarności europejskiej miał nie mniejsze znaczenie niż imperatyw humanitaryzmu. W analizowanej debacie kwestia ta zajęła wiele miejsca w wypowiedziach przedstawicieli tej strony sporu. Jako oczywistość przyjmowano obowiązek Polski wobec UE czy innych państw europejskich w odniesieniu do udziału w mechanizmie relokacyjnym. Udział ten miał być wyrazem solidarności z UE i jej poszczególnymi państwami wynikającej z traktatów europejskich. Z jednej strony niekiedy dostrzegano, że solidarność ta powinna mieć swoje granice, jednak z drugiej strony była ona traktowana jako swoisty aksjomat moralny i polityczny, z którym – również w kontekście mechanizmu relokacyjnego – nie należy dyskutować. Ponadto opisywaną solidarność utożsamiano niekiedy z odpowiedzialnością. Obowiązek udziału w realizacji relokacji z jednej strony miał wynikać z historycznego długu Polski (tj. faktu, że w przeszłości to Polska była beneficjentem pomocy ze strony innych państw europejskich), a z drugiej strony stanowić miał gwarancję wzajemności w przypadku potencjalnego kryzysu, który dotknąć może Polskę w przyszłości. Postrzegano więc tę kwestię również w kategoriach potencjalnego interesu narodowego Polski.

Jeżeli chodzi o perspektywę przeciwników udziału Polski w mechanizmie relokacyjnym, zagadnienie solidarności europejskiej było w omawianej debacie wspominane o wiele rzadziej i to głównie w odpowiedzi na przekazy oponentów. Powoływano się na chrześcijańską zasadę *ordo caritatis* (porządku miłowania), zgodnie z którą w pierwszym rzędzie należy zadbać o interes wspólnot najbliższych. Nie negowano imperatywu solidarności europejskiej, jednak twierdzono, że solidarność ta powinna być realizowana poprzez proporcjonalny transfer środków finansowych. Uznawano, że rzeczywista solidarność polega na solidarnym rozwiązywaniu problemu, a nie solidarnym jego pogłębianiu, przy czym z tym ostatnim wiązano wszelkie działania mogące przyciągać kolejne grupy imigrantów. W kontekście argumentacji historycznej wskazywano, że państwa Europy Zachodniej nie mają moralnej legitymacji do pouczenia państwa polskiego na temat przestrzegania zasad solidarności, o czym świadczy los państwa polskiego po drugiej wojnie światowej. W odniesieniu do teraźniejszości również dostrzegano hipokryzję polityczną takich państw jak Niemcy, które w innych kwestiach – takich jak np. niekorzystna dla Polski umowa z Rosją dotycząca budowy gazociągu *Nord Stream 2* – nie przywiązywały już tak dużej wagi do wartości solidarności europejskiej. Kwestię solidarności postrzegano raczej w kontekście wspierania państw proponujących – zdaniem polityków reprezentujących tę stronę sporu – konstruktywne rozwiązanie problemu kryzysu migracyjnego, takich jak np. Węgry. Szczegółową ilustrację opisanych przekazów dyskursywnych zawiera tabela nr 3.

Imperatyw solidarności europejskiej w polskiej debacie politycznej (przekazy poddane analizie)

Tabela 3

Zwolennicy (Z)	Przeciwnicy (P)
<p>To musi być droga, która z jednej strony będzie łączyła odpowiedzialność i zdrowy rozsądek, a z drugiej strony mimo wszystko będzie tu pamięć o solidarności, z którą naród polski spotykał się wtedy, kiedy potrzebował jej od swoich partnerów w Unii Europejskiej (Z1)</p> <p>My, Polacy, w każdej chwili możemy znaleźć się w trudnym położeniu ze względu na dynamiczną sytuację na wschodzie Europy i na wschodzie Ukrainy. Będziemy oczekiwać pomocy i solidarności z Polską wtedy, kiedy będziemy tego potrzebować. Chcę was zapewnić, że tak jak w życiu, w polityce <u>solidarność</u> powinna działać w obie strony. Działaj tu Europa i nasi partnerzy w Europie oczekują od nas tej <u>solidarności</u> (Z1)</p> <p>W każdej chwili może przeciw zagrazić nam kryzys migracyjny ze strony ukraińskiej, jeżeli dojdzie do zaostrzenia sytuacji w Donbasie. Zawsze przypominamy o tym w naszych rozmowach w Unii Europejskiej. Od samego początku powtarzamy na każdym możliwym forum w Unii Europejskiej, że jeżeli chodzi o kryzys migracyjny, musimy kierować się zasadami, że jako Polska jesteśmy w stanie okazywać solidarność w kwestii uchodźców, że tego chcemy, ale potrzebne są kompleksowe i odpowiedzialne działania w tej sprawie (Z6)</p> <p>Nikt nie ucieknie od odpowiedzialności. Odwracanie się bokiem czy plecami od partnerów, od krajów, które są dzisiaj obiektem emigracji, które przyjmują tych ludzi, w których oni są, jest sprzeczne z duchem <u>solidarności</u>, ale może nas kosztować utratę <u>solidarności</u> w tych kwestiach, na których nam szczególnie zależy (Z6)</p> <p>Nie możemy biernie czekać, gdy w kolejnych krajach wzmacniane są kontrole na granicach, i czekać, aż zachwieje się strefa Schengen oraz inne fundamenty europejskiej <u>solidarności</u>. Powinniśmy jako Unia Europejska, ale i Polska, a może przede wszystkim jako Polska, podejmować śmiało, kompleksowe i przyszłościowe decyzje wynikające z naszej inicjatywy, przenikliwości, ale także dobrej woli (Z6)</p> <p>Polska jest gotowa solidarnie podjąć i odpowiedzialnie zorganizować działania uzgodnione w ramach zobowiązań międzynarodowych (Z7)</p> <p>Oczywiście najważniejsza jest <u>solidarność</u> – to nie ulega żadnej wątpliwości. Polski rząd powinien wykazać się <u>solidarnością</u> i już wykazuje się <u>solidarnością</u>. Tu nie chodzi o liczbę, o 3, 6 czy 9 tys., lecz przede wszystkim chodzi o to, żeby <u>solidarność</u> była odpowiedzialna i miała solidne i wiarygodne podstawy (Z8)</p> <p><u>Solidarność</u>, którą musimy się wykazać w tym trudnym dla Europy momencie, będzie <u>solidarnością</u> racjonalną, odpowiedzialną i na miarę naszych możliwości (Z8)</p>	<p>(...) ordo caritatis, porządek miłowania. W ramach tej zasady najpierw są najbliżsi, rodzina, później naród, później inni. Czy z tej zasady wynika, że nie powinniśmy pomagać? Nie, proszę państwa, powinniśmy pomóc, jesteśmy zdecydowanie za tym, żeby pomóc, ale metodą bezpieczną, czyli finansową. Tu była mowa o tym, że 2,8 mld dolarów kosztuje czy właściwie brakuje jeszcze w tej chwili do utrzymania obozów, z których mamy w tej chwili ten wielki wpływ ludzi do Europy. Weźmy na siebie tę część zobowiązania, którą powinniśmy wziąć ze względu na poziom naszego udziału w PKB Unii Europejskiej. Nie jest on wysoki i nie będzie to suma olbrzymia, chociaż będzie to suma znacząca. To będzie rzeczywista <u>solidarność</u> i to będzie droga do rozwiązania tego problemu (P3)</p> <p>I jeszcze dodatkowo państwo niemieckie i przedstawiciele tego państwa chcą nas uczyć <u>solidarności</u>. Mówią nam ciągle o <u>solidarności</u>. W takim razie chciałbym zapytać: Gdzie te państwa, gdzie był Zachód, kiedy szyskanował nas. Rzeczpospolita, premier Putin? Przecież to znacie odpowiedź na to pytanie. Zachód podpisywał wtedy Nord Stream II, cztery dni temu. A już nie mówię o tym, jaką <u>solidarność</u> Zachodu z nami znamy z historii. Otóż, Wysoka Izbo, żeby nie szukać daleko, kampania wrzesniowa, powstanie warszawskie, Jalta. My to wszystko pamiętamy, Wysoka Izbo. I to, że teraz Zachód chce nas uczyć <u>solidarności</u>, to jest szczyt bezcelności (P4)</p> <p>Żadnych nielegalnych imigrantów – to pierwszy postulat. Drugi postulat to realna, prawdziwa <u>solidarność</u> – to w chwili obecnej przede wszystkim <u>solidarność</u> z Węgrami. Jeżeli chcemy utrzymać wspólną Europę, to, co jest wartościowe we wspólnie Europie, czyli swobodny przepływ kapitału, swobodny przepływ osób, musimy chronić granice Schengen. I ta ochrona granic Schengen wymaga wsparcia Polski – wsparcia militarnego, wojskowego, policyjnego, pod każdym względem. Gdyby polska granica z Ukrainą była równie zagrożona, oczywiście byłaby pomoc innych krajów europejskich w jej ochronie, tak jak oczywiście powinna być w chwili obecnej pomoc dla Węgrów, dla dzielnego narodu węgierskiego w tej sytuacji inwazji (P6)</p>

Nasza europejska wspólnota musi wykazać się solidarnością na dwóch poziomach: po pierwsze, na tym podstawowym, najważniejszym, czyli na poziomie solidarności z uchodźcami. Oczywiście istotne są tu zarówno zasada dobrowolności, jak i zasada dobrego wypracowania metody rozdzielania, odróżnienia imigrantów ekonomicznych od rzeczywistych uchodźców. Ale najważniejszy jest ten problem humanitarny. Drugi poziom solidarności to solidarność wewnątrz europejska, a więc wspólne podzielenie się odpowiedzialnością i kosztami rozwiązania tego problemu. Mówię tu oczywiście nie o kosztach finansowych, tylko bardziej o tych kosztach społecznych, dlatego że jesteśmy dzisiaj świadkami, szczególnie w szeroko rozumianej debacie publicznej, bardzo niepokojących procesów – narasta atmosfera niechęci, lęku, obaw, której również musimy się solidarnie przeciwstawić (Z2)

Dużo pod różnuję i wszędzie, gdzie jestem i mówię o Polsce, Polska jest znana z tego, że jest krajem solidarności, krajem gościnnym. Śmiem nawet powiedzieć, że to jest najbardziej rozpoznawalna marka Polski. Polska zawsze była znana z tego, że stanowiła schronienie dla ludzi prześladowanych. Ale chcę też powiedzieć, że bardzo łatwo to zniszczyć – poprzez strach, poprzez nieodpowiedzialne zachowania. Brak solidarności z innymi krajami europejskimi dzisiaj może oznaczać brak solidarności z ich strony jutro. Zatem w naszym interesie jest to, abyśmy byli solidarni (Z9)

Mamy jednak do czynienia z innym rozumieniem interesu narodowego, oświadczam, jak pisze Tocqueville, dobrze rozumianym interesem narodowym. Jeżeli w ramach pewnej całości z innymi łączą nas pewne relacje, stosunki, współzależności, to czasami dobrze jest poświęcić swoje nieumarkowane apetyty i obawy i odpowiedzieć pozytywnie na racjonalne roszczenia, obawy, postulaty innych, bo obowiązują zasadą wzajemności, do ut des – dając, abys dawał, tak krytykowana przez pana prezesa zasada polityki transakcyjnej. Do ut des – dając, abys dawał, jest wzajemność w usługach, w solidarności, to właśnie jest polityka transakcyjna (Z10)

Przecież art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej mówi, że okazujemy solidarność nie uchodźcom, uchodźcy są tłem, są okolicznością, okazujemy solidarność innym państwom Unii Europejskiej, które są zalewane przez uchodźców. W tej sprawie Rada na wniosek Komisji może podjąć decyzję i może to przegłosować. Tu nie ma żadnego dyktatu, żadnego szantażu. Ratyfikowaliśmy traktat lizboński i go mamy (Z10)

Otóż to jest tak, pani premier, panowie ministrowie, bo mają swoje ograniczenia, mówili tak: Dobre, a jak przyjdzie fala emigracyjna ze Wschodu? To prawda, ale są jeszcze inne obszary, stanie kwestia przedłużenia sankcji wobec Rosji, która jest dolegliwa dla niektórych państw Grupy Wyszehradzkiej, dla Niemców. Wtedy możemy usłyszeć: Dobre, ale dlaczego mamy brać na głowę bardziej wasz kłopot niż nasz kłopot, kiedy w godzinie próby odwołiliście solidarność? Jak prezydent Duda, jeżeli zostanie złamana zasada solidarności, chce na szczycie w Warszawie zrealizować plan Newport Plus, zwiększenia obecności NATO w Polsce? (Z10)

Jak wynika z przywołanych cytatów, strony sporu całkowicie inną wagę przywiązywały do zagadnienia solidarności europejskiej, a ponadto inaczej tę solidarność definiowały. Wydaje się, że kwestia ta stanowiła najbardziej wyrazistą oś sporu ideologicznego.

Rekonstruując profil ideologiczny zwolenników udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń, należy zauważyć, że dochodziło do częstego mieszania perspektywy politycznej (traktatowej) solidarności europejskiej z perspektywą powinnościowo-moralną. Stosowanie takich kategorii pojęciowych jak dług historyczny, zobowiązanie i innych nadawało zabarwienia ideologicznego sporowi, który w gruncie rzeczy dotyczył zasadności określonego technicznego rozwiązania politycznego. Sięgano często po patos, używano licznych czasowników modalnych o silnym ładunku normatywnym („musimy”, „powinniśmy”), a także znaczników wzmacniania kategoryczności takich jak np. „to nie ulega żadnej wątpliwości” (Z8) itp. Przywoływano takie kategorie jak „duch solidarności” czy „pamięć o solidarności”, z którą miał się spotykać naród polski, co wiązano z faktem, że teraz solidarności takiej „oczekuje” od Polski Europa. Oczekiwanie to stanowić miało jednocześnie automatyczne zobowiązanie do udziału w realizacji mechanizmu relokacyjnego. Kwestię solidarnego udziału w realizacji relokacji utożsamiano z odpowiedzialnością, od której – jak można wywnioskować – niektórzy polscy politycy chcieli „uciec” („nikt nie ucieknie od odpowiedzialności” (Z6)). Było to więc swoiste narzucenie rozwiązania relokacyjnego jako oczywistego, czy jedyne właściwego. *A priori* przyjmowano konieczność dzielenia się kosztami społecznymi masowych fal imigracji do Europy pomijając fakt, że jednym z czynników przyciągających imigrantów była wieloletnia polityka imigracyjna państw Europy Zachodniej, w kształtowaniu której państwo polskie nie uczestniczyło. Mówiono nie tylko o konieczności solidarnego ponoszenia kosztów społecznych imigracji, ale również o konieczności solidarnego przeciwstawienia się głosom sprzeciwu w tej sprawie utożsamianym nierzadko z postawami ksenofobicznymi. Odwoływanie się do argumentu, który w teorii negocjacji nazywany jest taktyką „nagrody w raj”, tj. wskazywanie, że w przyszłości na zasadach wzajemności Polska również może oczekiwać zachowań solidarnych ze strony UE i jej państw, sugerowało dość utylitarne postrzeganie kategorii solidarności europejskiej. Nie dostrzegano luk związanych z tą solidarnością w postępowaniu innych państw w ich relacjach z Polską, a także faktu, że problem imigracji dotyczy głównie państw Europy Zachodniej, Południowej oraz Północnej, a nie Środkowo-Wschodniej, tj. nawet w sytuacji intensyfikacji migracji szlakiem wschodnioeuropejskim, problemy państw docelowych tej migracji znacząco nie zmieniłyby się, z czym wiązałyby się konieczność podejmowania działań z ich strony. Działania te nie byłyby przy tym wyrazem solidarności europejskiej, a interesów narodowych tych państw. W debacie pojawiała się również argumentacja, którą z perspektywy politycznej można nazwać demagogiczną. Polegała ona na przywoływaniu – w omawianym kontekście – solidarności jako wartości narodowej Polski czy wręcz sugerowanie związku tematu debaty z tradycją NSZZ „Solidarność”. Solidarność europejska w wypowiedziach zwolenników udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacyjnego wydawała się

mieć rangę ideologicznego dogmatu niepozwalającego na bardziej pogłębioną analizę polityczną dyskutowanego problemu. Jej szerokie, kategoryczne i powinnościowe definiowanie bardzo utrudniało zwolennikom dostrzeżenie faktu, że inne państwa niekiedy relatywizują tę kategorię, uzależniając jej interpretację od okoliczności i interesów. Wydaje się, że pomijano tu głosy, że – jak napisali Tomasz G. Grosse i Joanna Hetnarowicz – na poziomie europejskim idea solidarności jest „coraz częściej (...) traktowana jak narzędzie retoryczne w dyskursie (...) mającym na celu realizację partykularnych interesów” (Grosse, Hetnarowicz 2017: 208). Jednak takie normatywne definiowanie problemu w kategoriach imperatywu solidarności europejskiej pozwalało na uzasadnienie zgody Polski na udział w realizacji mechanizmu relokacyjnego wyrażonej przez ówczesny rząd.

Rekonstruując profil ideologiczny przeciwników udziału Polski w mechanizmie relokacyjnym można zauważyć, że kwestia solidarności europejskiej nie stanowiła dla nich istotnego zagadnienia. Tutaj również odwoływano się do kategorii moralnych, czy nawet religijnych nawiązujących do nauki społecznej Kościoła i zasady *ordo caritatis*, co można potraktować jako swoistą deklarację ideologiczną. Podczas gdy dla zwolenników relokacji jedną z najwyższych wartości była „solidarność europejska”, dla przeciwników – „porządek miłowania”. Postrzeganie kategorii solidarności przez oponentów politycznych uznawano za skrajnie naiwne, a roszczenia państw europejskich do solidarności ze strony państwa polskiego określano „bezczelnością” (P4). Redefiniowano tu także kategorię solidarności, ukierunkowując ją na solidarność z państwem węgierskim, którego polityka wobec kryzysu migracyjnego była zgodna z przekonaniem oponentów relokacji w Polsce. Sięgając po określenia takie jak „nielegalni imigranci” czy „inwazja” sugerowano, że solidarność europejska nie może polegać na solidarnym przyzwoleniu na „inwazję nielegalnych imigrantów”, a powinna raczej koncentrować się na wspólnym zdecydowanym przeciwstawieniu się masowej, niekontrolowanej imigracji.

KOMENTARZ

Przeprowadzona analiza wskazuje na istotną rolę, jaką odgrywały ideologie w dyskursie politycznym o kryzysie migracyjnym. Główne strony sporu odwoływały się do fundamentalnych dla siebie wartości i norm, dokonując przy tym nieuprawnionych uproszczeń rzeczywistości, „pakietowego” przyjmowania z góry określonych założeń aksjologicznych i praktycznych, traktując niekiedy identyfikację z danym stanowiskiem jako kwestię tożsamości nie tylko politycznej, ale – szerzej – społecznej. W odniesieniu do humanitaryzmu z góry zakładane definicje sytuacji wykluczały punkt widzenia oponentów, a niekiedy delegitymizowały drugą stronę sporu, czemu sprzyjały stosowane środki retoryczne. Podobnie w odniesieniu do bezpieczeństwa jedna strona sporu wydawała się bagatelizować problem, zapewniając o gwarancjach dotyczących bezpieczeństwa, natomiast druga w pewnym zakresie demonizowała przedmiot sporu. Jeżeli chodzi o solidarność europejską, strona zwolenników udziału

Polski w mechanizmie relokacyjnym wydawała się wręcz dogmatycznie podchodzić do tego zagadnienia w badanym kontekście, natomiast strona przeciwników – nadmiernie je ignorować. Postępująca polaryzacja sprawiała, że choć w toczonym sporze były pewne obszary wspólne, strony stopniowo oddalały się od porozumienia i popadały w nieuprawnione skrajności zniekształcające obraz rzeczywistości. Silne, czasami aprioryczne przywiązanie do pewnych wartości, rozwiązań, a także identyfikacji politycznych oraz koncentracja na odpieraniu ataków przeciwników politycznych uniemożliwiały pogłębioną, bardziej rzeczową analizę sytuacji, wolną od nieuprawnionych uproszczeń. Tymczasem, gdyby strony były nastawione na możliwość znalezienia porozumienia, istniała przestrzeń do dyskusji merytorycznej, szczególnie w odniesieniu do takich kwestii jak humanitaryzm i bezpieczeństwo. Obie strony podkreślały bowiem wagę tych spraw w prowadzonej polityce. Zdecydowanie zabrakło jednak otwarcia na argumenty drugiej strony, a wręcz dochodziło do okopywania się na stanowiskach przez strony.

Wydaje się, że w przypadku obu stron sporu wystąpiły okoliczności sprzyjające syndromowi myślenia grupowego, a uczestnicy debaty skłonni byli do formułowania twierdzeń bardziej radykalnych, deklarowania gwarancji niemożliwych do spełnienia, czy automatycznej racjonalizacji działań, które mogły budzić dylematy moralne. Zbiorowe oddziaływanie określonych ideologii politycznych zawierających pierwiastek tożsamościowy powodowało redukcjonistyczną radykalizację stanowisk w sporze, na którą na poziomie indywidualnym przedstawiciele obu stanowisk prawdopodobnie nie pozwoliliby sobie w takim stopniu.

PODSUMOWANIE

Podsumowując ustalenia dotyczące pierwszego pytania badawczego sformułowanego we wprowadzeniu do artykułu, tj. pytania dotyczącego głównych założeń ideologicznych obecnych w wypowiedziach zwolenników oraz przeciwników udziału Polski w realizacji mechanizmu relokacji i przesiedleń w 2015 r., można zauważyć następujące założenia przyjmowane *en bloc* przez zwolenników tego rozwiązania:

- należy propagować postawę otwartości społeczeństwa na imigrantów, a przejawy lęku przed imigracją należy napiętnować i eliminować z dyskursu politycznego;
- sprowadzanie kwestii imigracji do perspektywy bezpieczeństwa, zagrożeń i kontroli nie ma uzasadnienia i należy je napiętnować i eliminować z dyskursu politycznego;
- przyjmowanie imigrantów w państwach europejskich wiąże się z moralnym obowiązkiem społeczeństw bogatszych względem społeczeństw biedniejszych i obowiązkiem humanitarnego traktowania innych ludzi;
- wśród imigrantów grupą wymagającą bezwzględnego wsparcia są uchodźcy, czy – szerzej – osoby poszukujące ochrony międzynarodowej, a więc do tych grup należy odnosić się ze szczególną troską;

- integracja europejska jest centralną wartością współczesnych państw europejskich, a „egoistycznie” rozumiany interes narodowy nie powinien przesłaniać tej wartości, należy zatem prowadzić politykę zdecydowanie uwzględniającą ustalenia przyjęte na poziomie ponadnarodowym;
- problemy imigracyjne innych państw europejskich stają się również problemem Polski (jako członka wspólnoty) i w związku z tym Polska jest zobowiązana do okazania solidarności tym państwom poprzez realne działania, takie jak przyjęcie imigrantów w ramach mechanizmu relokacyjnego.

Wśród założeń ideologicznych przyjmowanych *en bloc* przez przeciwników tego rozwiązania wymienić można z kolei takie jak:

- imigracja jest procesem neutralnym, tj. w określonych okolicznościach może mieć charakter pozytywny, a w innych – negatywny, również stanowiąc zagrożenie, a więc w pewnych okolicznościach społeczno-politycznych (takich, jak np. kryzys migracyjny), moralnie i politycznie zasadna, a wręcz konieczna jest zdecydowana i otwarcie deklarowana obrona przed napływem imigrantów;
- masowe migracje wiążą się z określonymi zagrożeniami różnego typu (społecznego, kulturowego, kryminalnego i in.) dla państw przyjmujących, którym trzeba przeciwdziałać, a więc należy postrzegać i analizować je przez pryzmat bezpieczeństwa wewnętrznego tych państw, a wręcz podporządkować zasadom wspomnianego bezpieczeństwa;
- tożsamość narodowa, suwerenność narodowa i interes narodowy są centralnymi wartościami państwa i społeczeństwa, nie powinny więc być przesłaniane przez żadne ustalenia ponadnarodowe czy solidarność europejską, a państwo jest zobowiązane do taktowania ich obrony jako priorytetowej;
- wśród imigrantów grupą wymagającą priorytetowego wsparcia są uchodźcy, czy – szerzej – osoby poszukujące ochrony międzynarodowej, a więc ze szczególną troską należy odnosić się do tych grup, natomiast decyzje w tym zakresie powinny być uwarunkowane dbałością o bezpieczeństwo wewnętrzne społeczeństwa i państwa przyjmującego;
- migracje nie są remedium na globalne, regionalne i lokalne problemy społeczno-polityczne, w tym generujące uchodźstwo, należy zatem pomagać potencjalnym migrantom przymusowym, ale nie poprzez wspieranie migracji, a poprzez pomoc świadczoną w państwach pochodzenia.

Odnosząc się do drugiego pytania badawczego dotyczącego ryzyka zafalszowania (zniekształcenia) obrazu rzeczywistości przez przekonania ideologiczne uczestników debaty, należy zauważyć, że strony apriorycznie zakładały słuszność proponowanych przez siebie rozwiązań oraz przyjmowały jednoznaczne i kategoryczne definicje sytuacji. Przykładowo z góry przyjmowano, że relokacja stanowić może jedyne rozwiązanie, które jest humanitarne (zwolennicy) albo że wyłącznie tzw. pomoc na miejscu może rozwiązać problem kryzysu migracyjnego (przeciwnicy). Z jednej strony bagatelizowano zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z relokacją oraz sformułowano – jak się wydaje – gwarancje bez pokrycia dla tego bezpieczeństwa (zwolennicy), z drugiej – wyolbrzymiano problem zagrożeń stosując nieuprawnione generalizacje

dotyczące napływających grup. W odniesieniu do solidarności europejskiej z jednej strony mieszano perspektywę polityczną i moralną nie zważając na jej szerszy kontekst polityczny, a także na fakt, że udział Polski w mechanizmie relokacyjnym nie musi być jedynym rozwiązaniem zgodnym z zasadą solidarności (zwolennicy), a z drugiej strony lekceważono tę kwestię wskazując, że w odniesieniu do relokacji i przesiedleń nawiązywanie do niej jest nieadekwatne (przeciwnicy). Odbiorca debaty otrzymywał więc skrajnie spolaryzowany obraz problemu (i dwóch skrajnych wariantów postrzegania rzeczywistości), podczas gdy realia były bardziej złożone.

Nawiązując do trzeciego pytania badawczego, strony sporu używały różnych technik retorycznych i erystycznych służących narzucaniu opinii publicznej oraz oponentom politycznym swoich przekonań ideologicznych. Wzmacniano kategorię przekazów podkreślając ich „oczywistość”, stosowano barwne metafory, porównania, hiperbole, posługiwano się ironią. Wiele sądów umieszczano jako bezsporne w presupozycji, co ilustrują przedstawione wcześniej cytaty z debaty. Z jednej strony w sposób niedopuszczający krytyki uznawano, że konieczną konsekwencją naczelnego imperatywu humanitaryzmu czy solidarności europejskiej jako wartości nadrzędnych jest zgoda państwa polskiego na udział w mechanizmie relokacyjnym. Druga strona twierdziła, że zgoda państwa polskiego na udział w mechanizmie relokacyjnym jest działaniem wbrew narodowi polskiemu godzącym w jedną z najwyższych wartości, których powinno chronić państwo, tj. w bezpieczeństwo. Żadna ze stron nie chciała dostrzegać słabości swojej argumentacji. Wydaje się, że zwolennikom mechanizmu relokacyjnego złożoność rzeczywistości przesłoniły nadrzędne imperatywy humanitaryzmu i solidarności europejskiej, natomiast przeciwnikom tego mechanizmu – imperatyw bezpieczeństwa. Trudno jest orzec, w jakim zakresie ideologiczne odwoływanie się do tych wartości miało głębokie umocowanie aksjologiczne, a w jakim traktowane było przez polityków instrumentalnie.

Reasumując należy podkreślić, że każda polityka jest ideologiczna i samej kategorii ideologii jako takiej nie należy pejoratywizować. Należy jednak zdawać sobie sprawę z zagrożeń, które wiążą się z oddziaływaniem ideologii na debatę polityczną, tak aby móc je przynajmniej do pewnego stopnia kontrolować. W niniejszym artykule zaproponowano doprecyzowanie teoretyczne i metodologiczne kategorii ideologii oraz przedstawiono próbkę badania debaty publicznej przeprowadzoną z wykorzystaniem podejścia mediacyjnego analizy dyskursu. Metoda ta pozwoliła na minimalizację wpływu zaangażowania badacza na analizę (tak jak ma to np. miejsce w krytycznej analizie dyskursu) i umożliwiła w sposób niedoskonały, ale – jak się wydaje – klarowny wydobycie główne założenia ideologiczne obecne w polskiej debacie o kryzysie migracyjnym. Słabością badania był – mimo zastosowanych procedur badawczych – brak możliwości pełnego wyeliminowania subiektywizmu badacza przy uzasadnianiu kwalifikowania określonych przekazów jako warunkowanych ideologicznie. Mimo prób doprecyzowania pojęcia ideologii oraz dokładnej charakterystyki procedury badawczej, kategoria ideologii pozostała wciąż nie do końca „uchwytna”, co znacznie utrudniało jej operacjonalizację. Braki te w pewnym stopniu kompensuje jawność warsztatu badawczego, w tym obszerne przywołanie materiału źródłowego

oraz uzasadnianie proponowanych interpretacji. Ostatecznie więc czytelnik ma możliwość konfrontacji interpretacji i klasyfikacji zaproponowanych przez autora z własną perspektywą postrzegania rozważanej problematyki.

Mimo opisanych słabości należy zarekomendować stosowanie podejścia mediacji semiotycznych w analizach dotyczących dyskursu politycznego, szczególnie wokół takich problemów jak kryzys migracyjny. Zaangażowane ideologicznie spory, które pojawiają się w polskiej debacie politycznej po 2015 r. wciąż wskazują na aktualność problemu, a wręcz świadczą o coraz większej roli państwa polskiego w zarządzaniu kryzysami społecznymi i politycznymi związanymi z napływem imigrantów w perspektywie całej UE. Podejście, którego elementy zostały tu wykorzystane, pozwala na pełniejszą i do pewnego stopnia kontrolowaną analizę podejmowanej problematyki z różnych punktów widzenia i z zachowaniem prawa różnych stron sporu politycznego do głoszenia własnych przekonań ideologicznych, a jednocześnie może służyć identyfikacji zagrożeń związanych z oddziaływaniem ideologii na debatę polityczną.

Politycy cytowani w badaniu	
Z1	Ewa Kopacz, Prezes Rady Ministrów
Z2	Rafał Grupiński, poseł
Z3	Tadeusz Iwiński, poseł
Z4	Andrzej Rozenek, poseł
Z5	Wanda Nowicka, poseł
Z6	Grzegorz Schetyna, Minister Spraw Zagranicznych
Z7	Teresa Piotrowska, Minister Spraw Wewnętrznych
Z8	Rafał Trzaskowski, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
Z9	John Abraham Godson, poseł
Z10	Ludwik Dorn, poseł
P1	Łukasz Gibała, poseł
P2	Marzena Dorota Wróbel, poseł
P3	Jarosław Kaczyński, poseł
P4	Patryk Jaki, poseł
P5	Armand Kamil Ryfiński, poseł
P6	Przemysław Wipler, poseł

Bibliografia

- Adamczyk A. (2016), *Polska wobec kryzysu imigracyjnego*, w: A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Antoszewski A., Herbut R. (red.) (2002), *Leksykon politologii*, Wrocław: Atla 2.

- Aronson E., Wilson T. D., Akert R. M. (1997), *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Bielecka-Prus J. (2016), *Językowe konstruowanie obcego w polskiej debacie parlamentarnej na temat uchodźców*, w: T. M. Korczyński, A. Orla-Bukowska (red.), *Obcy w labiryncie kultur*, Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Socjologiczne.
- Bralczyk J. (2003), *O języku polskiej propagandy politycznej lat siedemdziesiątych*, Warszawa: Trio.
- Bralczyk J. (2004), *Język na sprzedaż, czyli o tym jak język służy reklamie i jak reklama używa języka*, Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Dahl R. A., Stinebrickner B. (2007), *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa: Scholar.
- European Asylum Support Office (2016), *Annual Report on the Situation of Asylum In the European Union 2015*, https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf (dostęp: 31.01.2020).
- Frontex (2016), *Risk Analysis for 2016*, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (dostęp: 31.01.2020).
- Golinowska S., Morecka Z., Nieciński W., Rysz-Kowalczyk B., Supińska J., Żukowski T. (2000), *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Grosse T. G., Hetnarowicz J. (2017), *Solidarność – zapomniana wartość Unii. Kryzys uchodźczy (migracyjny) a podziały między państwami członkowskimi*, w: K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Heywood A. (2008), *Ideologie polityczne: wprowadzenie*, Warszawa: PWN.
- Heywood A. (2009), *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Warszawa: PWN.
- Heywood A. (2011), *Politologia*, Warszawa: PWN.
- Kampka A. (2014), *Debata publiczna. Zmiany społecznych norm komunikacji*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Lisowska-Magdziarz M. (2009), *Analiza dyskursu jako metoda w badaniach politologicznych*, w: A. Antoszewski, A. Dumala, B. Krauz-Mozer, K. Radzik (red.) *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Łotocki Ł. (2019), *Kryzys imigracyjny w Europie w polskim dyskursie publicznym w latach 2015-2018*, Warszawa: Elipsa.
- Mikołajczyk M. (2014), *Mysł polityczna a dyskurs. Podejście rozumiejące w badaniach komunikacji politycznej okresu PRL*, w: Ł. Młyńczyk, B. Nitschke (red.), *Aspekty metodologiczne oraz teoretyczne w subdyscyplinach politologii*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Morreale S. P., Spitzberg B. H., Barge J. K. (2007), *Komunikacja między ludźmi, Motywacja, wiedza i umiejętności*, Warszawa: PWN.
- Mrozowski M. (2003), *Obrazy cudzoziemców i imigrantów w Polsce w prasie polskiej*, w: K. Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Oakeshott M. (1999), *Wieża Babel i inne eseje*, Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Piekot T. (2016), *Mediacje semiotyczne. Słowo i obraz na usługach ideologii*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno.
- Ryszka F. (1984), *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Schopenhauer A. (1997), *Erystyka czyli sztuka prowadzenia sporów*, Warszawa: Alma-Press Sp.z o.o. *Sprawozdanie stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r.* (2015), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja VII, Warszawa.

Tyszka T. (2010), *Decyzje. Perspektywa psychologiczna i ekonomiczna*, Warszawa: Scholar.

Wodak R. (2001), *The discourse-historical approach*, w: R. Wodak, M. Meyer (eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis*, London: SAGE Publications.

Dr hab. Łukasz Łotocki, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski (l.lotocki@uw.edu.pl)

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, relokacja, dyskurs polityczny, ideologia, debata polityczna, analiza dyskursu, mediacje semiotyczne.

Keywords: migration crisis, relocation, political discourse, ideology, political debate, discourse analysis, semiotic mediation.

ABSTRACT

The aim of the article is to reconstruct the main ideological assumptions present in the Polish political debate on the immigration crisis in Europe in 2015. The article also formulates research questions about the extent to which the ideological beliefs manifested by the participants in the debate posed a risk of falsifying (distorting) the image of reality, as well as about the ways in which specific ideological beliefs were imposed on the public opinion and political opponents.

The main method used in the article is a qualitative politological discourse analysis based on elements of the mediation approach proposed by Tomasz Piekot. The identification of the main ideological assumptions present in the language of political messages was carried out taking into account the generalized division between supporters and opponents of the participation of the Polish state in the implementation of the relocation and resettlement mechanism established in 2015 at the forum of the European Union.

The analysis was based on theoretical considerations concerning the category of ideology, as well as the relationship between the categories of politics, ideologies, language and political debate. The analysis shows that in the case of both main sides of the political dispute on the topic addressed, there were simplifications, generalisations, metaphors or hyperboles distorting the image of reality caused by the ideological assumptions made. Both supporters and opponents of relocation and resettlement resorted to instrumental linguistic behaviours motivated by ideology in order to achieve the assumed main political goal. The issue of the Polish state's participation in the implementation of the relocation mechanism was automatically and excessively simplified by attempts to identify it with such issues as humanitarianism, security and European solidarity.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Sojusz w kryzysie. Prezydentura Donalda Trumpa i relacje transatlantyczne

Jadwiga Kiwerska

Instytut Zachodni

Poznań 2021

Prace Instytutu Zachodniego nr 99

SBN 978-83-66412-22-4, 258 ss.

Prof. Jadwiga Kiwerska bilansuje prezydenturę Donalda Trumpa, koncentrując uwagę czytelników na jego polityce wobec Europy. Niestandardowe podejście ex-biznesmena z Nowego Jorku do problemów i wyzwań międzynarodowych, jego styl uprawiania polityki i sposób traktowania sojuszników, wreszcie kontrowersyjna osobowość Trumpa spowodowały, że istniejący od ponad 70 lat alians transatlantyczny znalazł się w głębokim kryzysie. Także asertywność Europy wobec żądań i oczekiwań administracji Trumpa, jak również silne artykułowanie własnych interesów i własnego punktu widzenia wywoływały sprzężenie zwrotne, nasilając turbulencje w relacjach amerykańsko-europejskich. Rozwinięcie zarysowanych czynników osłabiających kondycję układu transatlantycznego oraz przedstawienie głównych płaszczyzn ówczesnego sporu na linii Ameryka-Europa wypełnia karty książki. Zamyka ją rozdział określający wyzwania i problemy, jakie po okresie prezydentury Trumpa stanęły przed administracją Joe Bidena. Na koniec postawiono zatem pytanie o perspektywy dla wspólnoty transatlantycznej.

MAGDALENA BOGUCEWICZ

Poznań

ORCID: 0000-0002-3157-9524

WPLYW IMPLIKACJI KRYZYSU MIGRACYJNEGO NA INTEGRACJĘ REPUBLIKI SERBII Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

WPROWADZENIE

Geopolityczna pozycja Republiki Serbii (RS) na Półwyspie Bałkańskim oraz jej status kandydata do Unii Europejskiej determinują rolę Serbii w zarządzaniu wzmożonymi przepływami migracyjnymi trwającymi od 2015 r. na kontynencie europejskim. Sposób, w jaki władze w Belgradzie stawia czoła wyzwaniom związanym z największym współczesnym exodusem, może zdeterminować dalszą trajektorię negocjacji akcesyjnych z Brukselą w najbliższych latach. W dobie kryzysu migracyjnego Serbia może wzmocnić lub osłabić swoje szanse w procesie postępującej integracji europejskiej.

Komisja Europejska przyznała 1 marca 2012 r. Republice Serbii oficjalny status państwa kandydującego. Na drodze do spełnienia dotychczasowych unijnych warunków stawało jednak – i nadal staje – wiele przeszkód. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić sposób współpracy Belgradu z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii w Hadze (do 2017 r., gdy Trybunał zakończył swoją działalność), kwestię niepodległości Kosowa, rosyjskie wpływy polityczne i gospodarcze oraz ambiwalentny stosunek serbskiego społeczeństwa do wspólnoty europejskiej. Kolejnym poważnym egzaminem sprawdzającym gotowość Serbii do dalszego przybliżania się do struktur unijnych – przede wszystkim na poziomie aksjologicznym – okazał się kryzys migracyjny. Prezydent Aleksandar Vučić wielokrotnie podkreślał w swoich wypowiedziach, że Serbia pokazała „humanitarną twarz” (Council of Europe 2015), w odróżnieniu od niektórych państw członkowskich UE, których działania w zakresie zarządzania kryzysem migracyjnym charakteryzują się partykularyzmem i dążeniem do zabezpieczenia własnych interesów kosztem odrzucenia wspólnej, solidarnej odpowiedzialności za poszanowanie praw osób migrujących (Potyrała 2019: 170).

Przedmiotem niniejszego artykułu są zagadnienia związane z wpływem implikacji kryzysu migracyjnego na dalszą integrację Republiki Serbii z Unią Europejską. Tekst składa się z czterech części: w pierwszej poddano analizie dotychczasowe główne wyzwania w drodze Serbii do UE. W części drugiej przedstawiono proces budowania polityki migracyjnej i azyłowej UE oraz rozwój serbskich instrumentów

instytucjonalno-prawnych w zakresie migracji, z uwzględnieniem etapu wprowadzania europejskiego *acquis* do krajowych ram prawnych. Część trzecią stanowi analiza zjawiska imigracji w Serbii w kontekście kryzysu migracyjnego oraz rozwiązań wprowadzonych przez lokalne i europejskie władze. Część czwarta to próba oceny oraz prognozy określającej, czy okoliczności dyktowane kryzysem migracyjnym przyczynią się lub zaszkodzą dalszym procesom akcesyjnym Serbii do UE. Rozważania mają charakter politologiczno-prawny, a w celu przeprowadzenia powyższych analiz posłużono się metodami badawczymi charakterystycznymi dla nauk społecznych: analizą instytucjonalno-prawną, analizą danych ilościowych, metodą porównawczą oraz metodą historyczną.

DOTYCHCZASOWE PRZESZKODY NA DRODZE SERBII DO CZŁONKOSTWA W UE

Republika Serbii, jak każde państwo aspirujące do członkostwa w UE, musi spełnić określone kryteria geograficzne, polityczne i ekonomiczne oraz przejść procedurę uregulowaną artykułem 49 Traktatu o Unii Europejskiej. W kontekście możliwej akcesji państw Bałkanów Zachodnich UE stworzyła oficjalny instrument polityki rozszerzenia UE nazwany Procesem Stabilizacji i Stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process, SAP*). Ustanowił on wymogi stawiane każdemu z dotyczących go państw, z których najważniejszym elementem jest podpisanie porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreement, SAA*). Porozumienie to określa konkretne ramy i mechanizmy, które mają umożliwić doprowadzenie państwa-sygnatariusza do pełnego członkostwa w UE. Dokument ten został podpisany przez stronę serbską 29 kwietnia 2008 r. w Luksemburgu (The Delegation 2019). Stanowił on kamień milowy w procesie akcesyjnym będący zwieńczeniem wcześniejszych starań dyplomatycznych obydwu stron mających swój początek u progu XXI w.

Przyjmuje się, że pierwszym przełomowym momentem ubiegania się o członkostwo w UE była zmiana serbskich władz w 2000 r. oraz zakończenie „demokracji” Slobodana Miloševića (Skrzeszewska 2016: 143). Wydarzenia te dały nadzieję na wkroczenie na drogę demokratycznych przemian, a w dalszej perspektywie otwarcie negocjacji akcesyjnych. Tempo zmian było jednak wolniejsze niżeli optymistycznie zakładano. Problemy gospodarcze będące wynikiem konfliktów w latach 90. XX w. i sankcji nałożonych przez UE i ONZ oraz tzw. opóźniona transformacja i niejasna kwestia formowania systemu państwowego¹, spowalniały integrację europejską. Z czasem jednak pojawiły się znaczące postępy w relacjach z UE, a jednym z najbardziej przełomowych było nadanie Serbii statusu potencjalnego kandydata do UE podczas szczytu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu

¹ W latach 1992-2003 Federacyjna Republika Jugosławii (nazywana też *trzecią Jugosławią*), przekształcona w 2003 r. w Związek Państwowy Serbii i Czarnogóry, a od 2006 r. samodzielna Republika Serbii. Zob. Wojnicki 2010.

2003 r. (Szelağ 2008: 32). W tym samym roku UE uzależniła dalszą integrację od efektywnej współpracy serbskich władz z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii (MTKJ). Wśród głównych poszukiwanych przez haski trybunał oskarżanych o zbrodnie wojenne popełnione w latach 1992-1995 byli Radovan Karadžić oraz Ratko Mladić. Uzależnienie możliwości dalszej integracji europejskiej od przekazania oskarżonych spotkało się z niezadowoleniem Serbów z dwóch powodów. Pierwszym był brak postawienia podobnego warunku wobec Chorwacji będącej również w procesie akcesyjnym, drugim natomiast było uznawanie przez część serbskiego społeczeństwa uczestników wojny bośniackiej za patriotów i bohaterów narodowych (Bazić 2019: 314-315). O tym, jak ważną kwestią dla UE była kooperacja z MTKJ i wydanie oskarżonych świadczy fakt, że dopiero po ich schwytaniu Serbia uzyskała zapewnienie o uznaniu jako oficjalnego kandydata, co miało miejsce 1 marca 2012 r.

Następną przeszkodą w dalszym procesie integracji z UE były (i nadal pozostają) wzajemne stosunki Republiki Serbii z Republiką Kosowa. Unormowanie tych bilateralnych relacji stało się kolejnym wymogiem europejskiej wspólnoty, dążącej w ten sposób do normalizacji dialogu i zmniejszenia napięć w regionie postjugosłowiańskim. W 2006 r., po rozpadzie Federalnej Republiki Jugosławii, społeczność międzynarodowa (również UE) zaczęła angażować się w rozwiązanie sporu dotyczącego autonomii Kosowa. Szczególną rolę w dalszych mediacjach miał fiński prezydent, sprawujący również rolę Specjalnego Wysłannika Sekretarza Generalnego ONZ ds. statusu Kosowa Martii Ahtisaari, którego plan „nadzorowanej” niezależności Kosowa został potraktowany jako „zielone światło” dla ogłoszenia niepodległości przez stronę albańską, co stało się faktem 17 lutego 2008 r. W grudniu tego samego roku policyjna misja *EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo)* zastąpiła misję *UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)*, odpowiedzialną za tę sporną prowincję od 1999 r. (Skrzeszewska 2016: 149-150). W lipcu 2010 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości oficjalnie zaopiniował, że deklaracja niepodległości Kosowa nie stanowiła pogwałcenia prawa międzynarodowego (Potyrała 2010: 27). Od tamtej pory Kosowo uznały 23 państwa UE (Parlament Europejski 2020), a w 2011 r. UE rozpoczęła mediacje na linii Belgrad–Prisztina. Efektem rozmów były porozumienia dotyczące m.in. przyznania Kosowu prawa uczestnictwa w spotkaniach międzynarodowych z możliwością zabierania głosu i podpisywania dokumentów oraz integracji granic z 2012 r., czy porozumienie z 2015 r. nadające Kosowu międzynarodowy numer kierunkowy oraz tworzące 10 serbskich gmin na terenie Kosowa. Po raz kolejny starania władz w Belgradzie zostały docenione przez urzędników unijnych, co przełożyło się na otwarcie dwóch rozdziałów negocjacyjnych w grudniu 2015 r.

Czy ten postęp – nie umniejszając jednocześnie jego znaczenia – można jednak uznać za kamień milowy w dialogu pomiędzy kosowskimi Serbami i Albańczykami? Serbskie władze wielokrotnie podkreślały, że nigdy nie uznają niepodległości Kosowa (The Guardian 2010), a w 2020 r. prezydent Vučić przyznał, że w imię zachowania serbskiej integralności terytorialnej obejmującej tę sporną prowincję jest gotów na-

wet zrezygnować z członkostwa w UE (Bezbradica 2020). Głowa państwa ma w tej sytuacji pełne poparcie opinii publicznej, która za główny cel strategiczny serbskiej polityki zagranicznej uznaje utrzymanie *status quo* względem Kosowa, a nie członkostwo w UE (Beogradski centar 2020). Spór o Kosowo, pomimo pewnych postępów, pozostaje zatem nierozwikłany i europejscy mediatorzy będą musieli wykazać się dalszymi wysiłkami dyplomatycznymi, aby rozwiązać ten węzeł gordyjski.

W literaturze traktującej o Bałkanach często natrafiamy na pojęcie „dwie Serbie” (*Dve Srbije*), które można odnieść do poglądu, że serbskie społeczeństwo stoi na rozdrożu, również politycznym, pomiędzy Wschodem i Zachodem. Z jednej strony, Serbowie przekonani są, że członkostwo w UE będzie wiązało się z wymiernymi korzyściami, przede wszystkim w wymiarze gospodarczym. Z drugiej strony natomiast, wciąż żywe są nastroje antyokcydentalne spowodowane przeważnie negatywną recepcją zaangażowania społeczności międzynarodowej na Bałkanach w latach 90. XX w. Polityczna strategia serbskich władz nie ogranicza się jednak do wyboru jednego kierunku działań i obejmuje jednocześnie spełnianie europejskich aspiracji, jak i dalszą współpracę ze swoim tradycyjnym sojusznikiem – Federacją Rosyjską. Relacje Serbii z Rosją często przedstawiane są w kontekście łączących oba kraje długotrwałych więzi historycznych, które opierają się na wspólnocie religijnej i etnicznej. Kooperacja ta dyktowana jest argumentem bliskości kulturowej oraz uzależnieniem Belgradu od gospodarki rosyjskiej, przede wszystkim w aspekcie energetycznym (Stryjakowska 2013: 105; Chojan, Olszewski 2017: 135).

Można jednak uznać, że serbsko-rosyjskie więzi nie są aż tak silne, aby stanąć na drodze RS do UE. Bardziej znaczącą przeszkodą w dalszej integracji może okazać się fakt, że społeczeństwo serbskie należy do jednego z najbardziej sceptycznych wobec członkostwa w UE. Według badań przeprowadzonych przez Centrum Polityki Bezpieczeństwa w Belgradzie (*Beogradski centar za bezbednosnu politiku*) w 2020 r. aż 68% respondentów uznało, że UE ma zły wpływ na serbskie interesy. Wśród najlepiej ocenianych międzynarodowych partnerów wymieniono natomiast Rosję, Chińską Republikę Ludową oraz Węgry. Niezalenie od tego, że dołączenie Serbii do struktur europejskich było głównym celem strategicznym Belgradu od 2005 r., to tylko 9% Serbów uznało to za priorytet serbskiej polityki zagranicznej. Za ważniejsze dążenia uznano utrzymanie Kosowa jako terytorium Serbii (24%) oraz wzmocnienie partnerstwa z Rosją (20%). Szczególnie warta odnotowania jest wzrastająca z czasem niechęć wobec członkostwa RS w UE. W 2017 r. jedynie 35% respondentów sprzeciwiało się tej akcesji, podczas gdy w 2020 r. odsetek ten wynosił już 51% (Beogradski centar 2020). Gdyby referendum akcesyjne odbyło się w maju 2021 r., niecałe 49% ankietowanych zagłosowałoby za dołączeniem Serbii do wspólnoty europejskiej. Najliczniejszymi zwolennikami członkostwa w UE są Serbowie w wieku poniżej 45 lat posiadający wykształcenie wyższe oraz mieszkający w dużych miastach (Instytut 2021: 23).

Reasumując powyższe – z konieczności skrótowe – analizy, należy zauważyć, że dotychczasowe przeszkody natury politycznej (kwestia zbrodniarzy wojennych i Kosowa) w drodze Serbii do UE są pokonywane, o czym świadczą postępy w otwieraniu

kolejnych rozdziałów akcesyjnych. Czynnikiem spowalniającym dalsze przybliżanie się do struktur europejskich pozostawać może negatywne nastawienie serbskiego społeczeństwa do szeroko pojętego Zachodu. Nazbyt pochopna byłaby jednak prognoza przewidująca, że częściowa dezaprobata społeczna uwarunkuje zmiany kierunku polityki zagranicznej Serbii prowadzonej od dwóch dekad. W ramach kontynuacji starań o członkostwo w UE dalszy etap stanowiła transpozycja prawa unijnego dotyczącego migracji i azylu do serbskiego porządku prawnego. W kontekście rozważań dotyczących wpływu kryzysu migracyjnego na przyszłość unijnej polityki rozszerzenia względem Serbii zasadnym będzie wpierv przedstawienie dorobku prawnego UE w dziedzinie migracji i azylu, a następnie analiza stopnia jego implementacji do serbskiego prawa krajowego.

EWOLUCJA INSTRUMENTÓW POLITYKI MIGRACYJNEJ I AZYŁOWEJ UE ORAZ REPUBLIKI SERBII

Celem polityki azyłowej UE jest przyznawanie odpowiedniego statusu obywatelom państw trzecich, którzy wymagają międzynarodowej ochrony oraz zapewnienie poszanowania zasady *non-refoulement*². Każde z państw członkowskich musi również spełniać minimalne standardy prawne określone w Konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 r. oraz w Protokole nowojorskim z 1967 r. Uwspólnotwienie polityki azyłowej i migracyjnej państw członkowskich UE następowało w wyniku zmian wprowadzonych kolejno na mocy traktatów (z Maastricht, z Amsterdamu, z Lizbony) oraz programów (*Program z Tampere*, *Programu Haskiego* i *Program Sztokholmskiego*). Traktat z Maastricht z 1993 r. objął dziedzinę azylu ramami instytucjonalnymi UE, nie zastępując jednak współpracy o charakterze międzyrządowym. Kroki w tym kierunku podjęte zostały dopiero w wyniku przyjęcia traktatu amsterdamskiego w 1997 r.; w tym samym roku w życie weszło również porozumienie dublińskie (podpisane w 1990 r.) określające kraj pierwszego wjazdu jako państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o azyl³. Dążenia UE do zapewnienia swobodnego przepływu osób i podniesienia poziomu ochrony obywateli znalazły swój wyraz w Traktacie z Lizbony z 2007 r. Na jego mocy utworzono Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej: PWBS), zastępując pierwotny Tytuł IV Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobod-

² Zasada *non-refoulement* ustanowiona w art. 33 Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców zabrania zwracania lub wydalania uchodźców do granic terytoriów, gdzie narażeni byłiby na prześladowania ze względów narodowościowych, politycznych, rasowych, religijnych lub z uwagi na przynależność do określonej grupy społecznej.

³ Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich WE, sporządzona w Dublinie 15 czerwca 1990 r., Dz. U. z 2005 r. nr 29, poz. 194. W 2003 r. rozporządzenie Dublin II zastąpiło poprzednią konwencję. W 2014 r. weszła w życie regulacja Dublin III.

nym przepływem osób. Drugi rozdział zmienionego Tytułu IV poświęcony został politykom dotyczącym kontroli granicznej, azylu i migracji.

Do osiągnięcia postawionych wspólnie celów przyczyniały się kolejne programy strategiczne: z Tampere (lata 1999-2004), z Hagi (lata 2004-2009) oraz z Sztokholmu (lata 2010-2014). W październiku 1999 r. przyjęto *Program z Tampere*, którego celem było ustanowienie podstaw ujednoczonej polityki azylowej i migracyjnej. Utworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA) miało natomiast określić minimalne standardy recepcji potencjalnych azylantów oraz ujednoczyć procedury przyznawania azylu. Kluczowym narzędziem dla WESA stał się funkcjonujący od 2003 r. system informatyczny *Eurodac (European Dactyloscopy, Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców)* będący „ogólnounijną biometryczną bazą danych zawierającą odciski palców osób ubiegających się o azyl oraz osób spoza UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), służącą przeprowadzaniu porównań przez kraje UE” (*Eurodac... 2020*). W 2004 r. powołano do życia Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach UE (*Frontex*), której celem stało się zwalczanie przestępczości na poziomie międzynarodowym oraz zintegrowanie kwestii ochrony granic z ruchami migracyjnymi.

W tym samym roku przyjęto również *Program Haski*, którego założeniem było zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa państwom unijnym i ich obywatelom. Ten kierunek rozwoju współpracy spowodowany został zwiększoną świadomością zagrożeń terrorystycznych (zamachy Al-Kaidy w Stanach Zjednoczonych w 2001 r. oraz w Madrycie w 2004 r.), jak i rozszerzeniem UE o 10 nowych państw Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r. W dokumencie zaproponowano również regionalne programy ochrony związane z przesiedleniem uchodźców z państw trzecich oraz w 2008 r. uruchomiono Nowy Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. W celu zharmonizowania procedur azylowych utworzono Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu (*EASO*), który od 2011 r. gwarantuje spójność spraw dotyczących azylu we wszystkich państwach członkowskich (Adamczyk 2016: 47).

Wyrazem dalszych prac nad optymalizacją procesu zarządzania przepływami migracyjnymi stał się *Program Sztokholmski* – dokument strategiczny wyznaczający priorytety UE w latach 2009-2014 oraz zapewniający harmonogram działań UE w PWBS. W ramach programu dążono do ujednoczenia procedur azylowych, między innymi poprzez utworzenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (*European Asylum Support Office – EASO*) usprawniającego współpracę między państwami członkowskimi⁴. W tekście pojawiły się również zapisy dotyczące konieczności prowadzenia aktywnej polityki integracyjnej z zapewnieniem poszanowania praw obywateli państw trzecich (Sobczak-Szelc 2017: 175).

Wydarzenia związane z masowym napływem uchodźców i imigrantów w 2015 r. ujawniły mankamenty wypracowanej dotychczas polityki imigracyjnej i azylowej UE, jak się okazało nieprzystosowanej do efektywnego zarządzania ruchami migracyjnymi-

⁴ Więcej w: Wyligala 2016.

mi o tak złożonej przyczynowości i wysokiej intensywności. Brak wspólnej strategii i poczucia solidarności wśród państw członkowskich doprowadził do wprowadzania rozwiązań o charakterze partykularnym, których przykładem była budowa ogrodzeń na granicach terytorialnych przez poszczególne państwa. Płoty graniczne wzniesione zostały przez m.in. Węgry, wzdłuż linii granicznej z Serbią i Chorwacją (2015 r.) oraz Austrię na granicy ze Słowenią (2016 r.). Te jednostronne działania przyczyniły się do zamknięcia szlaku bałkańskiego, którym przemieszczali się migranci w drodze z Turcji i Grecji do zachodniej i północnej Europy. W konsekwencji w takich państwach jak Serbia, Macedonia czy Bośnia i Hercegowina migranci pozbawieni zostali możliwości podjęcia dalszej wędrówki. Zrodziło to konieczność zintensyfikowania działań administracyjnych i humanitarnych, na które żadne z wymienionych państw nie było przygotowane w aspekcie finansowym, instytucjonalnym czy proceduralnym.

W celu zmniejszenia napływu niepożądanych imigrantów, poza wzmocnioną ochroną granic zewnętrznych (w przypadku Austrii była to granica w strefie Schengen), UE nawiązała współpracę z państwami trzecimi. Wyrazem tego współdziałania są między innymi porozumienia z Republiką Turecką oraz Libią. Pierwsze z nich, zawarte w 2016 r. i stanowiące, że Turcja w zamian za finansowe wsparcie zatrzymywać będzie imigrantów na swoim terytorium, zostało zerwane w marcu 2020 r. Drugie, zawarte pomiędzy rządami Włoch i Libii, zobowiązujące służby libijskie do zawracania statków z imigrantami, nazwane zostało mianem „niehumanitarnego” przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka Zeida Ra’ada al-Husseina (Strzałkowski 2017), budząc jednocześnie wiele wątpliwości natury moralnej i prawnej (Michalska, Pawłowski 2020). W konsekwencji podpisanych porozumień ruch migracyjny zmniejszył się w znacznym stopniu: w 2019 r. drogą morską do Europy dotarło 120 000 osób, w porównaniu do ponad miliona w 2015 r. (Frontex 2021). Można zatem wywnioskować, że o ile rozwiązania stosowane przez państwa UE w celu minimalizowania negatywnych implikacji kryzysu migracyjnego charakteryzują się pewną skutecznością, to ich stabilność jest niepewna, a etyczność dalece wątpliwa.

O ile w przypadku UE oczekiwania znalezienia skutecznych rozwiązań kryzysu migracyjnego były wysokie (choćby ze względu na bogaty dorobek prawodawstwa oraz instrumentów zarządzania migracjami), to w przypadku państw niebędących członkami UE można było spodziewać się mniej efektywnych działań. W następstwie konfliktów w latach 1992-1995 w takich postjugosłowiańskich państwach jak Serbia, kryzys migracyjny jest ciągłym i realnym zjawiskiem trwającym od ponad 20 lat (Krysieniel 2020: 25). Warto zauważyć, że przed tragicznymi wydarzeniami lat 90. ubiegłego wieku ramy prawne oraz procedury dotyczące migracji i azylu w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii (SFRJ) nie były tak rozbudowane jak we współczesnych standardach legislacyjnych. Jugosławia została co prawda sygnatariuszem Konwencji genewskiej z 1951 r. oraz Protokołu nowojorskiego z 1967 r., jednak nie utworzyła wtedy samodzielnego systemu zarządzania procedurami azylowymi, co miało miejsce dopiero w 1992 r. Do tego czasu kwestie te regulowane były decyzjami *ad hoc* oraz umową dżentelmeńską z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR).

W artykule 202. Konstytucji SFRJ z 1974 r. oraz w artykule 50. Konstytucji Republiki Serbii z 1990 r. zagwarantowano prawo azylu osobom, które wspierają idee i ruchy demokratyczne, wyzwolenie społeczne i narodowe, wolność i prawa ludzi lub wolność twórczości naukowej lub artystycznej (*Ustav Republike Srbije* 1990). Na tym etapie kwestie proceduralne związane z udzielaniem azylu nadal nie podlegały krajowym regulacjom. W 1980 r. na podstawie Prawa przemieszczania się i pobytu (*Zakon o kretanju i boravku*) dokonano rozróżnienia pomiędzy osobą kwalifikującą się do otrzymania azylu w SFRJ a uchodźcą, przy czym za procedury azylowe wciąż odpowiedzialny był *UNHCR*. W 1992 r. Federacyjna Republika Jugosławii przyjęła Ustawę o uchodźcach (*Zakon o izbeglicama*) i utworzyła Komisariat ds. Uchodźców (*Komesarijat za izbeglice*, później przemianowany na Komisariat ds. Uchodźców i Migracji: *Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije* – w skrócie *KIRS*), którego głównym zadaniem było rozwiązywanie problemów uchodźców, przesiedleńców wewnętrznych, osób powracających na podstawie umowy o readmisji oraz osób ubiegających się o azyl, zgodnie z przepisami prawa i standardami międzynarodowymi (Komesarijat 2020).

Dynamika rozwoju serbskich instrumentów polityki azylowej i migracyjnej zaczęła wzrastać po 2000 r., głównie w związku z aspiracjami Belgradu dotyczącymi członkostwa w UE. Konstytucja Republiki Serbii z 2006 r. przewiduje prawo do azylu i zakaz dyskryminacji (*Ustav Republike Srbije* 2006), a po 2007 r. w życie weszły Ustawa o azylu (*Zakon o azilu*) oraz Ustawa o cudzoziemcach (*Zakon za strance*). Na mocy tych przepisów *UNHCR* przestał być odpowiedzialny za procesy azylowe na terenie Serbii (Stojic Mitrovic 2014: 1100). Ostatnia modyfikacja systemu azylowego nastąpiła w 2018 r., gdy serbski parlament (*Narodna skupština*) przyjął Ustawę o azylu i ochronie tymczasowej (*Zakon o azilu i privremenoj zaštiti* 2018). Odbłyło się to w następstwie otwarcia Rozdziału 24. negocjacji akcesyjnych z UE w lipcu 2016 r. Ustawa zdefiniowała status, prawa i obowiązki osób ubiegających się o azyl oraz osób, którym przyznano prawo do azylu lub ochrony czasowej. Dokument określił również zasady, warunki i procedurę zatwierdzania i wygaśnięcia prawa do azylu lub tymczasowej ochrony. Tym sposobem, w ramach realizacji zobowiązań negocjacyjnych dotyczących przystąpienia do UE, serbskie procedury azylowe zaczęły odzwierciedlać strukturę i praktyki określone w dorobku azylowym UE.

Wedle przepisów Ustawy o azylu i ochronie tymczasowej cudzoziemiec może wyrazić zamiar ubiegania się o azyl w Serbii na terytorium tego państwa lub na przejściach granicznych, zwracając się do upoważnionego policjanta. Na dowód wyrażenia woli objęcia ochroną międzynarodową cudzoziemiec otrzymuje odpowiednie zaświadczenie, a następnie w ciągu 72 godzin musi zameldować się w wyznaczonym ośrodku i złożyć oficjalny wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Urząd Azylowy, jako organ pierwszej instancji, zobowiązany jest do podjęcia decyzji w sprawie wniosku w ciągu 3 miesięcy (AIDA 2019). W praktyce jednak migranci często nie są właściwie informowani o przysługujących im prawach, odmawia się im dostępu do dalszych procedur, a czas rozpatrzenia wniosku w niemal

każdym przypadku jest dłuższy niż przewidziano w ustawie (Petrović 2020: 44). Ponadto większość imigrantów nie składa oficjalnego wniosku o azyl, posługując się uprzednio otrzymanym zaświadczeniem jedynie jako przepustką umożliwiającą dalszą podróż przez terytorium Serbii, niebędącej miejscem docelowym, z którym migranci wiążą wolę stałego pobytu.

KRYZYS MIGRACYJNY Z PERSPEKTYWY REPUBLIKI SERBII

Według danych agencji *Frontex* w 2015 r. wykryto ponad 750 000 nielegalnych przekroczeń granic państw położonych na tzw. szlaku bałkańskim (Frontex 2021). Wojna w Iraku, konflikty zbrojne w Syrii, Libii i Afganistanie oraz sytuacja polityczna w Afryce Subsaharyjskiej zmusiły obywateli tych państw do poszukiwania bezpieczeństwa i możliwości przetrwania poza granicami swoich ojczyzn. Wskutek decyzji o uszczelnieniu granic Węgier w 2015 r., a następnie Słowenii, Macedonii i Chorwacji w 2016 r., migranci zaczęli poszukiwać nowych dróg umożliwiających przedostanie się do zachodniej Europy. Jednak część z nich, zapewne bezpowrotnie, zatrzymała się „u wrót Europy” na terytorium Serbii.

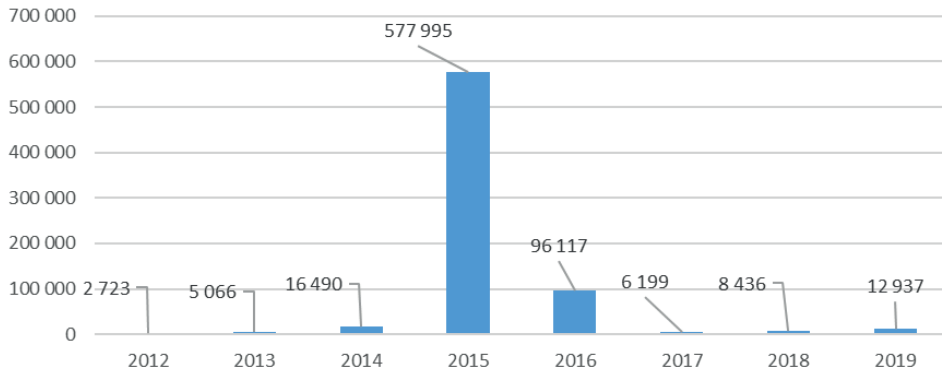
Presja migracyjna, pod którą znalazła się Serbia, miała swój kulminacyjny moment w 2015 r., kiedy ponad pół miliona osób wyraziło chęć ubiegania się o azyl w tym kraju. Większość imigrantów zdążyła jednak przedostać się do kolejnych państw, zanim wprowadzono ograniczenia w swobodnym dotychczas przepływie ruchów migracyjnych na południu Europy i Bałkanach. Pozostali cudzoziemcy, zarówno ci, którym nie udało się opuścić Serbii przed wprowadzeniem obostrzeń, jak i ci przybywający do RS w kolejnych latach, zmuszeni zostali pozostać na terenie państwa traktowanego przez nich pierwotnie jako tranzytowe. Od 2018 r., pomimo stopniowo zmniejszającej się liczby osób przybywających do Serbii w poprzednich latach, widoczna jest tendencja wzrostowa (patrz: tabela 1). Może ona wynikać ze zwiększających się trudności w dalszym przemieszczaniu się imigrantów do krajów docelowych takich jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania.

W 2019 r. zamiar ubiegania się o azyl w Serbii wyraziło 12 937 imigrantów. Najlichnieszymi grupami byli Afgańczycy (3847), Pakistańczycy (2766), Syryjczycy (1976) i Irakijczycy (1560). Jedynie 254 osoby z niemal 13 000 złożyły oficjalne wnioski o azyl, co oznacza, że tylko niewielki odsetek imigrantów był rzeczywiście zainteresowany otrzymaniem azylu w Serbii (Petrović 2020: 13). Status uchodźcy otrzymało 17 osób, a kolejnych 18 wnioskodawców otrzymało ochronę uzupełniającą w 2019 r. (AIDA 2020). Na podstawie powyższych ustaleń, imigrantów w Serbii można podzielić na cztery grupy (liczba imigrantów w każdej kategorii w nawiasach; dane dotyczą procedur z 2019 r. i nie są łączone z danymi z lat poprzedzających):

- imigranci wyrażający chęć ubiegania się o azyl (12 937);
- imigranci ubiegający się o azyl (254);
- imigranci, którym nadano status uchodźcy (17);
- imigranci, którzy otrzymali dodatkową ochronę (18).

Tabela 1

Liczba osób wyrażających intencję ubiegania się o azyl w Serbii w latach 2012-2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Petrović 2020: 14.

Wyrażenie intencji ubiegania się o azyl jest nie tylko podstawą do otrzymania pomocy i możliwości swobodnego poruszania się po kraju, ale też uprawnia do pozostania na terytorium państwa, uniemożliwiając wydalenie, czyli tzw. *push back*. Termin ten używany jest do opisanego praktyk władz uniemożliwiających ubieganie się o ochronę na ich terytorium przez przymusowe odesłanie imigranta do innego państwa. Według danych lokalnych organizacji pozarządowych w 2017 r. odnotowano na granicy Serbii 110 nielegalnych wydań dotyczących ponad 850 imigrantów, a 52 przypadki dotyczyły małoletnich (Hall, Pantović 2018). Pomimo zmniejszającego się z czasem napływu imigrantów liczne przypadki nadużyć nadal miały miejsce w 2020 r. (ECRE 2020). Doniesienia organizacji pozarządowych znalazły swoje potwierdzenie w wyroku serbskiego Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r., który potwierdził, że w lutym 2017 r. grupa imigrantów została nielegalnie wydalona z terytorium Serbii do Bułgarii przez właściwe organy serbskie (*Odluka Ustavnog...* 2021). Odrzucając tych, którzy szukają bezpieczeństwa i godnej egzystencji poza krajem pochodzenia, państwo przyjmujące zrzeka się odpowiedzialności za rozpatrywanie ich indywidualnych przypadków. Działanie to jest niezgodne z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka⁵ oraz Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka⁶. Wydalenia naruszają prawo międzynarodowe i unijne, ponieważ podważają prawo imigrantów do ubiegania się o azyl, odmawiają im prawa do sprawiedliwego procesu, zanim jeszcze podjęta zostanie decyzja o ich wydaleniu. Ostatecznie wprowadzają ryzyko

⁵ Art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka głosi: „Każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innym kraju w razie prześladowania” (*Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* 1948).

⁶ Protokół 4, art. 4 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: „Zbiorowe wydalanie cudzoziemców jest zabronione” (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności 1950).

wysłania uchodźców i innych potrzebujących ochrony międzynarodowej z powrotem do miejsc stanowiących zagrożenie dla ich życia lub zdrowia.

Przed kryzysem migracyjnym w 2015 r. w Serbii czynnie działało pięć ośrodków azylowych, które gwarantowały zakwaterowanie dla 810 osób (ośrodki: Krnjača, Bogovađa, Banja Koviljača, Sjenica, Tutin). Ze względu na zwiększony napływ imigrantów ich pojemność zwiększono do 1700 osób, a razem z dodatkowo utworzonymi 14 ośrodkami przyjęć ostateczna liczba zakwaterowanych w nich osób wyniosła 6000 (Petrović 2020: 79). Ośrodki azylowe przeznaczone są dla imigrantów ubiegających się o azyl, natomiast centra przyjęć stanowią krótkoterminowe miejsce pobytu dla imigrantów udających się w dalszą podróż i traktujących Serbię jako państwo tranzytowe. Pokoje w ośrodkach przyjęć wyposażone są zwykle w ponad 30 łóżek i dostosowane są do przyjęcia cudzoziemców na krótki czas. Wraz z zamknięciem szlaku bałkańskiego i w konsekwencji uniemożliwieniem dalszego przemieszczania się imigrantów w Serbii, ośrodki te stały się ostatecznie długoterminowym miejscem pobytu (Belgrade Centre for Human Rights 2017). Z raportu Amnesty International wynika, że jeszcze w styczniu 2018 r. około 1800 imigrantów przebywało w opuszczonych magazynach, w których temperatura często spadała poniżej 0°C. Ostatecznie zostali oni zmuszeni do przeniesienia się do ośrodków rządowych, których niskie standardy i przeludnienie uniemożliwiały zaspokojenie ich podstawowych potrzeb społecznych (Amnesty International 2018). W czasie pandemii COVID-19 warunki życia w większości ośrodków zostały określone przez serbskiego ombudsmána (*Zaštitnik građana*) jako „niehumanitarne i poniżające”, głównie ze względu na ich przeludnienie (The Ombudsman 2020: 23). Wielu imigrantów wciąż wybiera alternatywne formy schronienia (np. wzdłuż granicy z Chorwacją) w postaci namiotów lub korzysta z innych pozainstytucjonalnych rozwiązań.

W 2020 r. serbskie władze wprowadziły dalsze ograniczenia ruchów migracyjnych poprzez wzniesienie ogrodzenia na granicy z Macedonią Północną. Šćiprim Arifi burmistrz gminy Preševo, na terenie której powstało wzmocnienie granicy terytorialnej, przyznał że jego budowa wynikała z porozumienia z UE, przyczyniając się do procesu integracji europejskiej, równocześnie zaznaczając, że „ma poważne zastrzeżenia co do takiego traktowania uchodźców” (Vučković 2020). Serbowie odnoszą się z dezaprobatą do niskich etycznych standardów rozwiązań stosowanych przez władze, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, jednak postępy w dalszych negocjacjach z UE biorą górę nad poszanowaniem praw osób migrujących. Wraz z przedłużającym się kryzysem migracyjnym serbskie społeczeństwo wprawdzie coraz gorzej postrzega przybyszów z Bliskiego Wschodu (USAID 2017), jednak jest świadome powodów ich niedobrowolnej migracji oraz wskazuje na brak różnic pomiędzy obecnymi imigrantami/uchodźcami z państw arabskich a uchodźcami z lat 90. XX w. w byłej Jugosławii (UNDP 2018: 11-12).

Kluczowy charakter wpływów UE w Serbii przejawia się nie tylko przez porozumienia analogiczne do wyżej wspomnianego, ale również w postępujących zmianach legislacyjnych i mechanizmach finansowych, które wspierały odpowiedź tego państwa na kryzys migracyjny. Komisja Europejska wskazuje, że w latach 2015-2017

przekazano Serbii ponad 80 mln euro w postaci funduszy unijnych związanych z migracją, co oznacza, że UE była największym darczyńcą tego typu wsparcia w tym kraju (European Commission 2017). Dodatkowo w odpowiedzi na wzrost przepływów migracyjnych w 2015 r. rząd Serbii powołał Grupę Roboczą ds. Mieszanych Przepływów Migracyjnych, w skład której weszło Ministerstwo Pracy, Zatrudnienia, Weteranów i Spraw Socjalnych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Integracji z UE. Grupa współpracuje również z KIRS i Delegaturą UE w Serbii, której głównym zadaniem jest niesienie pomocy humanitarnej imigrantom (Šantić, Minca, Umek 2017: 225).

W parze ze wsparciem w wymiarze finansowym idzie unijna pomoc techniczna i ekspercka. W ramach działania Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*) Serbia stała się beneficjentem programu twinningowego „Dalszy rozwój i wdrażanie mechanizmów kompleksowego i spójnego monitorowania legalnej migracji w Republice Serbii” o wartości 1 mln euro i finansowanego przez UE. Jednym z projektów realizowanych w ramach tego narzędzia było szkolenie zawodowe urzędników konsularnych i konsulów w zakresie legalnej migracji, co miało przyczynić się do poprawy współpracy w zakresie wydawania wiz, a tym samym sformalizować kooperację pomiędzy krajowymi i europejskimi instytucjami (The Delegation 2016). Presja migracyjna przyczyniła się zatem do rozwinięcia migracyjnego i azylowego *know-how* serbskich organów przez ekspercką i finansową pomoc UE.

WPLYW KRYZYSU MIGRACYJNEGO NA DALSZE NEGOCJACJE DOTYCZĄCE CZŁONKOSTWA REPUBLIKI SERBII W UE

Podczas gdy kraje bałkańskie postrzegają UE jako symbol demokracji, dostatku i postępu, państwa należące do tej europejskiej wspólnoty mają tendencję do traktowania Bałkanów jako przykładu „antytezy” własnych wartości (Todorova 2008: 96-97). Jak spostrzegła Marko Babić – odnosząc się do słów Winstona Churchilla, że „Bałkany produkują więcej historii niż są w stanie jej skonsumentować” – Europa oskarża Bałkany o „nadmiar historii”, jednocześnie zapominając o własnej, często niechlubnej, przeszłości (Babić 2011: 99). W opinii serbskiego społeczeństwa to polityka państw zachodnioeuropejskich doprowadziła do tak wzmożonych ruchów migracyjnych i dlatego właśnie te państwa powinny zagwarantować pomoc imigrantom (Ilić 2018: 158). Stanowisko to wynika nie tylko z rozczarowania brakiem poczucia odpowiedzialności wśród zamożniejszych państw UE, ale poparte jest również faktem, że państwa te są lepiej przygotowane do przyjęcia imigrantów (przede wszystkim w wymiarze ekonomicznym) oraz posiadają już funkcjonujące programy integracyjne kierowane do cudzoziemców.

Prowadzona od 2015 r. polityka migracyjna UE oparta jest w znacznym stopniu nie na symbolice budowaniu mostów – zaczerpniętej z banknotu wspólnej waluty EURO, a raczej na stawianiu murów, przyczyniając się tym samym do destabilizacji

sytuacji w państwach trzecich. Brak możliwości dalszego przemieszczania się imigrantów spowodował konieczność ich pozostania na bliżej nieokreślony czas w państwach nieprzygotowanych do długoterminowego przyjmowania cudzoziemców, takich jak Republika Serbii. Na tym jednak lista konsekwencji braku solidarności państw UE się nie kończy. Polityka zamkniętych granic przyczyniła się do powstania praktyk państwowych, które nie spełniają standardów prawa międzynarodowego i praw człowieka, gdyż w imię obrony partykularnych interesów państw narodowych zobowiązania prawnomiędzynarodowe wobec osób poszukujących azylu „schodzą na dalszy plan” (Potyrała 2018: 97). Dodatkowo polityczna gra kartą potencjalnych zagrożeń ze strony imigrantów wpływa znacząco na opinię publiczną, która daje ciche przyzwolenie na dalsze niepokojące praktyki stosowane na granicach zewnętrznych UE. Czynności te, często noszące również znamiona przemocy psychicznej i fizycznej, stały się nieodłącznym elementem polityki migracyjnej i azylowej UE. Według raportów organizacji pozarządowej *Border Violence Monitoring* w 90% przypadków wydaleń dochodzi dodatkowo do aktów przemocy wobec imigrantów, takich jak: pobicia, kradzież lub niszczenie rzeczy osobistych, kopanie (Border Violence Monitoring Network 2021). Choć sprawozdania poszkodowanych dotyczą najczęściej wydaleń z Chorwacji, Słowenii i Węgier, to wśród państw, do których z powrotem trafia większość imigrantów po nieudanej próbie przekroczenia granic są Bośnia i Hercegowina oraz Serbia (Border Violence Monitoring Network 2021b). Innymi słowy, całkowite uniemożliwienie złożenia wniosku o azyl w państwach członkowskich UE prowadzi nie tylko do obciążenia systemów azylowych państw trzecich, ale również do powstania traum wśród imigrantów, wobec których zastosowano środki przymusu powszechnie uznawane za nieakceptowalne w państwach demokratycznych. Działania te mogą skutkować rosnącym napięciem i poczuciem frustracji wśród imigrantów i implikować agresywne zachowania z ich strony, co w konsekwencji obniży poziom bezpieczeństwa w takich państwach jak Serbia.

Rosnące niezadowolenie z rozwiązań stosowanych przez państwa członkowskie UE może spowodować wśród Serbów zwiększające się uczucie rozczarowania oraz spadek zaufania do Unii. Również sporna kwestia Kosowa wydaje się być daleka od rozwiązania, szczególnie w obliczu stanowiska prezydenta Vučića, który zapewnia, że jest gotowy poświęcić członkostwo w UE w imię utrzymania *status quo*. W konsekwencji, w ramach poszukiwań alternatyw dogodnych dla realizacji własnych interesów, władze w Belgradzie mogą skłaniać się do zacieśnienia współpracy z Federacją Rosyjską. Przedłużający się kryzys migracyjny, który z czasem staje się raczej nową normalnością aniżeli pozostaje zjawiskiem kryzysowym, może prowadzić do kolejnych napięć na linii Belgrad–Bruksela oraz wpłynąć na tempo negocjacji w wyniku malejącego entuzjazmu Serbów względem przyszłej akcesji.

Komisarz ds. europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji rozszerzeniowych Johannes Hahn stwierdził, że „UE albo będzie eksportować stabilność na Bałkany Zachodnie, albo będzie importować stamtąd zagrożenia” (Nicholson 2018). Przekład kryzysu migracyjnego zdaje się udowadniać odwrotną tendencję, w której UE eksportuje zagrożenia na Półwysep Bałkański i inne państwa trzecie. Państwa znaj-

dujące się na południu Europy, w tym także Serbia, stanowią tarczę ochronną dla zamożniejszych krajów UE, odgradzając od nich imigrantów nie tylko w wymiarze geograficznym, ale również proceduralnym: w postaci rozporządzenia dublińskiego i konieczności złożenia wniosku azylowego w pierwszym państwie członkowskim UE, do którego dotarł uchodźca. Zdolność samodzielnego, sprawnego reagowania na niekontrolowany napływ cudzoziemców przez takie państwa jak Serbia jest jednak ograniczona (Podgórzńska 2017: 308). Ograniczenia te wynikają między innymi z braku możliwości organizacyjnych dla udzielenia odpowiedniej pomocy imigrantom, jak i z konsekwencji problemu nieustannych migracji wewnętrznych będących następstwem konfliktów na obszarze byłej Jugosławii. Warto jednak zauważyć, że zamknięcie szlaku bałkańskiego wymusiło na Serbii opracowanie długoterminowych rozwiązań oraz zintensyfikowało współpracę z UE, która określiła RS jako kluczowego partnera w znalezieniu trwałego rozwiązania kryzysu migracyjnego (Lilyanova 2016). Rola Belgradu w procesie kontroli i regulowania procesu przepływu imigrantów może zatem przyczynić się do wzmocnienia pozycji Serbii jako oficjalnego kandydata do struktur europejskich.

ZAKOŃCZENIE

Zarówno złożone procesy towarzyszące Serbii w postępującej integracji europejskiej, jak i wielowymiarowość kryzysu migracyjnego pozwalają jedynie na próbę nakreślenia prognozy dotyczącej wpływu zwiększonej presji migracyjnej na dalsze negocjacje RS z UE. W podsumowaniu szczególnie warto zwrócić uwagę na dwie wcześniej poruszone kwestie. Pierwsza to pozytywny odbiór działań Serbii względem kryzysu migracyjnego przez organy UE, które postrzegają Serbię jako istotnego partnera na Półwyspie Bałkańskim. Drugi ważny punkt to dążenie RS do poszanowania norm prawa międzynarodowego, których jako państwo kandydujące nie może łamać, a z uwagi na wydarzenia z lat 90. nie może ignorować, udowadniając jednocześnie postęp, jaki osiągnęła na poziomie aksjologicznym od zakończenia wojny w Bośni i Hercegowinie. Można zatem prognozować, że te dwa czynniki przyczynią się do wzmocnienia pozycji Belgradu w dalszych negocjacjach z UE.

Pytaniem pozostaje również wpływ kryzysu migracyjnego na tempo integracji Serbii ze strukturami europejskimi. Wielowymiarowa współpraca pomiędzy tymi podmiotami oraz pomoc finansowa i techniczna ze strony UE przyczyniły się do utrzymania ciągłego i ożywionego dialogu, czego owocem jest otwieranie kolejnych rozdziałów negocjacyjnych oraz wprowadzenie w Serbii w życie prawodawstwa dotyczącego azylu i migracji zgodnego z dorobkiem prawnym UE. W dobie kryzysu migracyjnego szczególnie ważne stało się sprawne ujednoczenie instrumentów, programów i polityk we wszystkich państwach znajdujących się na trasie imigrantów, w tym także w Serbii.

We wspólnym interesie RS i UE pozostaje ustabilizowanie sytuacji kryzysowej spowodowanej wzmoczoną presją migracyjną. Serbia udowodniła, że jest gotowa do

współpracy z organami UE, biorąc na siebie ciężar odpowiedzialności za zarządzanie ruchami migracyjnymi, często reprezentując przy tym wyższe moralne standardy aniżeli część państw będących członkami organizacji. Kryzys migracyjny stał się zatem szansą dla Belgradu na wzmocnienie swojej pozycji w dalszych staraniach o dołączenie do struktur europejskich.

Bibliografia

- Adamczyk A. (2016), *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny” 3: 41-66, DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2016.21.3.3>.
- AIDA (2019), *Short Overview Asylum Procedure*, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/serbia/short-overview-asylum-procedure> (dostęp: 20.11.2020).
- AIDA (2020), *Serbia. Country Report*, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/serbia> (dostęp: 01.09.2020).
- Amnesty International (2018), *Serbia 2017/2018*, <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/serbia/report-serbia/> (dostęp: 01.11.2021).
- Babić M. (2011), *Dylematy tożsamości jako źródła (nie)porozumienia. Balkany i Unia Europejska*, w: P. Borkowski, F. Gołębski (red.), *My i Oni, Problemy tożsamości w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Bazić J. (2019) *Relations of Serbia and European Union: Socio-Historical Determinants And the Contemporary Political Issues*, „Politeja” 3(60) : 303-322.
- Belgrade Centre for Human Rights (2017), *Country report: Serbia, Types of accommodation*, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/serbia/types-accommodation> (dostęp: 01.01.2021)
- Beogradski centar za bezbednosnu politiku (2020), *Many Faces of Serbian Foreign Policy. Public Opinion and Geopolitical Balancing*, <https://bezbednost.org/en/publication/many-faces-of-serbian-foreign-policy-public-opinion-and-geopolitical-balancing/> (dostęp: 01.01.2021).
- Bezbradica S. (2020), *Srbija je spremna da žrtvuje članstvo u EU zbog dogovora o Kosovu*, „Televizija srpske dijasporę” 20.06.2020, <https://tsd-tv.com/2020/06/19/srbija-je-spremna-da-zrtvuje-clanstvo-u-eu-zbog-dogovora-o-kosovu/> (dostęp: 01.03.2021).
- Border Violence Monitoring Network (2021a), *Statistics about reports*, <https://www.borderviolence.eu/statistics/> (dostęp: 12.03.2021).
- Chojan A., Olszewski P. (2017), *Rywalizacja Unii Europejskiej i Rosji na obszarze Balkanów Zachodnich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 11: 135-146, DOI: 10.14746/rie.2017.11.10.
- Council of Europe (2015), *Aleksandar Vučić: ‘Serbia has become one of the pillars of stability in the Balkan’*, https://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/y5xQt7QdunzT/content/aleksandar-vucic-serbia-has-become-one-of-the-pillars-of-stability-in-the-balkan-?_101_INSTANCE_y5xQt7QdunzT_languageId=en_GB (dostęp: 01.01.2021).
- ECRE (2020), *Balkans: New Report Details Illegal Pushbacks and Border Violence*, <https://www.ecre.org/balkans-new-report-details-illegal-pushbacks-and-border-violence/> (dostęp: 01.01.2021).
- Eurodac: *Unijny system porównywania odcisków palców osób ubiegających się o azyl* (2020), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A230105_1 (dostęp: 01.01.2021).
- European Commission (2017), *EU announces additional emergency aid to help refugees in Serbia*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3730 (dostęp: 01.09.2020).

- Frontex (2021), *Migratory Map*, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/> (dostęp: 12.03.2021).
- Hall R., Pantovic M. M. (2018), *Migrants stuck in Serbia play a desperate 'game' to reach the EU*, <https://www.pri.org/stories/2018-01-03/migrants-stuck-serbia-play-desperate-game-reach-eu> (dostęp: 01.01.2020).
- Ilić A. (2018), *Media Reporting on Refugees and Related Public Opinion in Serbia* w: H. Kury, S. Redo (red.), *Refugees and Migrants in Law and Policy. Challenges and Opportunities for Global Civic Education*, Cham: Springer, 137-161.
- Institut za evropske poslove (2021), *Stavovi građana Srbije prema EU*, <https://iea.rs/wp-content/uploads/2021/05/Stav-gradjana-Srbije-EU-2021.pdf> (dostęp: 01.11.2021).
- Komesarijat za izbeglice i migracije Republika Srbija (2020), *O Komesarijatu*, <https://kirs.gov.rs/lat/o-nama/o-komesarijatu> (dostęp: 12.03.2021).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950), Rzym.
- Krysieniel K. (2020), *Bośnia i Hercegowina wobec kryzysu imigracyjnego na Balkanach*, w: K. Cebul, R. Zenderowski (red.), *Państwa Europy Środkowej i Balkanów wobec kryzysu migracyjnego*, Warszawa: CeDeWu.Michalska K., Pawłowski M. (2020), *Znaczenie umowy z Libią w polityce migracyjnej Włoch*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, https://pism.pl/publikacje/Znaczenie_umowy_z_Libia_w_polityce_migracyjnej_Wloch (dostęp: 01.01.2021).
- Nicholson C. (2018), *EU Commissioner Johannes Hahn: 'Either we export stability, or we import instability'*, „France 24” 21.05.2018, <https://www.france24.com/en/20180521-talking-europe-johannes-hahn-eu-commissioner-enlargement-tunisia-balkans-turkey-israel> (dostęp: 12.03.2021).
- Odluka Ustavnog suda potvrda da se migranti proteruju iz Srbije* (2021), <https://www.vesti.rs/Svet/Odluka-Ustavnog-suda-potvrda-da-se-migranti-proteruju-iz-Srbije.html> (dostęp: 01.03.2021).
- Parlament Europejski (2020), *Balkany Zachodnie*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/168/balkany-zachodnie> (dostęp: 01.01.2021).
- Petrović L. (2020), *Right To Asylum In The Republic Of Serbia 2019*, Belgrade: Belgrade Centre for Human Rights.
- Podgórzkańska R. (2017) *Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej z perspektywy Balkanów Zachodnich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 11: 295-314, DOI: <https://doi.org/10.14746/rie.2017.11.21>.
- Potyrała A (2010), *Niepodległość Kosowa w świetle opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 3(10): 27-46.
- Potyrała A. (2018), *Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Ocena i perspektywy*, „Przegląd Politologiczny” 2: 71-90, DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2018.23.2.5>.
- Potyrała A. (2019), *Kryzys migracyjny 2015+. Między solidarnością a partykularyzmem*, Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* (1948), Paryż.
- Šantić D., Minca C., Umek D. (2017), *The Balkan Migration Route: Reflections from a Serbian Observatory*, w: M. Bobić, S. Janković (red.), *Towards Understanding of Contemporary Migration*, Belgrad: University of Belgrade.
- Serbia vows never to recognise Kosovo's independence* (2010), „The Guardian” 27.07.2010, <https://www.theguardian.com/world/2010/jul/27/serbia-parliament-kosovo-independence> (dostęp: 12.03.2021).
- Lilyanova V, (2016), *Serbia's role in dealing with the migration crisis*, European Parliamentary Research Service, Briefing October 2016, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)589819](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)589819) (dostęp: 01.03.2021).

- Skrzeszewska M. (2016), *Droga Serbii do Unii Europejskiej – stan i perspektywy*, „Studia Europejskie” 1: 167-194.
- Sobczak-Szelc K. (2017), *Integracja uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu jako wyzwanie dla państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: K. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Border Violence Monitoring Network (2021b), *Statistics about the countries of push backs*, <https://www.borderviolence.eu/statistics/countries-of-push-backs/> (dostęp: 12.03.2021).
- Stojic Mitrovic M. (2014), *Serbian migration policy concerning irregular migration and asylum in the context of the EU integration process*, „Issues in Ethnology and Anthropology” 9(4): 1105-1120.
- Stryjakowska A. (2017), *Rosyjsko-serbskie stosunki polityczne w kontekście integracji Serbii z Unią Europejską*, „Kultury wschodniosłowiańskie – oblicza i dialog” 3: 97-105
- Strzałkowski M. (2017), *ONZ nazwała umowę UE-Libia ws. migracji „niehumanitarną”*, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/onz-nazwala-umowe-ue-libia-ws-migracji-nieludzka/> (dostęp: 01.01.2021).
- Szeląg P. (2008), *Balkany a Unia Europejska. Perspektywy integracyjne państw bałkańskich*, P. Czubik (red.), *Balkany u progu zjednoczonej Europy*, Kraków: Instytut Multimedialny.
- The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia (2019), *Milestones in EU-Serbia Relations*, <http://europa.rs/serbia-and-the-eu/milestones/?lang=en> (dostęp: 01.01.2021).
- The Ombudsman (2020), *Извештај о посетама прихватним центрима у Обреновици и Адашевцима*, <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/6719-izv-sh-p-s-prihv-ni-c-n-ri-u-br-n-vcu-i-d-sh-vci-s-dg-v-r-s-ri-z-izb-glic-i-igr-ci-p-s-up-nju-p-pr-p-ru-np> (dostęp: 01.11.2021).
- Todorova M. (2008), *Balkany wyobrażone*, Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
- UNDP (2018), *Attitudes towards the Impact of the Refugee and Migrant Crisis in Serbia's Municipalities*, https://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/attitudes-to-refugee-and-migrant-crisis-in-serbia.html (dostęp: 01.11.2021).
- USAID (2017), *Serbian Citizens Continue to Empathize with Refugees and Migrants*, <https://www.usaid.gov/serbia/press-releases/feb-10-2017-serbian-citizens-continue-empathize-refugees-and-migrants> (dostęp: 01.11.2021).
- Ustav Republike Srbije iz 1990. godine*, <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1990.pdf> (dostęp: 01.01.2021).
- Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 (2006), http://ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/70-100028/ustav-republike-srbije?_qs=Ustav%20Republike%20Srbije (dostęp: 01.01.2021).
- Vučković B. (2020), *Srbija diže žičanu ogradu na granici sa Severnom Makedonijom*, „Radio Slobodna Evropa” 18.08.2020, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-dize-zicanu-ogradu-na-granici-sa-severnom-makedonijom/30789825.html> (dostęp: 01.01.2021).
- Wojnicki J. (2010), *Instytucja Rządu Republiki Serbii w systemie organów władzy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2-3: 113-130, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2010.2-3.05>.
- Wyligala H. (2016), *Strategiczny rozwój narzędzi polityki migracyjnej UE w obliczu kryzysu migracyjnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 10(2): 163-189, DOI: <https://doi.org/10.34862/rbm.2016.2.16>.
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti*, „Sl. glasnik RS”, br. 24/2018 (2018), <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-azilu-i-privremenoj-zastiti.html> (dostęp: 01.01.2021).

Mgr Magdalena Bogucewicz, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (magdalena.bogucewicz@amu.edu.pl)

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, szlak bałkański, Republika Serbii, integracja europejska

Keywords: migration crisis, Balkan route, Republic of Serbia, European integration

ABSTRACT

The aim of this article is to determine the impact of the migration crisis on integration of the Republic of Serbia with the European Union. Since 2015, Western Balkans have been affected by migratory pressure which has significantly shaped the relations between the countries of this region and the EU. In light of this research problem, the author formulates a hypothesis that increased migratory flows in Serbia can serve as an opportunity in further efforts by Serbian authorities to join the European Union. In pursuing this research objective the main existing challenges on Serbia's path to membership in European structures are analysed.

The author presents the process of building the EU migration and asylum policy, as well as the development of Serbian institutional and legal instruments in the field of migration, with particular emphasis on the stage of including the European acquis into the national legal framework. The analysis of the immigration phenomenon in Serbia in the context of the migration crisis and the solutions introduced by local and European authorities are followed by an attempt to assess and predict whether the circumstances dictated by the migration crisis will contribute to or hamper Serbia's further accession processes with the European Union.

In the course of work on the article, methods and techniques characteristic of political sciences are used, including document analysis and quantitative data analysis. The results of the conducted research indicate that the migration crisis contributes to the strengthening of Serbia's position in further negotiations with the EU.

KINGA BIAŁEK
Wrocław
ORCID: 0000-0002-8551-7943

POCZUCIE NIESPRAWIEDLIWOŚCI I NIEUFNOŚĆ TURECKICH CYPRYJCZYKÓW WOBEC STRONY GRECKIEJ I UE PO 2004 ROKU

Unii Europejskiej już dziękujemy

WSTĘP

Kryzys cypryjski trwa nieprzerwanie od kilku dekad, a przystąpienie Republiki Cypryjskiej do Unii Europejskiej zasadniczo zmieniło parametry sporu. Od 2004 r. jest to konflikt wewnętrzny Unii. Akcesja spowodowała, że Tureccy Cypryjczycy przestali postrzegać Wspólnotę jako neutralnego gracza. Ich sceptycyzm rośnie, choć wciąż poparcie społeczne plasuje się na wysokim poziomie. Wydaje się, że wraz z upływem czasu sytuacja na wyspie staje się mniej korzystna dla wynegocjowania trwałego pokoju i położenia kresu konfliktowi. Po pierwsze dlatego, że do głosu dochodzą pokolenia, które nie pamiętają zjednoczonego Cypru. Po drugie, ze względu na zmieniające się nastroje na wyspie. Tureccy Cypryjczycy żyją we własnym nieznanym państwie od 15 listopada 1983 r. (Osiewicz 2008: 141). Byli oni gotowi porzucić myśl o niezależnym własnym państwie na rzecz ponownego zjednoczenia z Greckimi Cypryjczycami i wspólnego wejścia do UE w 2004 r. Taką wolę zadeklarowało prawie 65% społeczeństwa (tamże: 318). Grecy Cypryjczycy nie przystali na takie warunki, co paradoksalnie i tak gwarantowało im wejście do Wspólnoty. Dlatego północna część znajduje się w dziwnym stanie, czyli jest częścią UE, ale kluczowe korzyści, które wynikają z członkostwa, są zawieszane do czasu rozwiązania problemu cypryjskiego.

Celem artykułu jest przybliżenie wciąż nierozwiązanego problemu cypryjskiego, a przede wszystkim przedstawienie jego konsekwencji dla członkostwa Cypru w UE, a także polityki unijnej wobec sporu. Przeanalizowane zostaną postawy społeczności Tureckich Cypryjczyków i rządu Tureckiej Republiki Północnego Cypru (TRPC)¹ wobec UE i Republiki Cypryjskiej. Podjęte zostaną próby odpowiedzi

¹ Podział na społeczeństwo i rząd TRPC jest zabiegiem celowym. W dalszej części pracy zostaną wskazane przykłady odmiennych postaw obywateli i prezydenta, np. w stosunku do polityki Ankarę.

na pytanie czy unijne działania okazały się wystarczające, czy Unia wywiązała się ze złożonych w 2004 r. obietnic. Jest to o tyle istotne, że wraz z nowo wybranym, piątym prezydentem Tureckiej Republiki Północnego Cypru Ersinem Tatarem, zmienia się prowadzona przez północ polityka zażegnania sporu. Wspomniane w artykule kwestie wpisują się w debatę na temat możliwości rozwiązywania konfliktów przez Wspólnotę, która nazywana jest przez Tatara stronnicyą. Wytyka on UE błędy: brak realizacji obiecanych projektów, subiektywność, niesprawiedliwe traktowanie obywateli Cypru Północnego. Zacieśnia współpracę z Ankarą i obiecuje rozpoczęcie starań o uznanie międzynarodowe TRPC (TRNC Public Information Office 2021d).

Co więcej, 27 kwietnia 2021 r. odbyły się rozmowy negocjacyjne 5+1 (obie społeczności cypryjskie, Turcja, Grecja, Wielka Brytania i ONZ) (tamże). Nie przyniosły one innego rezultatu niż dotychczasowe spotkania, jednak tym, co różniło je od pozostałych, była polityka TRPC. Tatar jawnie deklaruje chęć zakończenia problemu cypryjskiego, ale według scenariusza dwupaństwowego. Rząd odrzucił również pomoc UE w rozmowach.

Tekst oparty jest na analizie materiału źródłowego, w szczególności aktów prawnych UE dotyczących Republiki Cypru i społeczności Tureckich Cypryjczyków, a także – w części przybliżającej politykę Ersina Tatara – oficjalnych komunikatów rządu TRPC.

Artykuł porusza aktualne zagadnienie, ponieważ Tatar objął stanowisko prezydenta nieuznanej TRPC w październiku 2020 r. Analiza ta może pomóc zrozumieć zmieniającą się postawę rządu TRPC i społeczności Tureckich Cypryjczyków względem UE. Przedstawione zostały działania, jakich dokonała Wspólnota przez 17 lat członkostwa Cypru w organizacji, które pomogły społeczności Turków Cypryjskich w kwestii ekonomicznej, ale również te, które były powodem zaognienia sporów. Tekst uzupełnia również pewne braki w dyskusji naukowej w Polsce na temat problemu cypryjskiego w kontekście europejskim. Omawiane zagadnienie nie występuje często w polskiej literaturze. W najbardziej aktualnym tekście polskiego badacza na temat zagadnień cypryjskich, artykule Przemysława Osiewicza z 2020 r., przybliżony został temat Tureckiej Republiki Północnego Cypru jako przykładu państwa nieuznanego (Osiewicz 2020). Stefania Kolarz z Uniwersytetu Wrocławskiego w 2019 r. opublikowała artykuł dotyczący problemu członkostwa TRPC w UE (Kolarz 2019). Oprócz wspomnianych publikacji polscy badacze skupiają się na historii Cypru, kulturze, a także na analizie sporu do 2004 r. (Adamczyk 2002; Osiewicz 2008; Misztal 2013). Tematyka ta jest dużo częściej poruszana przez zagranicznych badaczy, zwłaszcza cypryjskich, greckich, tureckich, brytyjskich. Problem cypryjski, a dokładniej funkcjonowanie Tureckiej Republiki Północnego Cypru i polityka UE przeanalizowane został między innymi przez Georga Kyrisa (2012, 2018), Muhittina Tolgę Özsağlam (2018), Annę Casaglia (2018). O szczególnych stosunkach między społecznością Tureckich Cypryjczyków a instytucjami UE pisze Ioannis Grigoriadis i Cagkan Felek (2019). Zbadali oni wpływ mediów lokalnych na relacje między Unią Europejską a społecznością północnej części wy-

spy po 2004 r. Po przeprowadzonym referendum, prezydent TRPC, Mehmet Ali Talat opublikował artykuł, w którym opisał oczekiwania społeczności Tureckich Cypryjczyków wobec Unii Europejskiej (Talat 2004).

AKCESJA CYPRU DO UE

Administracja Cypryjczyków pochodzenia greckiego aplikowała w 1990 r. o pełne członkostwo Wspólnot Europejskich (Osiewicz 2008: 171). Dokonała tego pomimo trwającego na wyspie sporu i podziału terenu na Republikę Cypryjską oraz TRPC, która została proklamowana w 1983 r., ale nieuznana przez żadne państwo oprócz Turcji (tamże: 141). Do tego czasu Wspólnoty nie były aktywnie włączone w podejmowanie prób rozwiązania problemu pomiędzy dwiema społecznościami. Co prawda wspierały działania Organizacji Narodów Zjednoczonych, jednak ograniczało się to do aprobaty, a żadna wspólna inicjatywa nie powstała.

Przedstawiciele Cypryjczyków pochodzenia tureckiego sprzeciwiali się wnioskowi złożonemu jedynie przez grecką część społeczeństwa, a swoją dezaprobatę uzasadniali stronniczością wniosku (ich zdaniem Cypryjczycy pochodzenia greckiego nie reprezentują całej społeczności, dlatego nie mogą prowadzić rozmów w imieniu wszystkich). Rząd złożony z Greckich Cypryjczyków tłumaczył, że składając wniosek akcesyjny reprezentował każdego obywatela, przypominając, że stanowi jedyny organ władzy wykonawczej na Cyprze uznany w stosunkach międzynarodowych (tamże: 172).

W 1995 r. podpisano Protokół o współpracy finansowej i technicznej z Republiką Cypryjską (Council Of The European Union 1995), a 3 lata później rozpoczęto negocjacje akcesyjne. W 1996 r. Grecja ostrzegła, że jeżeli Republika Cypryjska nie zostanie członkiem organizacji, rząd grecki zawetuje pozostałe kandydatury. Powtórzyła to również na forum europejskim w 2002 r., w czasie rozmów pomiędzy społecznościami cypryjskimi (Spiteri 2002).

Biorąc pod uwagę fakt, że próby rozwiązania kryzysu przebiegały równocześnie z negocjacjami akcesyjnymi, z pewnością zakładano, że według najbardziej optymistycznego scenariusza cała wyspa stanie się członkiem organizacji. Sądono, że zastosowanie bezprecedensowego ultimatum – to jest ustalenie daty przystąpienia do organizacji kraju, który ma nierozwiązane kwestie terytorialne – pomoże zakończyć ciągnący się od wielu lat spór. W sprawie akcesji Republiki Cypryjskiej zadecydowały prawdopodobnie interesy polityczne i gospodarcze. Położenie geograficzne wyspy we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego pozwalało na rozszerzenie wpływów nie tylko na wspomniany region, ale również na kraje Bliskiego Wschodu.

W 2002 r. rozpoczęła się nowa runda rokowań pomiędzy skłóconymi społecznościami Cypru², która miała doprowadzić do zażegnania kryzysu i wspólnego wejścia

² Rozmowy zbliżeniowe rozpoczęły się pod koniec 1999 r., od stycznia 2002 r. trwały negocjacje bezpośrednio (United Nations Security Council 2003).

do UE. Wieloletnie embargo nałożone na północ doprowadziło do zacofania tej części wyspy w porównaniu do prosperującego południa. A ponieważ wypracowanie kompromisu i akcesja oznaczałyby dla Turków zniesienie blokady i napływ znacznych funduszy pomocowych, wydawało się być pewne, że społeczność z północy przystanie na warunki. Założenia te okazały się słuszne. Czwarta wersja planu Annana (choć niezaakceptowana przez przedstawicieli cypryjskich) została przedłożona obu społecznościom w formie referendum przeprowadzonego pod auspicjami ONZ. Wyniki okazały się bezprecedensowe. Przejawiająca tendencje separatystyczne północ zagłosowała za zjednoczeniem, a domagające się zjednoczenia wyspy południe opowiedziało się za odrzuceniem planu³. Negatywne konsekwencje decyzji mieszkańców południa ponieśli jedynie Tureccy Cypryjczycy.

Jak na ironię, to właśnie UE przyczyniła się do odrzucenia planu Annana przez Greckich Cypryjczyków. Poprzez daną Republice Cypryjskiej niezależnie od toczących się negocjacji z mieszkańcami północy gwarancję dotyczącą członkostwa, Unia nie stworzyła żadnego motywu dla mieszkańców południa, by rozwiązać spór przed akcesją. Dlatego w maju 2004 r. Europejczycy byli świadkami najbardziej niezręcznego rozszerzenia: włączenia w poczet organizacji kraju, który boryka się z problemem aneksji i podziału własnego terytorium. Członkowie ONZ skrytykowali postawę strony greckiej, chwając jednocześnie chęć strony tureckiej do uregulowania sporu (Osiewicz 2008: 343). Padło wtedy wiele obietnic i chęci pomocy dla Tureckich Cypryjczyków. Rada Europy oraz UE wspominały o wsparciu dla mieszkańców Cypru Północnego.

³ Decydująca runda rokowań rozpoczęła się 29 marca 2004 r., kiedy Kofi Annan przedstawił czwartą wersję planu porozumienia, w większym stopniu faworyzującego stronę Tureckich Cypryjczyków. Pomimo kilku dni negocjacji, nie osiągnięto żadnego konsensusu. Jak wcześniej ustalono, pomimo braku akceptacji planu przez liderów, zaprezentowano go obu społecznościom, które w drodze referendum miały zdecydować o jego wejściu w życie. Grekom i Tureckim Cypryjczykom dano czas na zapoznanie się z dokumentem (liczącym ponad 9 tysięcy stron), a następnie poproszono o odpowiedź na pytanie, czy są za jego wejściem w życie, ostatecznym rozwiązaniem kwestii cypryjskiej i akcesją całej wyspy do UE. Strona Republiki Cypryjskiej prowadziła kampanię przeciwko rozwiązaniom zaproponowanym przez Annana i naklaniała obywateli, by również wyrazili swój sprzeciw w referendum. Natomiast władze Turcji i Cypru Północnego namawiały Tureckich Cypryjczyków na wyrażenie zgody na wprowadzenie postanowień dokumentu w życie i wejście do UE w maju 2004 r. W północnej części Nikozji odbyła się manifestacja popierająca porozumienie z udziałem 40 tysięcy Tureckich Cypryjczyków. Pytanie referendalne brzmiało następująco: „Czy wyrażasz zgodę, by treść porozumienia wraz z wszystkimi jego załącznikami jak również konstytucja państwa składowego Greckich Cypryjczyków/państwa składowego Tureckich Cypryjczyków oraz wszystkie postanowienia weszły w życie, a na ich podstawie utworzono nowe państwo, które zjednoczone przystąpi do Unii Europejskiej?”. W odpowiedzi 64,9% Tureckich Cypryjczyków wyraziło poparcie dla planu i utworzenia nowego państwa, jednak aż 75,8% Greckich Cypryjczyków odrzuciło taki scenariusz (Osiewicz 2008: 301-308).

WPLYW AKCESJI NA KONFLIKT CYPRYJSKI I RELACJE NA WYSPIE

Przyjmując wyspę z nierozwiązanym sporem wewnętrznym w poczet członków UE, Wspólnota straciła jeden z niewielu posiadanych argumentów silnie motywujących do osiągnięcia kompromisu na Cyprze. Polityka europejska w stosunku do kryzysu cypryjskiego spowodowała, że Wspólnota zamiast utrzymywać niezależność i status bezstronnego obserwatora, stała się wręcz uczestnikiem wciąż nierozwiązanego sporu. Do dziś podczas ewentualnych negocjacji, strona grecka naciska, by Unia sprawowała rolę mediatora, a turecka, uznając Unię za stronnictwo, wnosi by była to Organizacja Narodów Zjednoczonych⁴.

Każda ze stron sporu odnosi się do UE w inny sposób. Grecy Cypryjczycy i Republika rozpoczęli te relacje jako kandydat, a od 2004 r. jako państwo członkowskie. Z kolei Tureccy Cypryjczycy znajdują się niejako w stanie zawieszenia, bo chociaż teoretycznie cała wyspa stanowi terytorium UE, to praktycznie prawo unijne nie ma zastosowania na północy, co związane jest z art. 1 Protokołu nr 10 do Traktatu Akcesyjnego, na podstawie którego „stosowanie *acquis* powinno być zawieszane w tych częściach Republiki Cypryjskiej, które znajdują się poza efektywną kontrolą władz Republiki Cypryjskiej” (*Akt dotyczący warunków przystąpienia* ... 2003). Stosunek Brukseli do tureckiej części Cypru przypomina jej stosunek do innych obszarów objętych polityką rozszerzenia⁵, a Unia pomaga przygotować północ do pełnej integracji europejskiej w momencie zażegnania sporu. Przykład Tureckich Cypryjczyków pokazuje, że wizja członkostwa w strukturach unijnych pozostaje silnym narzędziem pobudzania reform krajowych. Jednak działa ono tylko, gdy cel jest wciąż możliwy do osiągnięcia; oddalenie jego realizacji w czasie nie działa na korzyść Unii.

Polityka unijna okazała się niekonsekwentna, na początku negocjacji warunkiem przystąpienia do Wspólnoty było rozwiązanie sporu, ale w późniejszych etapach rozmów wymóg ten zniknął ze względu na greckie ultimatum. W grudniu 2002 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego stwierdził, że „jednocząca się Europa powinna obejmować pojednany Cypr”, ale jednocześnie podkreślił, że „Cypr podpisze Traktat o Przystąpieniu 16 kwietnia 2003 r. Pytanie brzmi: czy [...] podpisze jako wspólne państwo, reprezentujące wszystkich Cypryjczyków? Ostatecznie jest to pytanie do obu społeczności” (European Parliament 2002).

Cypr wstąpił do organizacji jako wyspa *de facto* podzielona, a jej status określany jest mianem członkostwa z pewnymi odrębnościami wynikającymi z faktu, że rząd

⁴ Przykład stanowić tu może wypowiedź Ersana Sanera sprawującego stanowisko premiera na Cyprze Północnym, który 29 marca 2021 r. powiedział, że „dopóki Unia Europejska będzie postępować niesprawiedliwie wobec Tureckich Cypryjczyków, nigdy nie przyczyni się do rozwiązania problemu na wyspie”. Nieformalne spotkanie pod auspicjami ONZ odbyło się 27–29 kwietnia 2021 r. (TRNC Public Information Office 2021f).

⁵ Polityka rozszerzenia UE dotyczy krajów ubiegających się o członkostwo oraz potencjalnych kandydatów do członkostwa. Sama perspektywa przystąpienia do Wspólnoty staje się silnym bodźcem do reform demokratycznych w państwach zainteresowanych członkostwem (Komisja Europejska 2021).

Republiki Cypryjskiej nie sprawuje faktycznej kontroli nad całą wyspą (*Akt dotyczący warunków przystąpienia ...2003*). Komisja wysłała z propozycją nawiązania bezpośrednich relacji z północą na kształt współpracy z regionami państw członkowskich, które nie znajdują się na terytorium UE, jednak Republika Cypryjska zdecydowanie odrzuciła ten pomysł. W zamian za jego porzucenie, rząd zobowiązał się do zakończenia izolacji północy.

Nierozwiązany spór w sprawie surowców naturalnych wokół Cypru⁶ wiąże się z próbą wywarcia przez Ateny i Nikozję nacisku na UE, która zdaniem obu rządów, nie oddziałuje na Turcję w kwestii zatrzymania odwiertów. Wpłynęło to na rozmowy o sankcjach przeciwko białoruskim władzom za sfałszowanie wyborów i represje na protestujących w Mińsku. W sierpniu 2020 r. szefowie państw i rządów UE zgodzili się co do konieczności nałożenia obostrzeń, jednak Cypr wycofał swoją zgodę wykorzystując sprawę Białorusi do nagłośnienia swojego stanowiska w sprawie sporu we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. Nikozja próbowała wyrzucić presję, by wraz z sankcjami na Białoruś nałożono obostrzenia na Ankarę. Cypryjczycy przypominali, że według sierpniowych ustaleń szefowie dyplomacji zapewnili, że obie sprawy będą rozpatrywane jednocześnie (Cedro, Potocki 2020). Ostatecznie osiągnięto kompromis, który zaakceptowali wszyscy, tj. wyrażono zgodę na sankcje w sprawie Białorusi, a Bruksela obiecała zaostrzenie tonu wobec polityki tureckiej. Satysfakcjonowało to Cypr oraz Grecję, ponieważ we wnioskach ze szczytu znalazła się informacja o sankcjach, jeżeli Turcja nie zaprzestanie działań, które naruszają suwerenność wyspy. Zwolennicy umiaru w nakładaniu sankcji również mogli poczuć się zadowoleni, ponieważ w dokumencie apelowano o pokojowe rozwiązanie sporu, a w zamian za to obiecano unowocześnić unię celną z Turcją (Słojewska 2020).

Grecy Cypryjczycy sprzeciwiają się podejmowanym wysiłkom unijnym, które miałyby na celu jakiegokolwiek wsparcie Tureckich Cypryjczyków, a swoje obiekcje

⁶ Dekadę temu, gdy pojawiły się pierwsze informacje dotyczące złóż w basenie Morza Śródziemnego sądzono, że informacja ta stanie się pozytywnym impulsem do rozpoczęcia kolejnej rundy rokowań i w konsekwencji do rozwiązania problemu cypryjskiego. Złoża to jeden z argumentów tak samo za, jak i przeciwko jakimkolwiek porozumieniom. Jak dotąd, kwestia ta jednak bardziej podzieliła obie strony sporu. TRPC sprzeciwia się poszukiwaniom i ewentualnej eksploatacji, ponieważ wytyczenie stref i zasady wydobywania surowców wokół wyspy nie zostały ustalone. Dlatego też, zdaniem Tureckich Cypryjczyków, prawo do wykonywania wyżej wymienionych czynności posiadają wszyscy mieszkańcy wyspy, a nie tylko Grecy Cypryjczycy. Strona południowa uważa natomiast, że skoro surowiec znajduje się na dnie morskim w wyłącznej strefie ekonomicznej Republiki Cypryjskiej, to tylko ten rząd ma prawo decydować o jego eksploatacji. Do sporu włączyła się Turcja, która również zaczęła wykonywać próbne odwierty na wodach w pobliżu Cypru Północnego. Obie strony poszukują sojuszników i planują budowy gazociągów. W 2020 r. doszło do eskalacji, kiedy rząd Grecji zapowiedział, że wraz z Cyprzem, Francją i Włochami dokonają manewrów, a w odpowiedzi na to Ankarą ogłosiła, że ich okręty wraz z amerykańskim niszczycielem zrobią podobnie. Rolę mediatora przejęła UE i przewodzące pracom Rady UE Niemcy. Szef niemieckiej dyplomacji Heiko Maas po rozmowach przeprowadzonych z rządami w Atenach i Ankarze zaznaczył, że „nikt nie chce militarnego rozwiązania tego konfliktu” (Zob. Wesel 2020).

tłumaczają obawą, że takie działania w przyszłości ułatwią uznanie samozwańczego państwa Tureckich Cypryjczyków.

Spory pomiędzy społecznościami, w które włączona jest UE nie kończą się na kwestii złów. Symboliczna sprawa, obrazująca, jak głęboko sięga niechęć negocjacji, dotyczyła narodowego cypryjskiego sera *halloumi* (nazywanego *hellim* po stronie tureckiej). Produkt ten jest jednym z dóbr najczęściej eksportowanych z obu części wyspy, a wartość jego produkcji szacuje się na 100 milionów dolarów na południu i 30 milionów na północy (Özerim, Oakes 2015; de Waal 2018). W lipcu 2014 r. Republika Cypryjska jednostronnie wystąpiła do UE o zatwierdzenie Chronionej Nazwy Pochodzenia (ChNP) dla *halloumi* (Özerim, Oakes 2015). Cypr ubiegał się o taki sam status, jaki posiadają np. szampan, ser feta, oscypek, parmezan – europejskie produkty spożywcze chronione prawem w celu zablokowania nieautentycznych konkurentów z innych miejsc. Wniosek ten spowodował zdecydowany sprzeciw Tureckich Cypryjczyków twierdzących, że *hellim* również zasługuje na status ChNP. Europejscy negocjatorzy przyjęli argument północy i wezwali obie społeczności do złożenia wspólnego wniosku (de Waal 2018: 57). Po siedmiu latach dokonano pewnego przełomu. W styczniu Komisja Europejska zintensyfikowała wysiłki mające na celu przełamanie impasu i wysłała delegację na Cypr (*Cyprus hails EU...* 2021). W efekcie obie społeczności doszły do porozumienia i produkt cypryjski otrzymał wspomniany status. Prezydent Republiki Cypryjskiej opublikował 29 marca 2021 r. na Twitterze informację o „przełomowym dniu dla cypryjskiego sera i całego kraju” i określił, że działanie to zwiększy eksport tego krajowego produktu z korzyściami dla greckich i tureckich producentów (Anastasiades 2021). Informacja pojawiła się w języku angielskim, greckim i tureckim.

Kolejną sprawą wartą podkreślenia są odszkodowania za utratę nieruchomości przez Greckich Cypryjczyków. Problem ten stanowi kość niezgody i blokadę dla wielu negocjacji. Po podziale wyspy według klucza etnicznego nastąpiły masowe migracje Greckich Cypryjczyków na południe i Tureckich na północ. Od tego czasu, aż po otwarcie granic w 2004 r. podróżowanie do opuszczonych nieruchomości było nielegalne. Po otwarciu punktów kontrolnych wizyty te stały się możliwe i część mieszkańców korzysta z ponownie przyznanego im prawa, choć jest duża grupa, która nigdy nie przekroczyła linii.

Greccy Cypryjczycy domagają się odszkodowań za swoje utracone na północy mienia. W tej sprawie zwrócili się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)⁷ twierdząc, że turecka inwazja naruszała Europejską Konwencję Praw Człowieka. W marcu 2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał decyzję w sprawie „Demopoulos i inni przeciwko Turcji”, w której uznał, że utworzona w 2005 r.

⁷ Cypr ratyfikował Konwencję w 1962 r. jako zjednoczona republika. Dlatego też Europejski Trybunał Praw Człowieka uważa, że Konwencja ma zastosowanie na terenie całej wyspy. W rezultacie Trybunał uważa północny Cypr za miejsce, w którym prawa i wolności jednostki muszą być nadal chronione. Turcja ratyfikowała konwencję w 1954 r., dlatego również jest zobowiązana do przestrzegania jej postanowień (Zob. Borders 2011: 706).

Komisja ds. Nieruchomości (IPC)⁸ stanowi „adekwatny i skuteczny środek krajowy” (European Court of Human Rights 2010). Dlatego Cypryjczycy nie mogą już powoływać się na ETPC w celu dochodzenia swoich praw jako sądu pierwszej instancji. Oznacza to, że muszą oni zwracać się do IPC i spełniać wymóg Konwencji dotyczący wyczerpania lokalnych środków przed zwróceniem się do ETPC o rewizję. Trybunał oddalił obawy dotyczące skuteczności i neutralności IPC. Według Greckich Cypryjczyków legitymizacja Komisji ds. Nieruchomości może prowadzić do uznania TRPC. Trybunał odrzucił również ten zarzut stwierdzając, że akceptacji lokalnych środków nie należy mylić z akceptacją Tureckiej Republiki Północnego Cypru (Borders 2011: 720). Organ ten ogranicza się do ochrony indywidualnych praw człowieka zamiast rozważać polityczne argumenty każdej ze stron.

Powyższa sprawa nie jest jedyną poruszaną w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, a mającą swoje źródło w sporze cypryjskim. Należy w tym miejscu również wspomnieć o przypadkach łamania artykułu 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (*Europejska Konwencja* 1950), czyli zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Przykład może tu stanowić skarga „Aziz przeciwko Cyprowi” (European Court of Human Rights 2004), któremu odmówiono zarejestrowania na liście wyborczej w wyborach parlamentarnych na terenie Republiki Cypryjskiej (tamże). Republika tłumaczyła odmowę obowiązującym prawem do głosowania, według którego członkowie turecko-cypryjskiej społeczności nie mogą zostać zarejestrowani na liście społeczności pochodzenia greckiego, a według ustawy zasadniczej Turcji i Grecy Cypryjczycy mogą głosować tylko na kandydatów ze swoich wspólnot etnicznych (*Konstytucja Republiki Cypryjskiej* 2013: art. 63). Ponieważ udział tureckiej społeczności w pracach parlamentarnych został zawieszony od czasu rozpoczęcia problemu cypryjskiego, społeczność turecka mieszkająca na Cyprze nie może brać udziału w wyborach. W wyroku z 2004 r. Trybunał uznał obowiązujące zasady za bezpośrednio dyskryminujące, a tym samym orzekł, że Cypr dopuścił się dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne (European Court of Human Rights 2004).

⁸ IPC zostało powołane na mocy ustawy z 2005 r. Do Komisji mogą zgłaszać wnioski wszyscy, którzy roszczą sobie prawo do mienia objętego ochroną. Wnioskować można o zwrot, wymianę lub odszkodowanie w ciągu dwóch lat od wejścia ustawy w życie. Osoby, które złożyły wniosek do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przed 2005 r. również są uprawnione do składania wniosku. Wnioskodawca musi wykazać ponad wszelką wątpliwość, że nieruchomość została na niego zarejestrowana przed 20 lipca 1974 r. (lub że odziedziczył majątek) oraz że musiał porzucić swoją własność z „powodów niezależnych od własnej woli”. Osoba, która obecnie posiada prawo do nieruchomości, może uczestniczyć w postępowaniu. IPC, po zapoznaniu się z dowodami decyduje czy zapewnić restytucję, zamianę na majątek, czy też wypłacić odszkodowanie. IPC może również przyznać odszkodowanie za utratę możliwości korzystania z mienia lub szkody niemajątkowe. Mienie uznane za podlegające restytucji nie zostanie w rzeczywistości zwrócone do czasu rozwiązania problemu cypryjskiego (niezależnie od decyzji IPC). Mienie, które jest aktualnie cenniejsze niż w momencie porzucenia nie może zostać zwrócone, obowiązuje za nie odszkodowanie (np. za utratę możliwości użytkowania) lub zamiana. Większość Greckich Cypryjczyków chce odzyskać nieruchomość i obawiają się, że IPC może skupiać się głównie na odszkodowaniach. Z tego powodu Grecy Cypryjczycy negują działanie IPC. Po wyroku strona może odwołać się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a ostatecznie do ETPC (tamże: 715-718).

DZIAŁANIA UE WOBEC SPOŁECZNOŚCI TURECKICH CYPRYJCZYKÓW

Chociaż UE wciąż stanowi atrakcyjną perspektywę dla wielu Tureckich Cypryjczyków, to jednak wśród obywateli północy pojawia się pewnego rodzaju zniecierpliwienie prowadzoną polityką.

Akcesja Republiki Cypryjskiej do UE jeszcze bardziej wyalienowała społeczność Tureckich Cypryjczyków. Podjęte decyzje stworzyły korzystniejsze warunki do podziału wyspy, zamiast ponownego zjednoczenia. Nie oznacza to jednak, że UE zaniechała wszelkich prób rozwiązania impasu na wyspie. Wspólnota próbuje zainteresować turecką część cypryjskiego społeczeństwa, kładąc nacisk na aspekty związane z korzyściami ekonomicznymi.

UE przyjęła w 2004 r. rozporządzenia mające na celu między innymi ułatwienie handlu na wyspie oraz integrację z europejską przestrzenią gospodarczą: rozporządzenie w sprawie handlu bezpośredniego, „Zielonej Linii” oraz pomocy finansowej obowiązujące od 1 maja 2004 r. (de Waal 2018: 56). Rada ds. Ogólnych podkreśliła 26 kwietnia 2004 r., że jest zdecydowana zakończyć izolację północy oraz wspierać pojednanie Cypru w oparciu o rozwój ekonomiczny (powtórzono to we wniosku z 7 lipca 2004 r. dotyczącym Rozporządzenia Rady w sprawie specjalnych warunków handlu z obszarami Republiki Cypryjskiej, nad którymi rząd nie sprawuje faktycznej kontroli)⁹.

Rada Europejska wydała oświadczenie deklarujące gotowość regulacji handlu bezpośredniego pomiędzy UE a Cyprem Północnym. Projekt ten określał warunki systemu preferencyjnego, by produkty Turków Cypryjskich mogły być importowane na obszar celny Unii (Komisja Wspólnot Europejskich 2004: 2). Jednak strona grecka postrzegала działania te jako uznanie statusu TRPC poprzez implikację i zablokowała wejście projektu w życie.

Rozporządzenie w sprawie „Zielonej Linii” (*Council Regulation... 2004*) określa zasady dotyczące towarów, osób i usług przekraczających linię pomiędzy południem i północą¹⁰. Handel na większą skalę nie jest możliwy, ponieważ południe zakazuje

⁹ „Społeczność Tureckich Cypryjczyków jasno opowiedziała się za swoją przyszłością wewnątrz Unii Europejskiej. Rada jest zdecydowana zakończyć izolację społeczności Tureckich Cypryjczyków i ułatwić zjednoczenie Cypru poprzez wspieranie wzrostu gospodarczego tureckiej części społeczeństwa. Rada zwróciła się do Komisji z wnioskiem o przedłożenie wszechstronnych propozycji zmierzających do realizacji tego celu, z położeniem szczególnego nacisku na gospodarczą integrację wyspy i na polepszenie wzajemnych kontaktów obu społeczności i kontaktu z UE” (Komisja Wspólnot Europejskich 2004: 2).

¹⁰ Rozporządzenie odnosi się do zakazu przewozu zwierząt (oraz produktów pochodzenia zwierzęcego) oraz przewiduje zwolnienia z cel i podatków od rzeczy w bagażu osobistym osób przekraczających „Zieloną Linie”. „[...] towary, które posiadają lub znajdują się w bagażu osobistym, mogą być zwolnione z podatku obrotowego i akcyzy, a także z innych podatków pod warunkiem, że: A. Towary te nie mają charakteru handlowego, a ich całkowita wartość nie przekracza 260 EUR na osobę; B. Limity ilościowe dla zwolnień wynoszą 40 papierosów i 1 litr napojów spirytusowych do osobistego użytku. Zwolnienia tego nie udziela się osobom do 17. roku życia. Przemieszczanie dowolnej ilości drobno krojonego tytoniu do skręcania papierosów i / lub innego tytoniu do palenia z obszarów Republiki Cypryjskiej, które nie są

przejazdu ciężarówek z Cypru Północnego argumentując to trwającym sporem o licencje i ubezpieczenia (Hatay, Kalimeri, Mullen 2008: 28).

W 2006 r. przyjęto *Aid Regulation* (ustanawiającą instrument wsparcia finansowego w celu stymulowania rozwoju gospodarczego tureckiej wspólnoty cypryjskiej i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2667/2000 w sprawie Europejskiej Agencji Odbudowy), której celem jest pomoc społeczności tureckiej w przygotowaniu do pojednania, co ponownie wywoływało niezadowolenie społeczności greckiej i obawy, że podobne działania mogą doprowadzić do uznania suwerenności Cypru Północnego (Council Of The European Union 2006).

Unijna pomoc w ramach rozporządzenia zostanie bliżej przedstawiona ze względu na jej skalę (wielkość budżetu) i fakt, że stanowi oficjalną i miarodajną pomoc UE, pomimo niezadowolenia Greckich Cypryjczyków. Zatem w ramach projektu Unia wyznaczyła 5 celów (ABbilgi Merkezi 2020a):

- 1) rozwój i restrukturyzacja infrastruktury: zaopatrzenie w energię, telekomunikację i wodę (na który przeznaczono najwięcej środków finansowych – 190 milionów euro od 2007 r.). W ramach tego celu buduje się nowe sieci wodno-kanalizacyjne (jak dotąd przeznaczono na nie 84 mln euro), centralne składowisko odpadów (ponad 20 mln euro), inwestuje się w ochronę przyrody (5 mln euro), wdraża program dotyczący efektywności energetycznej (11,5 mln euro), poprawia infrastrukturę drogową.
- 2) rozwój społeczno-gospodarczy: rozwój obszarów wiejskich, rozwój regionalny i zasobów ludzkich. Punkt ten ma na celu zmniejszenie luki rozwojowej w celu zjednoczenia Cypru. W tym obszarze wprowadzana jest pomoc techniczna w uprawie roślin, poprawie konkurencyjności, a także system dotacji na wsparcie inwestycji w rolnictwie czy też szkolenia techniczne dla hodowców. Kontynuowany jest program rozwoju zasobów ludzkich polegający na pomocy w tworzeniu większej liczby miejsc pracy, modernizacji infrastruktury w tureckich szkołach cypryjskich. Program wspiera również rozwój sektora prywatnego – małe i średnie przedsiębiorstwa. W lutym 2016 r. we współpracy z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju uruchomiono instrument wsparcia sektora prywatnego, który łączy dostęp do finansowania z zapewnieniem *know-how* i doradztwem.
- 3) sprzyjanie pojednaniu, czyli finansowanie środków budowy zaufania, programu rozminowania oraz poszukiwań osób uznanych za zaginione. Celem prac w tych obszarach jest zwiększenie wzajemnego zaufania i pogłębienie dialogu. Obejmują one wsparcie dla Komitetu ds. Osób Zaginionych, rozminowywanie wyznaczonych obszarów oraz ochronę dziedzictwa kulturowego. Komisja Europejska i Parlament Europejski zapewniły wkład finansowy w wysokości 28 milionów euro. Dzięki pomocy Komitetu od 2006 r. 974 osoby powróciły do swoich rodzin, chociaż 1028 wciąż są uznane za zaginione (tamże). W ramach tej części projektu zadbano również o dofinansowanie organizacji społecznych

stwa obywatelskiego celem promowania obrony demokracji, podstawowych praw człowieka i różnorodności kulturowej.

- 4) kampania informacyjna o UE, umożliwienie kontaktu Tureckim Cypryjczykom z obywatelami UE. W tym zakresie sponsorowany jest program stypendialny, który umożliwia młodym Tureckim Cypryjczykom zdobywanie doświadczenia akademickiego i zawodowego w państwach członkowskich UE. Od 2007 r. skorzystało z niego 1600 studentów, absolwentów i profesjonalistów (łączy budżet wyniósł prawie 27 milionów euro). W roku akademickim 2021/2022 stypendium zostanie przeznaczony dla 140 osób (zespół zajmujący się aplikacjami działa z ramienia *British Council* na zlecenie Komisji Europejskiej). Co ciekawe, program obejmuje również studia w Republice Cypryjskiej (ABBURS 2021). Oprócz tego celem Unii jest promowanie i poszerzenie wiedzy na temat jej działalności, czego dokonuje poprzez utworzone punkty informacyjne, kampanie i wydarzenia. Pierwszy *EU InfoPoint* rozpoczął działalność w 2015 r. z budżetem 1,6 miliona euro, w kolejnych latach kwota ta sukcesywnie się powiększała (ABBilgi Merkezi 2020a).
- 5) pomoc Tureckim Cypryjczykom w przygotowaniu do wdrożenia dorobku prawnego UE. Działania w tym zakresie obejmują pomoc w przygotowaniu tekstów prawnych i wzmocnieniu zdolności wdrożeniowych. Od 2008 r. eksperci z państw członkowskich UE przeprowadzili ponad 3500 spotkań w zakresie pomocy (tamże). Wsparcie w tej dziedzinie obejmuje również kwestię „Zielonej Linii” – eksperci UE przeprowadzają inspekcje fitosanitarne/weterynaryjne w celu ułatwienia handlu. Wartość wymiany towarowej przez „Zieloną Linie” w 2018 r. wyniosła 4,85 milionów euro (tamże).

Wspomniane rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej dało Unii duży budżet do wykorzystania w północnej części wyspy, mowa tu o 591 milionach euro dla społeczności Tureckich Cypryjczyków w latach 2006-2020 (tamże). Jednak działania są prowadzone pod presją ograniczeń politycznych ze względu na obawy południowej strony o uznanie TRPC. Fakt, że Unia nie może bezpośrednio współpracować z władzami Tureckich Cypryjczyków stanowi niemałe wyzwanie. Uniemożliwia to preferowaną unijną praktykę budowania potencjału, czyli tworzenia umów bliźniaczych, w których zatrudnieni są partnerzy posiadający odpowiednią wiedzę fachową z państw unijnych (de Waal 2018: 58).

Trwająca pandemia jest również pewnego rodzaju testem dla UE i jej polityki wobec społeczności Tureckich Cypryjczyków. W tym kontekście Komisja Europejska, ściśle współpracując z ONZ w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*UNDP*), dostarcza mieszkańcom północnego Cypru dodatkowy sprzęt do walki z Covid-19 w postaci testów PCR, maseczek, sprzętu ochronnego dla personelu medycznego (ABBilgi Merkezi 2020b). Dostawy odbyły się kilkakrotnie, a ich zakup finansowany jest z Programu Pomocy UE. Na cel ten przeznaczono ok. 5 milionów euro (ABBilgi Merkezi 2020c). Współpraca pomiędzy społecznością Greckich i Tureckich Cypryjczyków w walce z pandemią odbywała się na pomocą Komitetu

Technicznego ds. Zdrowia¹¹. Komisja Europejska przeznaczyła w 2020 r. dodatkowe środki w ramach nadzwyczajnego pakietu wsparcia gospodarczego o wartości 11 milionów euro dla społeczności Tureckich Cypryjczyków w celu walki ze skutkami pandemii Covid-19 (ABbilgi Merkezi 2020d).

Należy jednak wspomnieć, że wiele projektów zakończyło się niepowodzeniem, wiele pracy nad budowaniem potencjału w celu przygotowania północy do akcesji zostało zmarnowane. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował w 2012 r. sprawozdanie, w którym zwrócił uwagę na wspomniane kłopoty (European Court of Auditors 2012: 5). Zaznacza, że wdrażany program pomógł wielu beneficjentom na północy i osiągnięto pewne wyniki, jednak trwałość projektów jest wątpliwa ze względu na zdolności administracyjne i finansowe władz, a także opóźnione przyjmowanie odpowiednich przepisów. Wspomniano o planie budowy zakładu odsalania wody morskiej, największego projektu programu, na którego realizację przeznaczono ponad 27 milionów euro, a który nie może zostać zrealizowany (tamże: 17; de Waal 2018: 58).

W 2015 r. został opublikowany raport opracowany przez naukowców z Uniwersytetu Cypryjskiego oraz Cypryjskiego Centrum PRIO¹², w którym badano nastroje młodych ludzi należących do tzw. „pokolenia po Annanie” lub „pokolenia Annana” (Hatay, Charalambous 2015). Generacja ta to głównie studenci, którzy niewiele pamiętają z czasów zamkniętych, ściśle kontrolowanych granic pomiędzy północą a południem, ale którzy doświadczyli emocji (nadziei, a później rozczarowania) związanych z referendum przeprowadzonym w 2004 r. Autorzy raportu udowadniają, że w tej kwestii niewiele uległo zmianie, a różnice zostały zachowane.

Prawie połowa (48,2%) badanych Greckich Cypryjczyków nie przekroczyła punktu kontrolnego i nie przeszła na stronę północną, a 43% robi to bardzo rzadko. Z kolei w przypadku Tureckich Cypryjczyków tendencje te są inne: ponad 37% przechodzi na stronę południową kilka razy w miesiącu, 12% nie przekroczyło nigdy granicy (tamże: 8).

W dalszej części raportu badacze przeanalizowali ewentualne odpowiedzi w przypadku kolejnego referendum. Zaledwie 4,2% Greckich Cypryjczyków zdecydowanie odpowiedziałoby w głosowaniu za zjednoczeniem Cypru, co mocno kontrastuje z 34,3% głosów „za” ze strony Cypryjczyków pochodzenia tureckiego. W przypadku

¹¹ Przywódcy społeczności Greckich i Tureckich Cypryjczyków (pod auspicjami ONZ) ustanowili Gminne Komitety Techniczne w celu rozwiązania problemów, które mają wpływ na życie codzienne mieszkańców wyspy, a także w celu zachęcenia i ułatwienia interakcji oraz zrozumienia. W ramach programu pracują takie Komitety jak: ds. Przestępczości i Spraw Karnych, ds. Kultury, ds. Humanitarnych, ds. Zdrowia, ds. Środowiska, ds. Edukacji. UE wspiera projekt finansowo, od 2012 r. wpłaciła na Komitet Techniczny ds. Dziedzictwa Kulturowego prawie 20 milionów euro, co sprawia, że UE ma największy wpływ na pracę Komitetu (UNDP Cyprus 2019).

¹² Cypryjskie Centrum PRIO – niezależny ośrodek badawczy powstały w 2005 r. Angażuje się w badania na terenie Cypru oraz dialog pomiędzy Tureckimi i Greckimi Cypryjczykami. Siedziba Centrum PRIO znajduje się w Nikozji (po stronie greckiej), ale ośrodek posiada również biuro w *Home of Cooperation* w Strefie Buforowej ONZ (PRIO Cyprus Center b.d).

Greckich Cypryjczyków ponad 42% ankietowanych jest niezdecydowana co do głosowania w ewentualnym referendum (tamże: 15).

W pewnym stopniu potwierdza to ogłoszoną od 2004 r. opinię, że Tureccy Cypryjczycy wciąż w większości zagłosowaliby na tak, a Grecy na nie. Ciekawe wydają się również odpowiedzi na pytanie, dlaczego zagłosowaliby właśnie w taki sposób. Najczęściej padająca po obu stronach odpowiedź to potencjalne konsekwencje tej decyzji odczuwalne w życiu codziennym. Dla Tureckich Cypryjczyków istotna również wydawała się sytuacja finansowa i wpływ wyników referendum na nią, czy też korzyści polityczne. Dla Greckich Cypryjczyków natomiast, drugim najczęściej wspomnianym motywem były konsekwencje wpływające na ich rodzinę, ale również kwestie finansowe (tamże: 16).

POLITYKA TRPC

Przywołane dane (czy to zbierane przez centrum PRIO, czy też UE) ukazują, że społeczność Tureckich Cypryjczyków jest nastawiona pronijnie. Jednak niekończący się konflikt i niewiele wnoszące negocjacje działają niekorzystnie dla scenariusza wspieranego przez UE – zjednoczenia Cypru w ramach jednego państwa. W wyborach prezydenckich w październiku 2020 r. wygrał konserwatywny Ersin Tatar (uznawany za faworyta prezydenta Turcji Recepta Tayyipa Erdoğan). Zwycięstwo to było niewielkie, ponieważ Tatar uzyskał 51,68% głosów w drugiej turze wyborów (pokonał urzędującego Mustafę Akinci) (Stamouli 2020). Sprawujący urząd prezydenta jest zwolennikiem rozwiązania sporu cypryjskiego poprzez utworzenie dwóch niezależnych państw (w przeciwieństwie do Akinci, który działał na rzecz zjednoczenia pod auspicjami ONZ). Tatar w trakcie swojego przemówienia podziękowała Erdoganowi za wsparcie (tamże).

Można domniemać, że polityka nowego prezydenta będzie ściśle związana z Ankarą. Tureccy Cypryjczycy protestowali 22 marca 2021 r. przeciwko protokołowi gospodarczemu podpisanemu przez Północny Cypr i Turcję, argumentując, że takie porozumienie „umacnia uścisk Ankary” (Andreou 2021). Niezadowolone demonstrujących wzmagane jest polityką rządzących. W odczuciu uczestników strajków rząd ignoruje opinię publiczną i społeczeństwo obywatelskie. Obawiają się, że proces zaczyna się od integracji ekonomicznej, następnie kulturowej, a kończy się na pełnej zależności.

Tureccy Cypryjczycy egzystują pomiędzy dwoma nieukończonymi projektami integracyjnymi (de Waal 2018: 58). Z jednej strony jest Turcja, która jako jedyna uznaje państwo utworzone przez cypryjską wspólnotę turecką oraz wspiera olbrzymią część budżetu rządowego, ale wprowadza też projekty nastawione na islamizację społeczeństwa¹³. Wciąż większa część obywateli północnego Cypru sprzeciwia się

¹³ Yeşilada określił Tureckich Cypryjczyków jako najbardziej świeckich muzułmanów na świecie. Chociaż są oni wyznawcami sunnickiego islamu, większość z nich nie prowadzi stylu życia, który od-

bliskiej integracji z Turcją¹⁴ jednak jak sami zaznaczają, izolacja nie skłania do pojednania, ale do poszukiwania innych form przetrwania, co w tym wypadku oznacza uzależnienie od Turcji. Za drugim niedokończonym projektem stoi UE, która dysponuje wieloma instrumentami politycznymi, które mogłyby zwiększyć jej wpływ. Entuzjazm Tureckich Cypryjczyków w stosunku do organizacji nieco osłabł po 2004 r., mimo to większość społeczeństwa wciąż wyraża sentymenty proeuropejskie. Unia wciąż cieszy się dużym zaufaniem wśród Tureckich Cypryjczyków (60%), a wartości, z którymi jest kojarzona to głównie: prawa człowieka (45%), równość (34%), rządy prawa (32%) i respektowanie życia ludzkiego (32%). Wspólnota dla Cypryjczyków z północy oznacza głównie pokój (44%), rozwój ekonomiczny (39%), demokrację (38%) i różnorodność kulturową (31%) – wyniki te różnią się od najczęściej wybieranych przez Europejczyków opcji: wolność do podróżowania, studiowania i podjęcia pracy, strefę euro. Głównymi problemami podkreślanymi przez społeczność Tureckich Cypryjczyków były wzrost cen, trudności w znalezieniu pracy, przestępczość. Co ciekawe problem cypryjski uplasował się dopiero na piątym (lub nawet ósmym) miejscu (European Commission 2015)¹⁵.

Należy jednak pamiętać, że UE jest w swych działaniach w pewnym stopniu ograniczona, ponieważ strona grecko-cypryjska wciąż skutecznie blokuje większe zaangażowanie unijne na północy, nawet w kwestiach korzystnych dla obu stron, takich jak na przykład wspomniana ochrona sera.

zwierciedla cechy ich etnicznych rodaków w Turcji. Yeşilada powołuje się na wyniki badania World Values Survey z 2006 r. przeprowadzonego na Cyprze, które ukazują, że chociaż prawie wszyscy Tureccy Cypryjczycy uważają się za jednostki umiarkowanie religijne, bardzo niewielu uczęszcza na regularne nabożeństwa lub meczetów. Większość nie wierzy, że instytucje religijne mogą pomóc z problemami w sferze osobistej lub społecznej (Zob. Yeşilada 2009: 2).

¹⁴ Polityka Erdogana zmieniła się od 2004 r., kiedy zaryzykował duży kapitał polityczny by wesprzeć plan zjednoczenia wyspy. Aktualnie jego działania charakteryzują się twardym podejściem do Tureckich Cypryjczyków. Dla przykładu, w 2011 r. miał miejsce protest przeciwko wprowadzeniu polityki oszczędności, który wywołał spór pomiędzy wyspiarzami a Ankarą. Setki Tureckich Cypryjczyków skandowała na ulicach „odsuń rękę od naszych brzegów”. W listopadzie 2020 r. miały miejsce kolejne demonstracje. Tureccy Cypryjczycy sprzeciwiali się ingerencji Turcji w wewnętrzne sprawy, zaznaczając jednocześnie, że nie żywią wrogości wobec Turków, jednak nie chcą zewnętrznej ingerencji. Protest odbył się kilka dni przed przybyciem prezydenta Erdogana na imprezę z okazji 37. rocznicy utworzenia państwa Tureckich Cypryjczyków oraz kontrowersyjne świętowanie otwarcia kurortu Varoshy (Zob. Jones 2011; Stelya 2020).

¹⁵ Ergun i Rivas korzystając z danych sondażowych Cypru Północnego dostarczonych przez Eurobarometr (w latach 2016 i 2017), analizowali zależność pomiędzy konkretnymi cechami społeczno-demograficznymi, warunkami ekonomicznymi, zaangażowaniem politycznym a uznaniem problemu cypryjskiego za jeden z najważniejszych na poziomie osobistym lub wspólnotowym. W swoich badaniach doszli do wniosku, że płeć, wiek, wykształcenie nie stanowią czynników determinujących, natomiast osoby bardziej zaangażowane w dyskusje polityczne, czy też bardziej ufające partiom politycznym częściej uznają, że problem cypryjski jest ważny. Oczywiście w tym kontekście ważne jest również miejsce zamieszkania. Osoby mieszkające w większej odległości od „Zielonej Linii” nie uznają sporu za istotną kwestię. Osoby, które musiały emigrować po wydarzeniach z 1974 r. lub są potomkami migrantów częściej są zaniepokojone sporem cypryjskim. Z pewnością wynika to z faktu, że ewentualne porozumienie może zobowiązać ich do ponownej przeprowadzki (Ergun, Rivas 2020).

Biorąc pod uwagę fakt, że TRPC jest państwem nieuznanym, musi liczyć na pomoc kogoś z wyżej wymienionych graczy. Jednak okres zawieszenia trwa już pięć dekad, a końca żadnego z tych procesów nie widać, dlatego Północny Cypr otwiera się coraz bardziej. To otwarcie może w przyszłości wzywać do uregulowania jego bliżej nieokreślonego statusu (jak to ma miejsce w przypadku Tajwanu). Rokrocznie teren ten odwiedzają tysiące turystów, część z nich ląduje na lotnisku Ercan niedaleko Nikozji. Bezpośrednie loty odbywają się jedynie z Turcji, inne kraje unikają takiego połączenia z obawy o daleko idące konsekwencje prawnomiędzynarodowe – mogłoby to zostać przyjęte jako uznanie państwa Tureckich Cypryjczyków¹⁶. Jednak by ominąć tę niedogodność, turyści decydują się na międzylądowanie w Turcji, by następnie dotrzeć do Nikozji. Tak działają *Turkish Airlines* i *Pegasus Airlines*, których samoloty wylatują z Birmingham, Manchesteru i Londynu (porty lotnicze Heathrow, Stansted, Gatwick) i udają się najpierw do Turcji, a stamtąd na lotnisko Ercan na Cyprze Północnym (Ercan Airport b.d.).

Państwo Tureckich Cypryjczyków ustanowiło misję dyplomatyczną w Ankarze, a dyplomaci posiadają immunitety i przywileje zgodnie z Konwencją Wiedeńską. TRPC posiada również urzędy konsularne w Stambule, Izmirze, Mersynie, a także przedstawicielstwa w Londynie, Nowym Jorku, Waszyngtonie, Rzymie, Berlinie, Brukseli, Strasburgu i Genewie (Ministry of Foreign Affairs Turkish Republic of Northern Cyprus b.d.). Tureccy Cypryjczycy starają się zaznaczyć swoją obecność w świecie islamskim. Po przeprowadzonym w 2004 r. referendum TRPC została członkiem-observatorem Organizacji Konferencji Islamskiej (*OIC*)¹⁷ jako Państwo Turków Cypryjskich (zgodnie z założeniami planu Annana). Urzędnicy *OIC* odnieśli się do planu stwierdzając, że Grecy Cypryjczycy odrzucili go, dlatego nie reprezentują Tureckich Cypryjczyków (tamże). Na terenie Cypru Północnego działa ambasada Turcji oraz kilka przedstawicielstw, np. Stanów Zjednoczonych. Federacja Rosyjska świadczy usługi konsularne na terenie strefy buforowej (Özşaglam 2018: 319).

Tureccy Cypryjczycy zdobyli w 2004 r. prawo do dwóch przedstawicieli w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy (w którym wcześniej zawieszono ich re-

¹⁶ Kwestia lotów bezpośrednich pomiędzy Wielką Brytanią a północną częścią Cypru powróciła w 2020 r. Agencja informacyjna TAK, która cytowała Ersina Tatara (przebywającego w Wielkiej Brytanii w celu nawiązania kontaktów) poinformowała, że „Boris Johnson jest pozytywnie nastawiony do kwestii bezpośrednich lotów na północ”. Rząd w Londynie szybko wydał sprostowanie, w którym podkreślił, że nie planuje podobnego działania oraz zaznaczył, że nie jest to możliwe, ponieważ port lotniczy Ercan nie jest uznawany przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*ICAO*), w związku z tym inne kraje nie mogą negocjować o komunikacji lotniczej z administracją z północy w celu umożliwienia bezpośrednich lotów. W tym samym roku uruchomiono zbiórkę podpisów pod petycją, w której domagano się utworzenia bezpośrednich lotów, przez pół roku zebrano nieco ponad 12 tys. podpisów (na wymagane 100 tys.). Do sprawy powrócono ze względu na wyjście Wielkiej Brytanii z UE, co dało nadzieję Tureckim Cypryjczykom na zmianę polityki. (Zob: Andreou 2020; Petitions UK Government and Parliament 2020).

¹⁷ Organizacja Konferencji Islamskiej (*OIC*) – od 2011 r. Organizacja Współpracy Islamskiej. Organizacja polityczno-religijna utworzona w 1969 r. w Rabacie, zrzeszająca 57 państw. Jej celem jest zacieśnianie współpracy państw muzułmańskich (Organisation of Islamic Cooperation b.d.).

prezentację). Był to rodzaj nagrody za proeuropejskie nastawienie przedstawione w referendum. Tureccy Cypryjczycy wysyłają do Strasburga swoich przedstawicieli zarówno z partii rządzącej, jak i głównej partii opozycyjnej. Ich rola jest jednak ograniczona, bo chociaż parlamentarzyści mogą uczestniczyć we wszystkich posiedzeniach komisji, nie mają prawa głosu. Co więcej, przedstawiciele Tureckich Cypryjczyków uczestniczą w posiedzeniach Parlamentu Europejskiego w Brukseli, choć nie posiadają prawa do wygłoszenia przemówienia (tamże). Co ciekawe, Tureccy Cypryjczycy nigdy nie starali się dołączyć do Organizacji Narodów i Ludów Niereprezentowanych (*UNPO*)¹⁸.

Rząd grecko-cypryjski uważa, że prawie wszystkie instytucje Tureckich Cypryjczyków są nielegalne. Wyjątek stanowią te, które miały już tożsamość prawną, kiedy Republika Cypryjska przyjęła konstytucję w 1960 r. Tak więc za legalne uznane są tureckie szkoły cypryjskie, ale nie uczelnie wyższe, które nie istniały przed 1960 r. Sektor szkolnictwa wyższego rozwija się w szybkim tempie. Uniwersytety stają się swego rodzaju bramą otwierającą Cypr Północny na świat. Prywatne placówki co roku przyjmują tysiące zagranicznych studentów, co stanowi olbrzymi procent wpływów do budżetu TRPC. Jakość edukacji jest zróżnicowana, ale kilka uczelni cieszy się dobrą opinią, między innymi uniwersytet w Famaguście EMU. Z powodzeniem omija on problemy z uznaniem Cypru Północnego i zawiera umowy dwustronne z uniwersytetami na całym świecie. Posiada on około 20 000 studentów ze stu krajów i zawarł prawie 200 umów o współpracy z międzynarodowymi uczelniami (de Waal 2018: 53). Liczba studentów w TRPC wynosi ponad 93 tysiące: 27 538 z krajów Trzeciego Świata, 52 135 z Turcji i 13 619 studentów miejscowych (Özsağlam 2018: 321).

Z różnych powodów TRPC jest uznawana w większym stopniu niż mogłoby się wydawać. Tureccy Cypryjczycy, poprzez Turcję, stali się częścią globalnego rynku ekonomicznego. Brytyjskie *HSBC* otworzyła oddziały banków na Cyprze Północnym traktując teren ten jako część Turcji. Podobnie uczyniła *Gloria Jeans*, międzynarodowa sieć kawiarni (de Waal 2018: 55). W lutym 2021 r. Izba Przemysłowa Tureckich Cypryjczyków (*TCCI*) po raz szesnasty wzięła udział w wystawie *Dubai Gulfood* wystawiając 5 firm. W całym wydarzeniu bierze udział około 5000 przedsiębiorstw i 97 000 odwiedzających (TRNC Public Information Office 2021a).

Kilka krajów przyjęło pragmatyczne podejście do problemów Tureckich Cypryjczyków. Francja, Wielka Brytania oraz USA zezwalają Tureckim Cypryjczykom na podróżowanie za granicę na podstawie paszportów TRPC z wizami wydanymi przez urzędników konsularnych w Nikozji. Czyli, choć paszport TRPC nie jest uznawany

¹⁸ Organizacja Narodów i Ludów Niereprezentowanych (*UNPO*) – organizacja międzynarodowa powstała w 1991 r. Zrzesza rdzenne społeczności, mniejszości narodowe, terytoria aspirujące do samodzielności. Liczy 44 członków. Jej celem jest reprezentacja marginalizowanych narodów i ludów na świecie oraz ochrona ich praw. Narody reprezentowane w *UNPO* łączy wspólny warunek, tj. odmowa reprezentacji w krajowych lub międzynarodowych instytucjach rządowych (Unrepresented Nations and Peoples Organization b.d.).

przez inne państwa jak dokument tożsamości, to jest akceptowany jako dokument podróży (de Waal 2018: 53).

Cypr Północny staje się coraz popularniejszym celem podróży dziesiątek tysięcy turystów. Pomimo sporów prawnych dotyczących własności ziemi, niektórzy Europejczycy posiadają na tym terenie swoje domy wakacyjne. Po planie Annana cudzoziemcy uznali, że Cypr Północny jest bezpieczny. Przede wszystkim Brytyjczycy, Rosjanie i Turcy rozpoczęli zakup nieruchomości na dużą skalę. Sytuacja unormowała się również po powołaniu Komisji ds. Nieruchomości i uznaniu jej przez ETPC.

Zmianę społecznych nastrojów można odnaleźć w wynikach wyborów prezydenckich z października 2020 r. Wygrana Tatarów może przekształcić formę negocjacji prowadzonych jak dotąd na Cyprze. Stał się on dla społeczeństwa symbolem zmiany. W czasie kampanii wyborczej wykorzystał zmęczenie społeczeństwa po nieudanych negocjacjach w 2017 r. w Crans Montana¹⁹, gdy wszystkim wydawało się, że porozumienie jest możliwe. Ubiega się on o uznanie międzynarodowe dla społeczności Tureckich Cypryjczyków, ustanowienie lotów bezpośrednich na Cypr Północny oraz zakończenie sporu cypryjskiego uznając dwa niezależne państwa na wyspie. Zarzuca on UE dyskryminację społeczności zamieszkującej północ Cypru, niewywiązanie się z danych obietnic, a Greckim Cypryjczykom nieprzejednaną postawę i niechęć w doprowadzeniu negocjacji.

Po 23 października 2020 r., kiedy Tatar przejął obowiązki jako piąty prezydent nieuznanej Tureckiej Republiki Północnego Cypru, przyjął między innymi: australijskiego Wysokiego Komisarza (Samuel Beaver), ambasadorów z Francji (Salina Grenet-Catalano), Stanów Zjednoczonych (Judith Gail Garber), Włoch (Andrea Cavallari) oraz Niemiec (Franz Josef Kremp).

Wszechobecna frustracja wynikająca z nierozwiązanego problemu mobilizuje do poszukiwania nowych recept. Międzynarodowa Grupa Kryzysowa przedstawiła w raporcie z 2014 r. propozycję wyjścia z impasu, opowiadając się za podziałem wyspy na dwa niezależne państwa w ramach UE (International Crisis Group 2014). Pozwoliłoby to Tureckim Cypryjczykom działać w organizacji oraz decydować o własnych sprawach, a Greckim Cypryjczykom ominąć kłopoty gospodarcze, jakie wiązałyby się z połączeniem z zacofaną północą. Grecy Cypryjczycy zdecydowanie odrzucają takie rozwiązanie, a ich stanowisko poparte zostało przez UE. Obecnie pomysł ten wydaje się być zbyt śmiały, ale sama propozycja odzwierciedla wszechobecną

¹⁹ Negocjacje trwające dwa lata, których zwieńczeniem było czerwcowe spotkanie w kurorcie Crans Montana w 2017 r. Wielu obserwatorów było zdania, że Grecy i Turecy Cypryjczycy nigdy dotąd nie posunęli się tak daleko w kwestii kompromisów. Te nadzieje przerodziły się jednak w rozczarowanie po tygodniu intensywnych dyskusji. Sekretarz generalny António Guterres ogłosił 7 lipca dziennikarzom, że pomimo znacznych wysiłków, konferencja kończy się bez porozumienia. Co ważne, negocjacom przyglądały się również organizacje obywatelskie, takie jak *United Cyprus Now*, które od lat pracują nad rozwiązaniem konfliktu. Aktywnym uczestnikiem była również UE (obecna nie tylko na szczeblu politycznym w 2017 r., ale także podczas całego procesu negocjacyjnego prowadzącego do Crans Montana) (Zob. Christodoulides 2021; UN Cyprus Talks b.d.).

już niemoc. Nowo wybrany prezydent Tureckich Cypryjczyków intensywnie działa w celu znalezienia zwolenników tego planu.

Innym sposobem mogłaby być jeszcze bliższa unijna współpraca z władzami TRPC (a nie jak dotychczas, z przedstawicielami organizacji pozarządowych), niezależnie od negocjacji na wyspie. Zmusiłoby to Greckich Cypryjczyków do współpracy z faktycznymi władzami na północy i zmiany strategii. Nadałoby to pozytywny impuls w negocjacjach (którego brakuje od 2004 r.), a obywatele północy otrzymaliby realne korzyści. Takie działanie zamknęłoby drogę północy do faktycznej integracji z Turcją, o co tak martwią się Grecy Cypryjczycy (de Waal 2018: 59). Jednak do tego potrzebna jest zdecydowana i niezależna polityka unijna, a jak wykazano w tej pracy, do tej pory Wspólnota na taką się nie zdobyła.

Pod koniec kwietnia 2021 r. w Genewie odbyło się spotkanie grupy 5+1 (obie społeczności cypryjskie, Turcja, Grecja, Wielka Brytania i ONZ). Jego celem było ustalenie, czy między stronami istnieje wspólna płaszczyzna, aby zbudować fundamenty pod przyszłe formalne negocjacje. Tak jak przypuszczano, podczas genewskiego spotkania nie osiągnięto porozumienia. Na konferencji prasowej 29 kwietnia 2021 r. Sekretarz Generalny ONZ Antonio Guterres oznajmił: „pod koniec naszych wysiłków nie znaleźliśmy jeszcze wystarczającej wspólnej płaszczyzny, aby umożliwić wznowienie formalnych negocjacji” (Secretary-General, United Nations). Guterres skomentował również zmianę polityki prowadzonej przez prezydenta Tureckich Cypryjczyków. Sekretarz Generalny uważa, że stanowisko zaprezentowane przez Tantara przekreśla wieloletnie wysiłki i próby podjęte między innymi w Crans Montana. Przedstawił również stanowisko Greckich Cypryjczyków nalegających, by aktualne negocjacje zostały wznowione od miejsca, w którym zostały przerwane w Crans Montana. Podkreślił, że nie ma zamiaru zaprzestać prób nawiązania nowego dialogu między przedstawicielami obu grup oraz zaznaczył chęć zorganizowania kolejnego nieformalnego spotkania w niedalekiej przyszłości (tamże).

Poprzednia runda w 2017 r. w Crans Montana przyniosła olbrzymie nadzieje i ukazała, jak daleko mogłyby posunąć się rozmowy. Był to pierwszy przypadek, kiedy UE brała czynny udział w negocjacjach i pokazała zdolność do wykorzystania swoich umiejętności, wiedzy i kompetencji. Natomiast retoryka przedstawiciela Turków Cypryjskich nie zmienia się. Tuż przed negocjacjami zaznaczył, że nie jest już możliwe rozwiązanie oparte na federacji, a nowy plan, który został zaprezentowany w Genewie, stworzono w porozumieniu z Ankarą (TRNC Public Information Office 2021i). Minister Spraw Zagranicznych Turcji nazwał rozmowy nad planem utworzenia federacji „stratą czasu” (TRNC Public Information Office 2021h). Turcy koncentrują się na niepowodzeniach działań przez ostatnie 52 lata i kompromisach ze strony północnej części Cypru, które nie przyniosły porozumienia. Tureccy Cypryjczycy podkreślają, że pomimo głosowania za Planem Annana, w przeciwieństwie do ich południowych sąsiadów pozostali poza UE. Rząd TRPC wzmacnia swoją retorykę przypominając o działaniach *EOKA*²⁰ z początku kryzysu cypryjskiego, strasząc

²⁰ *EOKA* – Narodowa Organizacja Cypryjskiej Walki lub Narodowa Organizacja Cypryjskich Bo-

grecką hegemonią czy połączeniem Cypru z Grecją (TRNC Public Information Office 2021g).

TRPC odrzuca pomoc UE w negocjacjach, uznając ją za organizację stronnictwa, przychylną Republice Cypryjskiej i dyskryminującą mieszkańców północy²¹. Minister Spraw Zagranicznych TRPC oświadczył:

„UE nie ma miejsca przy stole [negocjacyjnym]. Nie teraz ani nie później, o ile nie naprawi swojego błędu nieuznania również formalnie rządu Tureckich Cypryjczyków” (TRNC Public Information Office 2021d).

Podkreślił też, że „nie zaakceptuje obecności przedstawiciela UE przy stole, przy którym odbędzie się spotkanie 5 + 1” oraz zaznaczył, że politycy unijni z pewnością pojawią się w Genewie, ale na rozmowę będą mogli liczyć „po godzinach spotkania” (TRNC Public Information Office 2021b). W podobnym tonie wypowiedział się premier Saner:

„UE popełniła wielkie błędy w sprawie Cypru i niesprawiedliwie uczyniła Greckich Cypryjczyków członkiem UE. Nie wprowadziła w życie rozporządzenia w sprawie handlu bezpośredniego, które zostało obiecane Tureckim Cypryjczykom i uwzględniła jedynie interesy strony grecko-cypryjskiej” (TRNC Public Information Office 2021c).

ZAKOŃCZENIE

Do lat dziewięćdziesiątych Wspólnota nie były zaangażowane w próby przełamania impasu pomiędzy dwiema społecznościami. Włączenie się UE i podjęte wysiłki zmierzające ku rozwiązaniu kryzysu przebiegały równocześnie z negocjacjami akcesyjnymi. Według najbardziej optymistycznego scenariusza cała wyspa miała stać się członkiem organizacji. Zastosowanie bezprecedensowego ultimatum – to jest ustalenie daty przystąpienia do organizacji kraju, który ma nierozwiązane spory terytorialne – z pewnością miało pomóc zakończyć ciągnący się od wielu lat spór. Jak na ironię, to właśnie UE przyczyniła się do odrzucenia planu Annana przez Greckich Cypryjczyków. Poprzez gwarancję daną Republice Cypryjskiej dotyczącą członkostwa niezależnie od toczących się negocjacji z mieszkańcami północy, Unia nie stworzyła żadnej motywacji dla mieszkańców południa, by rozwiązać spór przed akcesją.

Polityka UE wobec kryzysu cypryjskiego spowodowała, że Wspólnota zamiast utrzymywać niezależność i stanowisko bezstronnego obserwatora, stała się (zdaniem Tureckich Cypryjczyków) uczestnikiem wciąż nierozwiązanego sporu. Retorykę tę

journalistów. Nacjonalistyczna organizacja utworzona w 1955 r. przez Greckich Cypryjczyków mająca na celu zakończenie władzy brytyjskiej na Cyprze oraz połączenie wyspy z Grecją w ramach unii (*enosis*) (*EOKA* b.d.).

²¹ W marcu 2021 r. premier TRPC Saner skrytykował UE za „kontynuowanie niesprawiedliwości” (Zob. TRNC Public Information Office 2021e).

stosuje kolejny, piąty prezydent Tureckiej Republiki Cypru Północnego Ersin Tatar. Zmienił on prowadzoną przez północ politykę w kwestii zażegnania sporu, podważa możliwości i bezstronność UE.

Należy przyznać, że polityka unijna okazała się niekonsekwentna, na początku negocjacji warunkiem przystąpienia do Wspólnoty było rozwiązanie sporu, ale w późniejszych etapach rozmów wymóg ten zniknął ze względu na greckie ultimatum. Cypr wstąpił do organizacji jako wyspa *de facto* podzielona, a jej status określany jest mianem członkostwa z pewnymi odrębnościami wynikającymi z faktu, że rząd Republiki Cypryjskiej nie sprawuje faktycznej kontroli nad całą wyspą. Członkostwo jest wykorzystywane do rozgrywania polityki na polu cypryjskim. Za przykład może tu posłużyć nierozwiązany spór w sprawie surowców naturalnych wokół Cypru i próba wywarcia nacisku przez Ateny i Nikozję na UE, która zdaniem obu rządów, nie oddziałuje na Turcję w kwestii zatrzymania odwiertów. Wpłynęło to na rozmowy o sankcjach przeciwko białoruskim władzom za sfałszowanie wyborów i represje protestujących w Mińsku.

Chociaż UE wciąż stanowi atrakcyjny model dla wielu Tureckich Cypryjczyków, to jednak wśród obywateli północy pojawia się pewnego rodzaju zniecierpliwienie prowadzoną polityką. Nie oznacza to jednak, że UE zaniechała wszelkich starań, by rozwiązać problem na wyspie. Wspólnota próbuje zainteresować turecką część cypryjskiego społeczeństwa, kładąc nacisk na kwestie związane z korzyściami ekonomicznymi. Rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej dało Unii duży budżet do wykorzystania w północnej części wyspy, tj. 591 milionów euro dla społeczności Tureckich Cypryjczyków w latach 2006-2020. Jednak działania prowadzono pod wpływem ograniczeń politycznych ze względu na obawy południowej strony o uznanie TRPC. Fakt, że Unia nie może bezpośrednio współpracować z władzami Tureckich Cypryjczyków stanowi niemałe wyzwanie.

Tureccy Cypryjczycy żyją pomiędzy dwoma nieukończonymi projektami integracyjnymi – tj. prowadzonym przez Turcję i przez UE. Izolacja nie skłania do pojednania, ale do poszukiwania innych form przetrwania, co w tym wypadku może oznaczać uzależnienie od Turcji. Pomimo tego, że UE dysponuje wieloma instrumentami politycznymi, które mogłyby zwiększyć jej wpływ, jej działania blokowane są przez Republikę Cypryjską oraz Grecję.

Biorąc pod uwagę fakt, że TRPC jest państwem nieuznanym, musi liczyć na pomoc kogoś z wyżej wymienionych graczy. Jednak okres zawieszenia trwa już od pięciu dekad, a końca żadnego z tych procesów nie widać, dlatego Północny Cypr otwiera się coraz bardziej. To otwarcie może w przyszłości wzywać do uregulowania jego bliżej nieokreślonego statusu.

Niekończący się spór i niewiele wnoszące negocjacje działają niekorzystnie dla scenariusza wspieranego przez UE – zjednoczenia Cypru w ramach jednego państwa. W październiku 2020 r. w wyborach prezydenckich wygrał konserwatywny Ersin Tatar (uznawany za faworyta prezydenta Turcji Recepta Tayyipa Erdoğan). Można domniemywać, że polityka nowego prezydenta będzie ściśle związana z Ankarą, pomimo niezadowolienia społecznego. Wygrana Tatara może przekształcić formę nego-

cjacji prowadzonych jak dotąd na Cyprze. Stał się on dla społeczeństwa symbolem zmiany. W czasie kampanii wyborczej wykorzystał zmęczenie społeczeństwa niedanymi negocjacjami. Ubiega się on o uznanie międzynarodowe dla społeczności Tureckich Cypryjczyków, zarzuca UE dyskryminację społeczności zamieszkującej północ Cypru, niewywiązanie się z danych obietnic, a Greckim Cypryjczykom nieprzejdną postawę i niechęć w doprowadzeniu negocjacji do końca. UE, pomimo roli jaką odegrała w czasie poprzednich rund negocjacyjnych w Crans Montana oraz udzielanej pomocy ekonomicznej Tureckim Cypryjczykom, nie była mile widziana przez rząd TRPC przy stole negocjacyjnym w Genewie w kwietniu 2021 r.

Bibliografia

- ABbilgi Merkezi (2020a), *EU Aid Programme*, <https://www.abbilgi.eu/en/eu-aid-programmes.html> (dostęp: 31.03.2021).
- ABbilgi Merkezi (2020b), *The European Commission delivered additional equipment and supplies to the Turkish Cypriot community*, <https://www.abbilgi.eu/en/the-european-commission-delivered-additional-equipment-and-s.html> (dostęp: 27.03.2021).
- ABbilgi Merkezi (2020c), *EU Delivers Equipment, Supplies for COVID-19*, 30.04.2020, <https://www.abbilgi.eu/en/eu-delivers-equipment,-supplies-for-covid-19.html> (dostęp: 27.03.2021).
- ABbilgi Merkezi (2020d), *European Commission Initiates an Emergency Economic Support Package worth EUR 11 million*, 12.05.2020, <https://www.abbilgi.eu/en/european-commission-initiates-an-emergency-economic-support.html> (dostęp: 27.03.2021).
- ABBURS (2021), <https://www.abburs.eu/en/study-in-europe/> (dostęp: 27.03.2021).
- Adamczyk A. (2002), *Cypr. Dzieje polityczne*, Warszawa: Dialog.
- Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Lotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej – Protokół nr 10 w sprawie Cypru*, «Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej», L 236, 23 września 2003, s. 955.
- Anastasiades N. (2021), *A milestone day for Halloumi/Hellim and our country. The EU has registered it as PDO*, Twitter 29.03.2021, https://twitter.com/AnastasiadesCY/status/1376560465413877761?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1376568185433026567%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es3_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.worldstockmarket.net%2Fhistoric-day-for-cyprus-halloumi-is-on-the-list-of-pdo-products%2F (dostęp: 02.04.2021).
- Andreou E. (2020), *UK denies reports it's looking into direct flights to the north*, „Cyprus Mail” 13.02.2020, <https://cyprus-mail.com/2020/02/13/uk-denies-reports-its-looking-into-direct-flights-to-the-north/> (dostęp: 01.04.2021).
- Andreou E. (2021), *Turkish Cypriots protest against economic protocol with Turkey*, „Cyprus Mail” 22.03.2021, <https://cyprus-mail.com/2021/03/22/turkish-cypriots-protest-against-economic-protocol-with-turkey/> (dostęp: 28.03.2021).
- Borders J. C. (2011), *Another Door Closed: Resort to the European Court of Human Rights for Relief from the Turkish Invasion of 1974 May No Longer Be Possible for Greek Cypriots*, „North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation” 36 (3): 689-750.

- Casaglia A. (2018), *Northern Cyprus as an 'inner neighbour': A critical analysis of European Union enlargement in Cyprus*, „European Urban and Regional Studies” 26(1): 37-49.
- Cedro M., Potocki M. (2020), *Unijne sankcje na Mińsk jeszcze czekają. Najpierw zablokował je Cypr, a teraz koronawirus*, „Dziennik Gazeta Prawna” 24.09.2020, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1491768,sankcje-ue-na-bialorus-cypr.html> (dostęp: 31.03.2021).
- Christodoulides N. (2021), *EU needs to take its seat at the Cyprus negotiation table*, „Financial Mirror” 20 marca, <https://www.financialmirror.com/2021/03/20/eu-needs-to-take-its-seat-at-the-cyprus-negotiation-table/> (dostęp: 19.04.2021).
- Council Of The European Union (1995), *Council Decision of 30 October 1995 on the conclusion of a Protocol on financial and technical cooperation between the European Community and the Republic of Cyprus*, „Official Journal of the European Union”, L 278, 21 November 1995.
- Council Of The European Union (2006), *Council Regulation (EC) No 389/2006 of 27 February 2006 establishing an instrument of financial support for encouraging the economic development of the Turkish Cypriot community and amending Council Regulation (EC) No 2667/2000 on the European Agency for Reconstruction*, „Official Journal of the European Union”, L 65/5, 7 March 2006.
- Crossing Points – Green Line Regulations*, <https://www.mof.gov.cy/mof/customs/customs.nsf/All/05AEEF243C9BFC8BC22572BF002D0A28?OpenDocument> (dostęp: 31.03.2021).
- Cyprus hails EU recognition of Halloumi as Cypriot* (2021), „Financial Mirror” 30.03.2021, <https://www.financialmirror.com/2021/03/30/cyprus-hails-eu-recognition-of-halloumi-as-cypriot/> (dostęp: 02.04.2021).
- de Waal T. (2018), *Uncertain Ground. Engaging With Europe's De Facto States and Breakaway Territories*, Waszyngton: Carnegie Europe.
- EOKA (b.d.), w: *Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/EOKA> (dostęp: 04.10.2021).
- Ergun S. J., Rivas M. F. (2020), *Who Cares About the Cyprus Problem? A Socio-Demographic Analysis for Northern Cyprus*, „Journal of Cyprus Studies” 21(45): 1-14.
- Ercan Airport (b.d.), <https://www.ercanairport.net/flight-information/airlines/> (dostęp: 01.04.2021).
- European Commission (2015), *The Economic Situation*, Eurobarometer, May, https://ec.europa.eu/com-frontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_fact_cytcc_en.pdf (dostęp: 10.04.2021).
- European Court of Auditors (2012), *European Union Assistance To The Turkish Cypriot Community*, „Special Report” 6, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:-52012SA0006&from=EN> (dostęp: 18.11.2021).
- European Court of Human Rights (2004), *AZIZ v. Cyprus (Application no. 69949/01) Second Section, Judgment of 22 June 2004*, w: *Reports of Judgments and Decisions/Recueil des arrêts et décisions 2004-V*, s. 201-217, https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2004-V.pdf, (dostęp: 18.11.2021).
- European Court of Human Rights (2010), *Grand Chamber Decision as to the Admissibility of Application nos. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04 by Takis Demopoulos and Others, Evoulla Chrysostomi, Demetrios Lordos and Ariana Lordou Anastasiadou, Eleni Kanari-Eliadou and Others, Sofia (Pitsa) Thoma Kilara Sotiriou and Nina Thoma Kilara Moushoutta, Yiannis Stylos, Evdokia Charalambou Onoufriou and Others and Irimi (Rena) Chrisostomou against Turkey* <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-97649%22%5D%7D> (dostęp: 10.04.2021).
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (1950).

- European Parliament (2002), *Speech delivered by the President of the European Parliament, Mr Pat COX to the European Council on 13 December 2002 in Copenhagen*, https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/cop-pres_en.pdf (dostęp: 18.11.2021).
- Grigoriadis I, Felek C. (2019), *Hype, disillusionment and capacity problems: Turkish Cypriot media and the European Union*, „Middle Eastern Studies” 55 (1): 111–126.
- Hatay M., Charalambous G. (2015), *The post-Annan generation. Student attitudes towards the Cyprus problem*, „PRIO Cyprus Centre Report” 3, <https://www.prio.org/publications/9225> (dostęp: 18.11.2021).
- Hatay M., Kalimeri J., Mullen F. (2008), *Intra-island Trade in Cyprus: Obstacles, Oppositions and Psychological Barriers*, „PRIO Cyprus Centre Paper” 2, <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=7287> (dostęp: 20.02.2020).
- International Crisis Group (2014), *Divided Cyprus: Coming to Terms on an Imperfect Reality*, „Europe Report” 229, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/cyprus/divided-cyprus-coming-terms-imperfect-reality> (dostęp: 28.03.2021).
- Jones D. (2011), *Turkish Cypriot protests set back Turkey's EU membership bid*, „Deutsche Welle” 09.02.2011, <https://www.dw.com/en/turkish-cypriot-protests-set-back-turkeys-eu-membership-bid/a-14829513> (dostęp: 28.03.2021).
- Kolarz S. (2019), *Problem członkostwa Tureckiej Republiki Cypru Północnego w Unii Europejskiej*, w: J. Helios, W. Jedlecka, A. Kwieciński, *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 113-120.
- Komisja Europejska (2021), *Rozszerzenie UE*, https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement_pl (dostęp: 18.04.2021).
- Komisja Wspólnot Europejskich (2004), *Wniosek dotyczący Rozporządzenie Rady w sprawie specjalnych warunków handlu z obszarami Republiki Cypryjskiej nad którymi rząd Republiki Cypryjskiej nie sprawuje faktycznej kontroli*, 2004/0148 (ACC), Bruksela 07.07.2004.
- Konstytucja Republiki Cypryjskiej* (2013), tłum. L. i P. Akritidis, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/cypr-pol-31052012.pdf> (dostęp: 20.04.2021).
- Kyris G. (2012), *The European Union and the Cyprus problem: a story of limited impetus*, „Eastern Journal of European Studies” 3(1): 87-99.
- Kyris G. (2018), *The European Union in Northern Cyprus: Conceptualising the Avoidance of Contested States*, „Geopolitics” 25(2): 346-361, DOI: 10.1080/14650045.2018.1552945.
- Ministry of Foreign Affairs Turkish Republic of Northern Cyprus (b.d.), <https://mfa.gov.ct.tr/> (dostęp: 15.03.2021).
- Misztal M. (2013), *Historia Cypru*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Organisation of Islamic Cooperation (b.d.), <https://www.oic-oci.org> (dostęp: 04.10.2021).
- Osiewicz P. (2008), *Pokojowa regulacja kwestii cypryjskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Toruń: Wydawnictwo Mado.
- Osiewicz P. (2020), *The Turkish Republic of Northern Cyprus as an example of an unrecognized state*, „Perspektywy Kultury” 31(4): 149-160, DOI: 10.35765/pk.2020.3104.11.
- Özerim I., Oakes J. (2015), *Hellim Wars*, „T-Vine” 08.10.2015, <http://www.t-vine.com/hellim-wars/> (dostęp: 02.04.2021).

- Özsağlam M. T. (2018), *Limited Recognition And Limited Relations: TRNC*, „Journal of Management and Economics Research” 16: 314-328.
- Petitions UK Government and Parliament (2020), *Authorise direct flights from the United Kingdom to North Cyprus (TRNC)*, <https://petition.parliament.uk/petitions/320878> (dostęp: 01.04.2021).
- PRIO Cyprus Center (b.d.), <https://cyprus.prio.org>, (dostęp : 04.10.2021).
- Rada Unii Europejskiej (2004), *Rozporządzenie Rady (WE) nr 866/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie systemu na podstawie art. 2 Protokołu 10 do Aktu Przystąpienia*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 206, 9 czerwca 2004 r.
- Secretary General, United Nations (2021), *Opening remarks at press conference following the informal 5+1 meeting on Cyprus*, 29.04.2021, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2021-04-29/opening-press-remarks-following-informal-51-meeting-cyprus> (dostęp: 04.10.2021).
- Słojewska A. (2020), *Weto w unijnej polityce zagranicznej jest potrzebne*, „Rzeczpospolita” 05.10.2020, <https://www.rp.pl/Analizy/310049958-Weto-w-unijnej-polityce-zagranicznej-jest-potrzebne.html> (dostęp: 31.03.2021).
- Spiteri S. (2002), *Greece: without Cyprus no EU enlargement*, „Euobserver” 13.06.2002, <https://euobserver.com/enlargement/6615> (dostęp: 18.04.2021).
- Stamouli N. (2020), *Hardliner candidate wins Northern Cyprus election*, „Politico” 18.10.2020, <https://www.politico.eu/article/pm-tatar-beats-incumbent-to-become-northern-cyprus-president/> (dostęp: 18.04.2021).
- Stelya N. (2020), *Turkish Cypriots stage protest against Ankara's 'interference' in internal affairs*, „Duvar English” 12.11.2020, <https://www.duvarenglish.com/turkish-cypriots-stage-protest-against-ankaras-interference-in-internal-affairs-news-55003> (dostęp: 28.03.2021).
- Talat M. A. (2004), *Turkish Cypriots' expectations from the European Union*, „Turkish Policy Quarterly” 2004 (3): 25-30.
- TRNC Public Information Office (2021a), *North Cyprus in Dubai Gulfood exhibition*, 22.02.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/north-cyprus-in-dubai-gulfood-exhibition/> (dostęp: 01.04.2021).
- TRNC Public Information Office (2021b), *Ertuğruloğlu: “5+1 meeting should not be the continuation of the process that collapsed in Crans Montana in 2017, it will not be”*, 26.02.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/ertugruloglu-51-meeting-should-not-be-the-continuation-of-the-process-that-collapsed-in-crans-montana-in-2017-it-will-not-be/> (dostęp: 18.04.2021).
- TRNC Public Information Office (2021c), *Prime Minister Ersan Saner: “EU continues to disregard the realities on the Island and to do unfairness to the Turkish Cypriot people”*, 08.03.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/prime-minister-ersan-saner-eu-continues-to-disregard-the-realities-on-the-island-and-to-do-unfairness-to-the-turkish-cypriot-people/> (dostęp: 19.04.2021).
- TRNC Public Information Office (2021d), *Turkish Cypriots call on EU to stay out of talks*, 26.03.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/turkish-cypriots-call-on-eu-to-stay-out-of-talks/> (dostęp: 30.03.2021).
- TRNC Public Information Office (2021e), *Prime Minister Saner: “As long as the EU continues to act unfairly, it will never contribute to solution of the Cyprus problem”*, 29.03.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/prime-minister-saner-as-long-as-the-eu-continues-to-act-unfairly-it-will-never-contribute-to-solution-of-the-cyprus-problem/> (dostęp: 02.04.2021).
- TRNC Public Information Office (2021f), *Minister Saner: “As long as the EU continues to act unfairly, it will never contribute to solution of the Cyprus problem”*, 29.03.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/prime-minister-saner-as-long-as-the-eu-continues-to-act-unfairly-it-will-never-contribute-to-solution-of-the-cyprus-problem/> (dostęp: 19.04.2021).

- TRNC Public Information Office (2021g), *Saner: "Greek Cypriot Administration embracing EOKA mentality cannot be accepted"*, *Saner: "Greek Cypriot Administration embracing EOKA mentality cannot be accepted"*, 05.04.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/saner-greek-cypriot-administration-embracing-eoka-mentality-cannot-be-accepted/> (dostęp: 19.04.2021).
- TRNC Public Information Office (2021h), *Turkish Foreign Minister Çavuşoğlu: "Federation is a waste of time"*, 16.04.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/turkish-foreign-minister-cavusoglu-federation-is-a-waste-of-time/> (dostęp: 19.04.2021).
- TRNC Public Information Office (2021i), *President Tatar: "A new political consensus has been improved with Turkey, a solution is no longer possible on the basis of a federation"*, 19.04.2021, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/en/president-tatar-a-new-political-consensus-has-been-improved-with-turkey-a-solution-is-no-longer-possible-on-the-basis-of-a-federation/> (dostęp: 19.04.2021).
- UN Cyprus Talks (b.d.), *After Failure of Crans-Montana Talks, What Next for Cyprus Peace Process?*, <http://www.uncyprustalks.org/after-failure-of-crans-montana-talks-what-next-for-cyprus-peace-process/> (dostęp: 19.04.2021).
- UNDP Cyprus (2019), *Support facility to the bi-communal Technical Committees*, <https://www.cy.undp.org/content/cyprus/en/home/projects/support-facility-to-the-bi-communal-technical-committees.html> (dostęp: 27.03.2021).
- United Nations Security Council (2003), *Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus*, S/2003/398, <https://www.cyprusun.org/?p=2568> (dostęp: 10.04.2021).
- Unrepresented Nations and Peoples Organization (b.d.), <https://www.unpo.org> (dostęp: 04.10.2021).
- Wesel B. (2020), *Nowy punkt zapalny. Turcja i Grecja klóćą się o gaz*, „Deutsche Welle” 28.08.2020, <https://www.dw.com/pl/nowy-punkt-zapalny-turcja-i-grecja-k%C5%82%C3%B3c%C4%85-si%C4%99-o-gaz/a-54719434> (dostęp: 31.03.2021).
- Yeşilada B. (2009), *Islam and the Turkish Cypriots*, „Social Compass” 56(1): 49-59.

Mgr Kinga Bialek, Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy’ego Brandta, Uniwersytet Wrocławski (kinga.bialek@uwr.edu.pl)

Słowa kluczowe: Turecka Republika Cypru Północnego, prezydent Tatar, UE, Republika Cypryjska, społeczność Tureckich Cypryjczyków, negocjacje, polityka zagraniczna UE

Keywords: Turkish Republic of Northern Cyprus, President Tatar, the EU, Republic of Cyprus, Turkish Cypriot Community, negotiations, EU foreign policy

ABSTRACT

The accession of Cyprus to the EU changed the nature of the dispute on the island. As a result the government from the north stopped perceiving the Union as a neutral player. Despite EU help, it accuses the EU of bias and uneven treatment of the two communities. However, the EU is limited in its activities due to Greece and the Republic of Cyprus blocking any EU cooperation with the TRPC Government, because in the future it could help Turkish Cypriots in obtaining international recognition. The fifth president of the Turkish Republic of Northern Cyprus, Ersin Tatar, used the weariness of the Turkish Cypriot communities with endless negotiations to build a new narrative around the conflict - the creation of two independent states. On April 27, 2021, in Geneva, an informal meeting

of 5 + 1 took place, during which Tatar presented his vision of the political solution of the impasse on the island.

The aim of the article is to present the EU policy towards the Cypriot Turkish community during the 17 years of the presence of Cyprus in the EU in order to provide an insight into the changing moods of Turkish Cypriots and the rhetoric used by their representatives. Since 2004, the EU has demonstrated an inconsistency in its policy and a lack of plan to solve the dispute on the island, despite the fact that it has the ability to use its skills, knowledge and competences, as could be seen during the round of negotiations in 2017 in Crans Montana. Turkish Cypriots still show pro-EU tendencies, however, time works to the disadvantage of the federal solutions supported by the Union and the perception of the organization itself.

The text is based on an analysis of the source material especially EU legal acts pertaining to the Republic of Cyprus and the community of Turkish Cypriots, as well as the official statements of the TRNC government – in the part which characterizes the policy pursued by Ersin Tatar.

EWA SZCZEPANKIEWICZ-RUDZKA

Kraków

ORCID:

KONTROWERSJE WOKÓŁ NEGOCJACJI POROZUMIENIA O KOMPLEKSOWEJ I POGŁĘBIONEJ STREFIE WOLNEGO HANDLU PERSPEKTYWA TUNEZJI

WPROWADZENIE

Porozumienia o Kompleksowej i Pogłębionej Strefie Wolnego Handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA*) stanowią narzędzie realizacji Strategii Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przyjętej przez Komisję Europejską w 2004 r. (*Communication from the Commission...* 2004). Jej zasadniczym celem jest wzmacnianie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych stron oraz zapobieganie powstawaniu nowych linii podziału między rozszerzoną w 2004, 2007 i 2013 r. UE i jej sąsiadami z Europy Wschodniej, Kaukazu południowego oraz basenu Morza Śródziemnego (Smith, Webber 2008). W porównaniu do wcześniejszych porozumień, bazujących w głównej mierze na koncesjach celnych w zakresie obrotu dobrami przemysłowymi, umowy nowej generacji przewidują dalszą liberalizację wzajemnej wymiany. Ulgami celnymi objęte mają być artykuły rolne, a liberalizacja przepisów dotyczyć ma handlu i usług. Głębszy udział państw partnerskich we wspólnotowym rynku ma być realizowany poprzez zbliżanie ich prawodawstwa do unijnego *acquis communautaire*, szczególnie w zakresie przepisów sanitarnych i fitosanitarnych, procedur celnych i granicznych, regulacji w dziedzinie konkurencji i zamówień publicznych.

Komponent współpracy handlowej i gospodarczej został doprecyzowany w kolejnych komunikatach KE z 2006, 2007 oraz 2011 r.¹ Nacisk położono na specyficzne podejście do każdego z państw partnerskich. Negocjowane porozumienia mają – w swym założeniu – uwzględniać sytuację ekonomiczną każdego kraju partnerskiego i jeżeli zaistnieje taka konieczność, strony będą mogły wprowadzać pewien zakres asymetrii we wzajemnych relacjach przy równoczesnych większych koncesjach ze strony Unii dla tych z sąsiadów, którzy dokonują większych postępów w zakresie

¹ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia...* 2006; *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego...* 2011;; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady...* 2007.

regulacji prawnych zbliżających ich prawodawstwo do zasad wspólnotowego rynku (Kalicka-Mikołajczyk 2016: 33).

Bilans wynegocjowanych umów *DCFTA* pozostaje umiarkowany. O ile umowy z trzema krajami Europy Środkowo-Wschodniej udało się domknąć i porozumienia o kompleksowej i poszerzonej strefie wolnego handlu weszły w życie w przypadku Mołdawii i Gruzji w 2014 r., Ukrainy w 2016 r., o tyle negocjacje z państwami basenu Morza Śródziemnego, zainaugurowane do tej pory z Egiptem, Jordanią, Marokiem i Tunezją utknęły w martwym punkcie.

Przykład Tunezji jest szczególny. W jej przypadku odstępy czasowe między inauguracją EPS (2004), przyznaniem Tunezji statusu partnerstwa uprzywilejowanego UE (2012) i rozpoczęciem procesu negocjacji (2016) są długie. Nie udało się utrzymać horyzontu domknięcia negocjacji i rozpoczęcia procesu ratyfikacji umowy na gruncie krajowym przewidzianego na koniec 2019 r. Spowolnienie czy wręcz opóźnienie procesu negocjacji ma swoje przyczyny. Na poziomie globalnym za taki stan rzeczy można winić sytuację epidemiologiczną wywołaną pandemią Covid-19, która nie tylko zaburzyła dotychczas funkcjonujące kanały komunikacji międzynarodowej, ale także doprowadziła do przewartościowania prowadzonych polityk na rzecz bieżących, bardziej palących problemów. Na polu regionalnym czynnikiem spowalniającym są z pewnością kryzysy w samej Unii: migracyjny, strefy euro oraz instytucjonalny, które przez swoją naturę wpływają też na zakres propozycji kierowanych ze strony UE, choćby w zakresie swobody przepływu osób – jednego z elementów wolnego rynku. Na gruncie tunezyjskim finalizacja porozumienia napotyka szereg utrudnień. Jednym z nich jest kryzys instytucji i słabość procedur administracyjnych młodej demokracji wyrosłej na fali arabskiej wiosny 2011 r. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że od 2011 r. w Tunezji funkcjonowało dziewięć rządów, organu posiadającego mandat do negocjacji *DCFTA* z Komisją Europejską. Na kształt i tempo negocjowanego porozumienia niewątpliwie wpływają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które zebrane we Front przeciwko porozumieniu (*Front Anti-ALECA*) skutecznie bojkotują trwające negocjacje. Wśród oponentów oferty europejskiej znalazły się organizacje trzeciego sektora, w tym związki zawodowe (Generalna Unia Pracowników Tunezyjskich, Powszechna Unia Tunezyjska Rolnictwa i Rybołówstwa), które odgrywają szczególną rolę w kształtowaniu opinii publicznej i już wcześniej nieraz okazały się skutecznym cenzorem poczynań władzy (Aliriza 2019). Obok emocjonalnych i przesadzonych haseł przyrównujących *DCFTA* do dyktatu europejskiego czy paktu neokolonialnego, pojawiają się także rzeczowe argumenty podważające ofertę europejską z perspektywy jej długofalowego wpływu na rozwój gospodarczy Tunezji.

W oparciu o analizę treści, w tym dyskursu medialnego, analizę systemową, ekonomiczną i prawną sformułowano trzy pytania badawcze, które odzwierciedlają obawy i kontrowersje, jakie rodzi negocjowany układ: (1) czy przyjęty model liberalizacji obrotów handlowych w postaci strefy wolnego handlu jest w dłuższej perspektywie korzystny dla gospodarki Tunezji?; (2) czy asymetria i zróżnicowane podejście – rozwiązania przyjęte w *DCFTA* stanowią indywidualistyczne, szyte na miarę rozwiązania i czy dostatecznie chronią słabszą tunezyjską gospodarkę?; (3) czy UE stosuje

w negocjacjach metody nacisku i w modelowaniu relacji z państwami najbliższego otoczenia promuje interesy własnego bezpieczeństwa?

Odpowiedzi na powyższe pytania badawcze posłuży potwierdzenia hipotezy, zgodnie z którą *DCFTA* jest asymetryczną umową wolnego handlu, której model, prognozowane efekty i przyjęta taktyka negocjacji nie służą interesom Tunezji.

RELACJE UE-TUNEZJA W PERSPEKTYWIE HISTORYCZNEJ.
OD POROZUMIENIA STOWARZYSZENIOWEGO Z 1969 R. DO POROZUMIENIA
O KOMPLEKSOWEJ I POGŁĘBIONEJ STREFIE WOLNEGO HANDLU

Relacje UE z Tunezją, z racji bliskości geograficznej i historycznych powiązań jej śródziemnomorskich członków rozwijane były od początku integracji europejskiej. W interesie Wspólnot, zwłaszcza Francji, leżało utrzymanie tradycyjnych kierunków handlowych i preferencyjnych ich warunków. W 1969 r. Tunezja przystąpiła do porozumienia stowarzyszeniowego, sprowadzającego się do redukcji taryf celnych (*Accord créant une association...* 1969).

W 1976 r. Tunezja i EWG podpisały nowe porozumienie, tym razem Porozumienie o współpracy, które oprócz koncesji handlowych, opierających się w zasadniczo na systemie preferencji celnych produktów przemysłowych, zawierało również programy wsparcia gospodarczego i technicznego dla Tunezji (*Accord de coopération...* 1978, Szczepankiewicz 2010: 180-187).

Przeobrażenia lat 90., w tym odprężenie w konflikcie arabsko-izraelskim w związku z podpisaniem porozumienia pokojowego w Oslo w 1992 r., doprowadziły do ustanowienia w listopadzie 1995 r. „partnerstwa eurośródziemnomorskiego” mającego na celu jakościowe pogłębienie więzi między UE a państwami śródziemnomorskimi, tak w aspekcie współpracy dwustronnej, jak i wielostronnej. Nowa inicjatywa partnerstwa, zwanego również Procesem Barcelońskim stawiała sobie za cel utworzenie wspólnej przestrzeni pokoju i stabilności na obszarze śródziemnomorskim poprzez promocję partnerstwa i rozszerzenie spektrum współpracy, do tej pory głównie gospodarczej, o kwestie kulturowo-społeczne oraz w zakresie bezpieczeństwa i współpracy politycznej (tzw. trzy koszyki partnerstwa eurośródziemnomorskiego). W warstwie praktycznej nowy wymiar relacji UE-śródziemnomorskie kraje trzecie polegał na wielostronnym dialogu politycznym uzupełnionym dwustronnymi umowami stowarzyszeniowymi z UE. Układ o stowarzyszeniu między Tunezją a Unią Europejską został podpisany w 1995 r. i wszedł w życie dnia 1 marca 1998 r. Porozumienie przewiduje współpracę w dziedzinach swobodnego przepływu dóbr przemysłowych, przepływów kapitału, polityki konkurencji, wsparcia przedsiębiorczości i rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego, a także pomoc finansową (*Accord Euro-mediterraneen...* 1998).

Wsparcie finansowe i techniczne realizowane za pośrednictwem programu *MEDA* I (1995-1999) oraz *MEDA* II (2000-2004) wyniosło 640,6 mln euro. Alokowane sumy, stanowiące około 0,29% PKB i 1,18 wpływów budżetowych średnio w latach 1998-

2004 zostały przeznaczone na wsparcie gospodarki, w szczególności sektora zdrowia, edukacji i finansów. Gros środków programu *MEDA* zostało ulokowane w sektorze MŚP, a także w projekty wspierające rozwój obszarów wiejskich (Callies de Salies 2007). Tunezja jako pierwsza z państw regionu wprowadziła strefę wolnego handlu dobrami przemysłowymi w dniu 1 stycznia 2008 r.

Relacje UE-Tunezja zostały zdynamiczowane wraz z zainicjowaną w 2004 r. Europejską Polityką Sąsiedztwa. Nowy wymiar polityki UE wobec państw trzecich promuje podejście indywidualistyczne i zróżnicowane, uwzględniające ambicje poszczególnych partnerów i możliwości ich bliższej współpracy z UE. Tunezja wśród krajów EPS ma status szczególny. Zapoczątkowana w następstwie wydarzeń tzw. arabskiej wiosny w 2011 r. demokratyzacja, wspierana jest przez UE w warstwie deklaratoryjnej i finansowej. Wzmocnienie „odporności na wstrząsy”, ale i „prężność ekonomiczna krajów sąsiadujących” jest również jednym z politycznych priorytetów globalnej strategii UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z czerwca 2016 r. W 2012 r. Tunezja uzyskała status partnera uprzywilejowanego. Wsparcie finansowe z Instrumentu Sąsiedztwa i programów celowych na rzecz promocji demokracji i praw człowieka od 2011 r. osiąga średniorocznie wartości rzędu 300 milionów euro (*Programmation de l'Instrument...*).

Dopełnieniem uprzywilejowanego partnerstwa i realizacją celu stymulowania wzrostu gospodarczego jest negocjowane obecnie Porozumienie o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu.

Kompleksowość proponowanego porozumienia przejawia się w objęciu wszystkich dziedzin aktywności, od liberalizacji handlu usługami i artykułami rolno-spożywczymi po tworzenie sprzyjającego klimatu inwestycyjnego dla potencjalnych inwestorów, upraszczanie procedur administracyjno-technicznych, współpracę w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Wymiar pogłębiony współpracy polega zaś na przybliżaniu standardów prawnych i administracyjnych do norm unijnych oraz szerszej integracji państw trzecich w ramach jednolitego rynku europejskiego (Kalicka-Mikołajczyk 2016: 34-36).

Negocjacje między Komisją Europejską a Komisją Narodową ds. *ALECA* działającą z ramienia rządu tunezyjskiego zostały zainaugurowane 13 października 2015 r. Do tej pory toczyły się w 4 rundach negocjacyjnych: od 18 do 21 kwietnia 2016 r.; od 28 do 31 maja 2018 r.; od 10 do 14 grudnia 2018 r. oraz od 29 kwietnia do 3 maja 2019 r. (Aouadi 2020: 38-39). Negocjacje toczą się w 14 zakresach tematycznych, które zbiorczo można sprowadzić do pięciu obszarów. Pierwszy z nich dotyczy liberalizacji obrotów handlowych w dziedzinie rolnictwa, rybołówstwa i rynku energii. Tematyka kolejnego oscyluje wokół ochrony inwestycji i inwestorów zagranicznych. Trzeci koszyk negocjacyjny zawiera dyspozycje z zakresu harmonizacji prawa tunezyjskiego z *acquis communautaire* w kwestii funkcjonowania wspólnego rynku. Czwarty obszar negocjacji dotyczy standaryzacji procedur technicznych i administracyjnych w handlu. Dział piąty współpracy w zakresie zrównoważonego rozwoju i małych oraz średnich przedsiębiorstw obejmuje mechanizmy wspierające inicjatywy biznesowe w sektorze MŚP. Zakłada także zobowiązanie do uwzględniania we

współpracy zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (tamże). Szczegółowy zakres dziedzin/ tematów podlegający negocjacjom prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Obszary współpracy objęte Porozumieniem o Poglębionej i Poszerzonej Strefie Wolnego Handlu

Liberalizacja obrotów handlowych	Sektor rolno-spożywczy i rybołówstwa (1): asymetryczne znoszenie barier taryfowych i pozataryfowych 2.Sektor usług (2): wzajemna liberalizacja dostępu do rynku usług; stopniowe przybliżanie regulacji tunezyjskich do prawodawstwa wspólnotowego 3.Sektor energetyczny (3): ułatwienie dostępu do rynku energii i usług sektora energetycznego; przewiduje się wprowadzenie regulacji w obszarze handlu energią (spedycji, sprzedaży energii) oraz polityki energetycznej (deregulacja cen)
Ułatwienia dla inwestycji i ich ochrona	Tworzenie pozytywnego klimatu dla inwestycji (4): wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej Tunezji. Procedury i standardy UE, w tym stopniowe znoszenie klauzuli narodowej. Porozumienie wyklucza ograniczenia rynku wewnętrznego w zakresie wolumenu inwestycji, obowiązku wkładu rodzimego kapitału inwestycyjnego, obowiązku zatrudnienia personelu kraju przyjmującego. Wzmocnienie ochrony własności intelektualnej (5) Możliwość uruchamiania procedur arbitrażowych dla rozstrzygania sporów na linii państwo-inwestor (6) Przybliżanie ustawodawstwa tunezyjskiego do standardów europejskich w zakresie funkcjonowania zamówień publicznych (7).
Harmonizacja prawa	Przybliżanie ustawodawstwa do norm europejskich w zakresach: środków sanitarnych i fitosanitarnych hodowli/ produkcji/ handlu zwierząt i roślin (8); zasad oznaczenia geograficznego produktów (9); zasad konkurencji (10) oraz udzielania pomocy państwowej (11)
Procedury techniczne i administracyjne w handlu	Standaryzacja procedur technicznych i administracyjnych w handlu/ tranzycie (12). Zasady transparentności reguł i zobowiązanie do ich publicznych konsultacji i informacji stron/ podmiotów, do których mają zastosowanie (13).
Zrównoważony rozwój i MSP	Uwzględnienie kosztów środowiskowych i społecznych pogłębionej współpracy handlowej (14).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Aouadi 2020.

KONTROWERSJE WOKÓŁ POROZUMIENIA O POGŁĘBIONEJ I KOMPLEKSOWEJ STREFIE WOLNEGO HANDLU

Krytyka liberalizacji handlu jako paradygmatu rozwoju

Wśród argumentów krytycznych, jakie towarzyszą dyskusjom wokół negocjowanego porozumienia, bardzo często pojawia się argument podważający zasadność samej propozycji pogłębionej strefy wolnego handlu jako modelu współpracy. Krytyce podlega paradygmat liberalnego rozwoju (teorii modernizmu), zgodnie z którym liberalizacja procesów gospodarczych, znoszenie barier celnych, uwalnianie czynników produkcji, ma nie tylko prowadzić do wzrostu gospodarczego, ale z czasem stać się katalizatorem demokratyzacji systemu. Takie założenia przyświecały też dekla-

racji barcelońskiej z 1995 r., w której za cel obrano doprowadzenie do utworzenia w regionie śródziemnomorskim strefy pokoju, stabilizacji i dzielonego dobrobytu. Liberalizacja handlu miała być narzędziem bezpośrednio prowadzącym do uzyskania tego celu. Arabska wiosna z 2011 r. w Tunezji, której bezpośrednich przyczyn należy upatrywać w słabej sytuacji ekonomicznej kraju, dobitnie pokazuje, że ten model rozwoju się nie sprawdził.

Uwolnienie gospodarki i handlu nie doprowadziło do liberalizacji czynników produkcji i przyrostu PKB. Jak zauważa Bichara Khader, w większości krajów obszaru Morza Śródziemnego, w których wdrażano programy modernizacyjne „prywatyzacja najczęściej polegała na przejściu od gospodarki planowej do tzw. gospodarki klanowej i zastąpienie monopolu państwowego przez monopol prywatny. W tym warunkach sektor prywatny nie uzyskał niezależności od państwa i nie stał się dynamicznym kreatorem miejsc pracy” (Khader 2010).

Poszukując wskaźników makroekonomicznych dla poparcia powyższych tez, napotykamy pewne trudności. Po pierwsze, analizy wpływu budowanej od 1998 r. strefy wolnego handlu na sytuację gospodarczą Tunezji nie są zbyt liczne. Po drugie, problemy natury metodologicznej nie pozwalają na wyizolowanie wpływów budżetowych/ przyrostów PKB z tytułu wolnoobrotowego obrotu artykułami przemysłowymi. Tworzone *ex post* raporty wpływu strefy wolnego handlu na gospodarkę tunezyjską, oddają ogólny obraz sytuacji gospodarczej państwa, która uzależniona jest od wielu zmiennych czynników wewnętrznych i międzynarodowej koniunktury, która niewątpliwie oddziałuje na sytuację makroekonomiczną państwa (Jonville 2018).

Przeanalizowane raporty sygnalizują negatywne konsekwencje wprowadzenia strefy wolnego handlu. Bedoui i Mongi wskazują, iż zniesienie ciał w okresie 1998-2008 i bezcłowy obrót artykułami przemysłowymi przyniósł spadek PKB rządu 2,4% w skali lat 1996-2013. Autorzy raportu zwracają uwagę na fakt, iż prognozowane na etapie przyjmowania układu stowarzyszeniowego tempo wzrostu rządu 5% PKB w skali rocznej nie zostało osiągnięte. Przyrosty budżetowe powodowane były procesami prywatyzacji i napędzane poprzez usługi aniżeli produkcję przemysłową na eksport (Bedoui, Mongi 2016: 22). Tempo wzrostu gospodarczego w Tunezji nie przekroczyło średnio 5% w latach 1995-2010, przy czym wskaźnik ten wynosił średnio 5,9% w latach 1986-1995, czyli przed podpisaniem układu stowarzyszeniowego (tamże: 26-27).

Z raportu przeprowadzonego przez *Copenhagen Economics* na zlecenie Komisji Europejskiej wynika, że układ o stowarzyszeniu nie zwiększył znacząco eksportu z Tunezji do UE. Nawet, jeśli sprzedaż na rynki europejskie wzrosła w wartościach bezwzględnych, mierzonych w wolumenie eksportu (ilości sprzedaży), wzrost jego wartości był nieznaczny. Europejskie cła przed zawarciem porozumienia były już niskie, więc ich zniesienie nie przełożyło się na znaczny wzrost dochodów z tytułu bezcłowej sprzedaży dóbr przemysłowych. Z drugiej zaś strony, sukcesywne redukcje i docelowe zniesienie taryf przywozowych do Tunezji znacznie zwiększyły import produkcji przemysłowej z krajów unijnych, powiększając negatywny bilans obrotów handlowych z UE (Bergstrand, Baier, Sunesen i in. 2011). Co więcej, podkreśla

się, iż zakładane programy wsparcia i restrukturyzacji lokalnego przemysłu, mające na celu wzmocnienie jego konkurencyjności w stosunku do oferty europejskiej, nie przyniosły zakładanego efektu. Projekty inwestycyjne w przemyśle tunezyjskim dotyczyły w szczególności północnych, dobrze rozwiniętych obszarów, potęgując przepaść rozwojową między regionami nadmorskimi a południem (Bedoui, Mongi 2016: 26-27). O nieudanej polityce restrukturyzacji przedsiębiorstw może świadczyć wiele upadłości zgłaszanych po 1998 r. Promocja produkcji eksportowej po 1995 r. spotęgowała zjawisko zamykania i wygaszania produkcji przemysłowej. Sektor przemysłu zmniejszył się o 55% w porównaniu z okresem poprzedzającym wejście w życie układów stowarzyszeniowych. Temu zjawisku towarzyszył wzrost bezrobocia z poziomu 10% do 16% w przeciągu lat 1995-2000, powodowany – jak możemy wyczytać z raportów – niewłaściwą polityką restrukturyzacji, która w ostateczności prowadziła do zamykania nierentownych zakładów produkcyjnych aniżeli ich przebranzowienia (Jonville 2018: 19).

Niewątpliwie niekorzystnie na eksport produktami przemysłu tunezyjskiego wpłynęło wygaszenie w 2005 r. porozumienia *Multifibre*, nakładającego ograniczenia handlu tekstyliami z Chinami. Przemysł włókienniczy, jeden z czołowych w Tunezji, musi od tej pory konkurować z krajami azjatyckimi o rynki europejskie (tamże).

Układy stowarzyszeniowe lat 90., choć skupiały się na wymianie dóbr przemysłowych, odbiły się negatywnie na produkcji sektora rolno-spożywczego. W ramach wynegocjowanych kontyngentów, bezcłowo na rynek UE mogły być eksportowane daktylę, oliwa z oliwek, tytoń, krewetki, tuńczyk. Orientacja polityki rolno-spożywczej na produkcję eksportową poskutkowała niedoborami w podaży dóbr pierwszej potrzeby (mleko i produkty mleczne, zboża, trzoda chlewna, rośliny oleiste) skazując gospodarkę tunezyjską na brak samowystarczalności żywnościowej i potrzebę poszukiwania zewnętrznych rynków zaopatrzenia (Rudloff 2020).

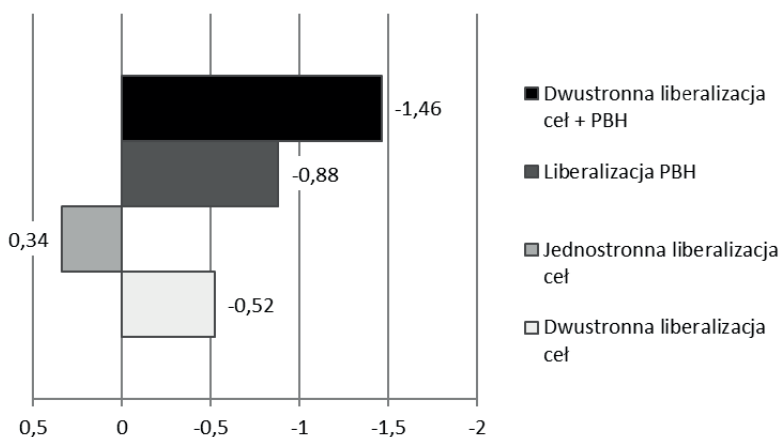
Na uwagę zasługuje fakt, że głównymi beneficjentami handlu artykułami rolno-spożywczymi są duże, nowoczesne gospodarstwa, z którymi te mniejsze i rozdrobnione nie są w stanie konkurować. Postępująca marginalizacja drobnego rolnictwa, oprócz pogłębiania zależności żywnościowej Tunezji może powodować utratę pracy znacznej części społeczeństwa, ponieważ w rolnictwie zatrudnionych jest blisko 17% aktywnych zawodowo Tunezyjczyków (tamże).

Negatywnego obrazu wpływu strefy wolnego handlu na sytuację makroekonomiczną państwa dopełniają analizy Austriackiej Fundacji na rzecz Rozwoju (ÖFSE). Podejmują one próby oceny wpływu poszerzonej strefy wolnego handlu na wzrost gospodarczy Tunezji. Choć mają czysto prognostyczny i tym samym hipotetyczny charakter, są często przywoływane przez przeciwników porozumienia jako dobitnie wskazujące na negatywny, wręcz szkodliwy wpływ na kondycję ekonomiczną Tunezji. Zgodnie z logiką przyjętego globalnego modelu handlu (ÖFSE Global Trade Model) założono cztery scenariusze wpływu gospodarczego projektowanej strefy wolnego handlu. Modele wymiany i ich przełożenie na PKB Tunezji przedstawiono na wykresie 1. W pierwszym scenariuszu założono całkowitą redukcję taryf i pozataryfowych barier w handlu na linii UE-Tunezja (dwustronna liberalizacja +PBH).

W drugim założono zniesienie pozataryfowych ograniczeń handlu w relacjach dwustronnych. Opcja trzecia przewiduje jednostronną, unijną redukcję taryf celnych. Czwarty scenariusz zakłada dwustronne zniesienie ceł. Zgodnie z przyjętym modelem tylko trzecia opcja przyczyni się do realnego, lecz nieznacznego, wzrostu PKB, rzędu 0,34% w skali roku. W pozostałych przypadkach liberalizacji handlu, PKB Tunezji odnotuje spadki, wśród których najdotkliwszy (-1,46%) nastąpi w przypadku całościowej, dwustronnej liberalizacji handlu, uwzględniającej redukcję pozataryfowych barier celnych (Tröster, Raza, Grumiller i in. 2019).

Wykres 1

Wpływ strefy wolnego handlu na PKB Tunezji w czterech wariantach wg. ÖFSE Global Trade Model



Źródło: Tröster, Raza, Grumiller i in. 2019.

Co więcej, zgodnie z raportem dalsza liberalizacja handlu potęgować będzie negatywny bilans handlu z UE. Prognozowany jest obopólny wzrost wolumentu eksportu (tak w ilości, jak i jego wartości). W przypadku Tunezji wzrośnie on o 4,4%, zaś w relacji UE-Tunezja prognozuje się wzrost rzędu nawet do 10,6% (tamże: 3).

Porozumienie o Pogłębionej i Kompleksowej Strefie Wolnego Handlu w świetle zasady asymetrii i preferencyjnego traktowania

W dokumencie otwierającym negocjacje porozumienia zawarto zobowiązanie do poszanowania suwerenności Tunezji i jej ekonomicznych wyborów, a także uwzględnienie zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczego. W jego praktycznym przełożeniu, Komisja Europejska stawia na asymetrię koncesji gospodarczych i preferencyjne traktowanie mające na celu ochronę słabszego partnera w drodze do ostatecznego celu porozumienia – strefy wolnego handlu (Jonville 2018: 3). Elementy tak założonego podejścia odnaleźć można w licznych propozycjach, które przedsta-

wia UE. Wiele z nich poddawanych jest krytyce strony tunezyjskiej, która podważa „ochronny charakter” proponowanych rozwiązań i tym samym kwestionuje zgodność priorytetów przyświecających negocjacjom z rzeczywistymi intencjami i w konsekwencji rezultatami podejmowanych działań.

Asymetryczne podejście służące słabszemu partnerowi i mniej konkurencyjnej gospodarce przejawia się choćby w przewidywanych okresach przejściowych dla pełnej liberalizacji cel, które w zależności od działu sektora rolnego może wynosić od 1 do 10 lat. Asymetria w tempie uwalniania cel oferowana słabszej gospodarce budowana jest w oparciu o tzw. listę negatywną, zgodnie z którą zwolnione z cel są wszystkie produkty z wyjątkiem tych enumeratywnie wymienionych na liście, należących do tzw. grupy towarów wrażliwych. Warunki liberalizacji obrotu produktami rolno-spożywczymi i rybołówstwa – mając na uwadze listę negatywną i asymetrię w liberalizacji obrotów dwustronnych – wydają się za razem ambitne i korzystne dla Tunezji. Tymczasem zasada asymetrii, na której UE oparła swoją filozofię współpracy, napotyka wiele głosów krytycznych. Bardziej asekuracyjna, aczkolwiek bezpieczniejsza dla słabszej i mniej konkurencyjnej gospodarki byłaby lista pozytywna, zgodnie z której logiką, całościowej, pełnej liberalizacji podlegają towary na niej zamieszczone. (*ALECA et agriculture...* 2019: 3) Co więcej, okresy przejściowe oferowane stronie tunezyjskiej wynikają nie tyle z podejścia propartnerskiego Komisji Europejskiej, co z zasad wolnego handlu *WTO*. Artykuł 24 *GATT*, przyjęty w ramach Rundy Urugwajskiej *GATT* (1965-1986) stanowi o zasadzie zróżnicowanego i specjalnego traktowania, zgodnie z którą państwa rozwijające się mogą korzystać ze specjalnego i zróżnicowanego traktowania uzyskując 10-letnie okresy przejściowe na drodze do pełnej liberalizacji obrotów handlowych (tamże: 2).

Biorąc pod uwagę potencjalne korzyści wynikające z oferty unijnej, należy zauważyć, że niezależnie od długości okresu przejściowego w redukcji cel, wysiłek i koszty liberalizacji obrotu produktami rolno-spożywczymi dla strony tunezyjskiej będą większe niż dla partnerów z Europy. Aktualne cła w imporcie produktów rolno-spożywczych są znacznie wyższe niż te nałożone przez UE na eksport śródziemnomorskiego sąsiada (z wyjątkiem cukru i produktów cukierniczych). Różnica ta wynika z faktu odmiennych praktyk ochrony rynku wewnętrznego. O ile w przypadku Tunezji, ochrona rynku rodzimego opiera się głównie na wysokich, rzędu 30%, cłach przywozowych, w UE przybiera formy subwencjonowania rolnictwa i pozataryfowych środków ochrony rynku wewnętrznego. Co więcej, analizując ewentualny wpływ na pozycję eksportową Tunezji należy zauważyć, że większość produkcji przeznaczona na handel do UE już podlega reżimowi preferencyjnemu, tak więc pełna liberalizacja obrotów nie będzie miała większego przełożenia na dochody z handlu zagranicznego. Podstawowy produkt eksportowy, oliwa z oliwek, podlega określonym kontyngentom importowym (tamże: 5). Eksport daktyli, krewetek i tuńczyka odbywa się przy zerowej stawce celnej w ramach umowy preferencyjnej. Cena pomidorów podlega mechanizmom standaryzowanej wartości w przywozie, zapewniającym cenę końcową produktu nie niższą niż ta proponowana przez producentów rynku europejskiego (tamże: 9; Mahjoub, Saadaoui 2015:18-20).

Kwestie regulacji z zakresu norm sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) podnoszone są przez Unię ds. Rolnictwa i Rybołówstwa. Organizacja postuluje konieczność głębszej analizy europejskiej propozycji w tym zakresie, zauważając, że skupienie się tylko na znoszeniu ceł bez poruszania zagadnień pomocy wewnętrznej, jaką UE proponuje rodzimej produkcji, jest ograniczające. Krytyczne odniesienia do zapisów rekomendujących harmonizację norm sanitarnych i fitosanitarnych są o tyle zasadne, iż normy SPS oprócz celu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, traktowane są w teoriach handlu międzynarodowego jako techniczne środki pozataryfowe ograniczające handel międzynarodowy. Nierzadko stanowią skuteczną zaporę dla produkcji rolno-spożywczej krajów rozwijających się w ich dostępie do krajów wysokorozwiniętych. Niewypełnienie standardów produkcji czy transportu może stać się przesłanką do wyeliminowania konkurencyjnego produktu poprzez zakwalifikowanie go jako niespełniającego norm SPS (Henson, Loader, Swinbank i in. 2000: 85-102). Nie umyka uwadze fakt, że konieczność standaryzacji i certyfikacji produkcji rolno-spożywczej zgodnie z normami SPS znacznie podwyższy koszty produktu finalnego, co z perspektywy wytwórców tunezyjskich nie jest korzystne. Proponowane standardy SPS są wyższe niż analogiczne uzgodnienia przyjmowane w ramach *WTO*. Tym samym propozycja harmonizacji środków ochrony sanitarnej i fitosanitarnej do poziomu europejskiego nazywane są znacząco „*WTO plus*”, i uważane za ponadmiarowe, mając na uwadze założenie asymetrycznego i zróżnicowanego podejścia w swoim zasadniczym celu stanowiące ochronę i zabezpieczenie interesów słabszego partnera (Mahjoub, Saadaoui 2015: 20).

Tunezja ratyfikowała Układ *WTO* o regułach sanitarnych i fitosanitarnych w 1998 r. i w tym samym roku wszedł on w życie. Zawarto w nim zobowiązanie do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego konsumentów, zgodnie z zaleceniami organizacji takich jak *Codex Alimentarius*, Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (*OIE*), przy jednoczesnym założeniu, że nakładane normy sanitarne nie mogą stanowić podstawy dla ograniczeń handlu zagranicznego w celu ochrony produkcji lokalnej. Z dyspozycji *WTO* wyczytać można zalecenie podnoszenia standardów krajowych dotyczących środków produkcji, ochrony, roślin i zwierząt, nie zaś ich ujednoczenie. *WTO* sprzyja poszukiwaniu rozwiązań prawnych zgodnie z zasadą „ekwiwalentu norm”, której celem jest ostateczny efekt ochrony, jaką norma wywołuje bez względu na różnice w ustawodawstwie wewnętrznym poszczególnych krajów (Lafrance 2019; *ALECA et agriculture...* 2019: 37-39).

W rozdziale dotyczącym norm SPS proponowanego Porozumienia o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu w artykule 1 zawarto sformułowanie, iż jednym z celów układu jest „implementacja pogłębiona porozumienia *WTO*”. Podejście unijne preferuje harmonizację prawa tunezyjskiego ze standardami SPS stosowanymi w obrębie krajów wspólnoty. Oponenti takiego rozwiązania: Unia ds. Rolnictwa i Rybołówstwa czy Generalna Unia Pracowników Tunezyjskich, odnoszą się do niego krytycznie tak w zakresie środka – modyfikacji prawa krajowego, jak i celu – ujednoczenie norm SPS w zgodzie z *acquis communautaire*. Podnoszone są obawy co do ciężaru finansowego, z jakim wiąże się ujednoczanie norm krajowych z rozwiązaniami

mi unijnymi. Kwestionuje się też zasadność proponowanego środka – harmonizacji uregulowań prawnych z zakresu funkcjonowania wspólnego rynku, bardziej ukierunkowane na państwa kandydujące do UE: Gruzję, Mołdawię, Ukrainę, w mniejszym stopniu adekwatne dla państw stowarzyszonych, nieaspirujących do pełnego członkostwa (Brésillon 2019, Guesmi 2019).

Oprócz sektora rolnego, którego negocjacje budzą wiele kontrowersji, tak w formie, przyjętego kalendarza znoszenia ceł, jak i zakresu ochrony rynku wewnętrznego, nie mniej problematyczne są negocjacje dotyczące liberalizacji usług. Jest to sektor kluczowy dla obu umawiających się stron. O jego znaczeniu świadczy udział usług w PKB, wynoszący w przypadku Tunezji 50%, UE – 75% (Jonville 2018: 20). W porównaniu z innymi krajami rynek usług w Tunezji wciąż podlega wzmocnionej ochronie. Tunezja przyjęła 25 zobowiązań do liberalizacji rynku usług przewidywanych w ramach *WTO* wobec 41 w przypadku Maroka, 88 Egiptu i Jordanii, 106 w UE. Tymczasem projekt umowy UE-Tunezja przewiduje dalsze znoszenie barier w dostępie dla usługodawców i łatwiejsze funkcjonowania dla nich na rynkach umawiających się stron. Dostęp ten pozostaje równy i ułatwiony tylko w teorii, czego dowodem jest przykład sektora usług teleinformatycznych. Usługodawcy z sektora informatycznego mają wolny dostęp do świadczenia usług na terenie UE, w praktyce utrzymywane są ograniczenia administracyjno-prawne: wymogi wizowe, utrudnienia w dostępie do usług bankowych na terenie Europy (Mezghani 2018, Jonville 2018: 21). Co więcej, chroniąc swój rynek wewnętrzny, Komisja proponuje ułatwienia w dostępie do wiz dla pewnych kategorii pracowników (specjalistów wyższego szczebla).

Kwestia zapewnienia wcielenia w czyn swobody świadczenia usług na rynkach wspólnoty jest jednym z podstawowych priorytetów Tunezji (Jonville 2018: 22). W tym zakresie stronie unijnej wytykana jest niekonsekwencja czy nawet opieszałość. Zwraca uwagę fakt, że Komisja Europejska skutecznie oddzieliła negocjacje w sprawie wolnego handlu od tzw. Porozumienia ws. Mobilności (*PPM*). Mobilność pracowników, swoboda przemieszczania się – jeden z filarów wolnego rynku usług – jest w procesie negocjacji pomijana, podczas gdy jest z nim bezpośrednio związana.

Niemniej problematyczny jest dział drugi projektu umowy z zakresu wolności inwestycji i ich ochrony. Celem zasadniczym jest włączenie Tunezji w globalny rynek przepływów kapitału zagranicznego poprzez wzmocnienie jej atrakcyjności inwestycyjnej. Obawy wywołują dwie zasadnicze kwestie. Pierwsza z nich dotyczy zakresu ochrony własności intelektualnej, która uderzy w rodzimych producentów i konsumentów. Jako przykład podaje się sektor farmaceutyczny, którego potencjalne straty stanowią koronny argument dla dowiedzenia obaw towarzyszących włączeniu zapisów z zakresu inwestycji i ochrony własności intelektualnej. Wraz z wejściem w życie porozumienia, korporacje farmaceutyczne uzyskają możliwość rejestracji patentów na okres 20 lat i tym samym ochronę dla swoich farmaceutyków. Automatycznie ograniczeniu, o ile nie zamknięciu, ulegnie rynek rodzimych producentów leków zamiennych. Prognozowane straty osiągną tunezyjski przemysł farmaceutyczny, którego produkcja pokrywa 70% zapotrzebowania rynku wewnętrznego, pośrednio

uderzy też w konsumentów, którzy staną przed koniecznością zakupu droższych leków, chronionych patentami (Brésillon 2019; Robert, Canonne, Dadci 2016:18-19).

Po drugie, zastrzeżenia budzi mechanizm rozstrzygnięcia sporów inwestor-przećiw-państwu (*ISDS*), który umożliwia inwestorom zagranicznym zaskarżenie państwa-siedziby inwestycji przed prywatnymi trybunałami arbitrażowymi, z pominięciem systemu prawnego kraju, w którym prowadzone są inwestycje. Powodem pozwu może być prowadzenie przez państwo określonej polityki, przyjęcie ustawy czy wydanie przez sąd orzeczenia niekorzystnego dla inwestora. Mechanizm towarzyszący umowom inwestycyjnym, jakie UE zawiera z krajami trzecimi, żywo dyskutowany też przy umowach z Kanadą i USA (*CETA*, *TTIP*), stanowi dla krajów rozwijających się duże ryzyko (Fritz 2015: 5). W zamian za nadzieję na przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych pole manewru dla prowadzenia własnych polityk publicznych może ulec ograniczeniu z obawy przed oskarżeniami stosowania praktyk monopolistycznych i nieuczciwej konkurencji.

Analizy potencjalnych szans i zagrożeń, jakie wypływają z *DCFTA* sięgają też działu dotyczącego harmonizacji przepisów z prawodawstwem UE (część 3 tabeli). Podnoszone są kwestie interpretacji artykułu 6 działu, w którym mowa o obowiązku Tunezji podporządkowania się normom europejskim i *acquis communautaire* w zakresie funkcjonowania wolnej konkurencji i zniesieniu regulacji sprzecznych z nimi (Jonville 2018: 23). Jak zauważa Bassem Karay, problematycznym z punktu widzenia interesów Tunezji, również tych przyszłych, jest brak jasnej definicji dorobku prawnego UE. Autor argumentuje, że „główna trudność polega na wyznaczeniu granic odpowiedniego dorobku prawnego UE, który obejmuje, poza prawodawstwem europejskim (prawo pierwotne i wtórne), interpretację przedstawioną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak również akty o charakterze nienormatywnym (rezolucje, deklaracje, komunikaty), które podlegają interpretacji zgodnie z zasadami i celami Unii. Tak sformułowany zapis, w argumentacji Karaya jasno ogranicza suwerenność decyzyjną Tunezji w zakresie funkcjonowania pomocy publicznej, będącej przedmiotem uzgodnień działu 3 Porozumienia (Karay 2018: 4). Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i prawo wtórne stałyby się głównym narzędziem regulującym funkcjonowanie przedsiębiorstw na terenie Tunezji, ograniczając pomoc publiczną do minimum. Co za tym idzie, dotychczasowe zasady organizacji przetargów publicznych, zawierające gwarancję wkładu kapitału krajowego i stanowiących gwarancje dla MŚP krajowych, nie mogłyby być dłużej praktykowane. Zgadzając się na układ z Unią w obecnej formie, Tunezja przyjąłaby na siebie zobowiązania prawne, ograniczając własną swobodę legislacyjną w tym zakresie (tamże: 6).

Sekurytystyczne podejście i warunkowanie współpracy

Trzecia pula argumentów przeciwników porozumienia wiąże się z hegemonistyczną pozycją, jaka zarzucana jest Komisji Europejskiej w negocjacjach układu z Tunezją. Jej przejawem jest brak partnerskiego podejścia i uzależnianie współ-

pracy w kluczowych dla Tunezji sektorach od uzyskania koncesji w kwestiach ważnych dla wspólnoty. Przewagi negocjacyjne, które dają możliwość działania z pozycji siły, patrząc na rozmiary dwóch gospodarek wydają się zrozumiałe. Tunezja z rynku wspólnotowego importuje 60% dóbr, eksportuje 74% do państw Europy. Udział Tunezji w handlu UE nie przekracza 1%. Co więcej, UE jest największym dawcą pomocy rozwojowej. Odnotowany wzrost wsparcia finansowego, również procesów demokratyzacji, w ostatnich latach jest znaczący. O ile w 2010 r. kwota pomocy finansowej wynosiła 77 milionów euro, o tyle w 2016 r. osiągnęła pułap 213,5 mln euro. Postanowienia wspólnego oświadczenia przewidują podtrzymanie pomocy rządu 300 mln euro w kolejnych latach (*Programmation de l'Instrument...: 4*).

Asymetria przewag UE może tłumaczyć jej pozycję negocjacyjną, a ze strony partnera słabszego odbierana jest jako element nacisku, który strona silniejsza używa w negocjowaniu porozumienia. W odbiorze przebiegu negocjacji przez stronę tunezyjską dominuje przeświadczenie o odchodzeniu od roli aktora normatywnego i partnerskiego, jaką UE deklarowała i do jakiej pretendowała do tej pory, na rzecz podejścia sekurytystycznego. Taka ocena wynika z wielu analiz, które jasno potwierdzają, że kwestie twardego bezpieczeństwa europejskiego dominują nad promocją demokracji. Wcieleniem podejścia sekurytystycznego Europy w swych relacjach z krajami sąsiedzkimi jest wykorzystywanie kanałów współpracy i jej warunkowanie w celu lepszej kontroli swoich granic i zmniejszeniu skali nielegalnej migracji. Koncesje taryfowe dla tunezyjskich towarów i usług wwożonych na rynki europejskie, w tym ułatwienia wizowe dla obywateli tunezyjskich świadczących usługi w UE, czy ustępstwa w innej ważnej dla Tunezji sprawie zniesienia rocznych ograniczeń kwotowych na przywóz do Europy nieprzetworzonej oliwy z oliwek, uzależnione są od postępów w negocjacjach porozumienia o readmisji migrantów z Tunezji (Guesmi 2019, Bisiaux 2020). Układu, co warto podkreślić, kontrowersyjnego dla Tunezyjczyków, pozwalającego na odesłanie nielegalnych migrantów nieposiadających obywatelstwa czy statusu rezydenta w Tunezji, dla których kraj ten jest miejscem tranzytowym do Europy (*Immigration: la Tunisie... 2014*). Co więcej rzeczony układ, negocjowany od 2014 r. w ramach tzw. Partnerstwa w sprawie mobilności w swojej warstwie przedmiotowej pozostaje bez związku z Porozumieniem o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu.

W negocjowaniu porozumienia o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu odnaleźć można elementy teorii Lavenex i Wichmanna, tzw. zarządzania zewnętrznego bezpieczeństwem wewnętrznym (Lavenex, Wichmann 2009). Służy to żywotnym, realnym interesom UE, nie współgra zaś z retoryką poszanowania demokracji, praw człowieka i partnerskiego podejścia negocjacyjnego.

W świetle powyższego przyjęta przez Komisję Europejską formuła *more for more*, oferowana państwom, które szybciej się reformują i dostosowują swoje ustawodawstwo do procedur unijnych, może być – zdaniem krytyków – narzędziem manipulacji i podtrzymywania sekurytystycznego podejścia w modelowaniu relacji między regionami. Obserwacja procesu negocjacji Porozumienia o Pogłębionej i Kompleksowej

Strefie Handlu między UE a Tunezją pozwala zauważać zależność między gotowością otwarcia rynków europejskich na towary tunezyjskie a „przejmowaniem przez kraj sąsiedzki” problemu migracyjnego.

ZAKOŃCZENIE

Porozumienie o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu UE-Tunezja negocjowane jest w odmiennym kontekście politycznym w porównaniu do lat 90., kiedy to podpisywano układ stowarzyszeniowy. Wiara w dobroczynne działanie wolnego rynku implikującego rozwój gospodarczy ustąpiła na rzecz protekcjonizmu i mniejszej skłonności włączania się w globalne procesy liberalizacji handlu. Sytuacja samej Tunezji jest też zgoła odmienna od tej z lat 90. i daleka od stabilnej. Młodej, zrodzonej w rewolucji 2011 r. demokracji towarzyszą kryzysy polityczne. Kruchość koalicji rządowych skutkuje brakiem możliwości sprawnego administrowania państwem. Na niestabilność polityczną nakłada się zły stan gospodarki. W 2019 r. wzrost gospodarczy Tunezji wyniósł 1%, inflacja oscylowała wokół 6%, bezrobocie wynosiło blisko 30% (*International Monetary Fund* 2020). Nie dziwi więc fakt, że negocjowany w takich warunkach układ jest szczególnie monitorowany. Tym bardziej że coraz częściej w aktualnej debacie publicznej pojawiają się wątpliwości co do jego pozytywnego wpływu na tunezyjską gospodarkę. Argumentacja przytoczona w opracowaniu jasno wskazuje na brak niezbitych dowodów w postaci wskaźników makroekonomicznych, które by świadczyły o pozytywnym przełożeniu częściowej strefy wolnego handlu realizowanej w ramach układu stowarzyszeniowego z 1995 r. na wyniki gospodarcze Tunezji. Proponowana asymetria liberalizacji ceł jest tylko środkiem pozornie uprzywilejującym słabszego partnera. Zakres ochrony pozataryfowej producentów rolnych z Europy, w przypadku producentów tunezyjskich stosowany jest w bardzo ograniczonym zakresie. Sprzeczne z zasadą asymetrii i zróżnicowanego traktowania pozostają uzgodnienia w zakresie inwestycji czy środków ochrony własności intelektualnej. Niekorzystne z punktu widzenia interesu Tunezji jest przyjęcie zasady rozstrzygania sporów na linii przedsiębiorstwo zagraniczne-państwo przez trybunały arbitrażowe ds. sporów inwestycyjnych. Kwestionowana jest zasadność transpozycji prawodawstwa unijnego z zakresu funkcjonowania wspólnego rynku, mniej adekwatna dla państw niemających w perspektywie pełnego członkostwa. Na polu metod i technik negocjacyjnych pada zarzut stosowania metod nacisku i uzależniania koncesji handlowych i liberalizacji zasad przepływu osób i usług od podatności strony tunezyjskiej na współpracę w kwestiach bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii.

Choć niedoskonale w swej aktualnej formie, partnerstwo UE-Tunezja jest nieuniknione. Młoda arabska demokracja potrzebuje podtrzymania kanałów współpracy i wsparcia tak technicznego, jak i finansowego, jakie płynie ze strony europejskich sąsiadów. O tym, jak ostatecznie będzie wyglądać porozumienie, zadecydują kolejne rundy negocjacyjne. Czy przybierze zupełnie nową nazwę i formę? Za tym optuje

Mediterranean Development Initiative proponując Porozumienie Partnerskie na rzecz Transformacji Ekonomicznej, w swoich priorytetach inkluzywne i opierające się na zrównoważonym rozwoju, wymianie dobrych praktyk, ochronie środowiska, dialogu międzykulturowym, współpracy w sprawach mobilności i migracji (*Tunesie-Union Européenne: et si ALECA devenait APTE 2020*). Jest to mało prawdopodobne, choć należy się spodziewać, że wiele z jego postulatów zostanie włączonych do agendy dalszych negocjacji *DCFTA*, by jego finalna wersja współgrała z potencjałem gospodarki tunezyjskiej i odzwierciedlała oczekiwania społeczne.

Biorąc pod uwagę te ostatnie, negocjacje w swojej dalszej fazie powinny 1) być poprzedzone kompleksową analizą oceniającą wpływ strefy wolnego handlu na gospodarkę Tunezji; 2) być prowadzone z włączeniem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w tym związków zawodowych, do komitetu sterującego odpowiedzialnego za negocjacje; 3) rozszerzać współpracę handlową opierającą się w głównej mierze na liberalizacji handlu również o kwestie współpracy naukowej i kulturowej; 4) uwzględniać/łączyć się z negocjacjami Programu na rzecz mobilności; 5) gwarantować utrzymanie zasad preferencyjnego traktowania dla przedsiębiorców rodzimych w zakresie zamówień publicznych i ochrony dla MŚP; 6) przyjąć zasadę asymetrycznej liberalizacji ceł na bazie listy pozytywnej; 7) zrezygnować z postulatu harmonizacji prawnej z zakresu wspólnego rynku opartej na transpozycji *acquis communautaire* do prawa Tunezji na rzecz zbliżania norm.

Wymienione powyżej propozycje mają charakter postulatowy. Można się jednakże spodziewać, iż będą uwzględniane w kolejnych rundach negocjacyjnych porozumienia. Z jednej strony odzwierciedlają one postulaty strony tunezyjskiej, z drugiej zaś są wcieleniem w czyn zasad EPS promujących we współpracy z partnerami rozwiązania szyte na miarę i asymetryczne podejście.

Bibliografia

- Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la République tunisienne et documents annexes*, Journal officiel des Communautés Européennes n°L.198/3, 08.08.1969.
- Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République tunisienne*, Journal officiel des Communautés Européennes, n°L. 265/2, 27.9.1978).
- Accord Euro-Méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part*, (OJ L 97, 30.03.1998).
- ALECA et agriculture Au-delà des barrières tarifaires* (2019), Rosa Luxemburg Stiftung, North Africa Office, http://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/20190424-etude_utap-a-5-bap-web-2.pdf (dostęp: 20.09.2020).
- Aliriza F. (2019), *Calls to "Block" Tunisia-EU Trade Deal Get Louder*, Meshkal 20.05.2019, <https://meshkal.org/?p=214> (dostęp: 19.09.2020).
- Aouadi S. (2020), *Les relations commerciales tuniso-européennes : Evaluation de l'accord d'association de 1996 et Étude d'impacts du projet d'Accord de Libre-Échange Complet et Approfondi (ALECA)*, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueeros/tunesien/16426.pdf> (dostęp: 19.09.2020).

- Bedoui A., Mongi M. (2016), *Evaluation du partenariat entre l'Union européenne et la Tunisie*, Tunis: RLS.
- Bergstrand J., Baier S., Sunesen E. R., Thelle M. H. (2011), *Ex-Post Assessment of EU Free Trade Agreements: an econometric assessment of their impact on trade*, Copenhagen Economics, Study commissioned by the Directorate General for Trade of the European Commission, https://www.eurochamvn.org/sites/default/files/uploads/pdf/EU%20Six%20FTAs%20tradoc_147905.pdf (dostęp: 20.09.2020).
- Brésillon T. (2019), *Accord de libre-échange ALECA : 9 risques identifiés par la société civile tunisienne*, Terre Solidaire 15.05.2019, <https://ccfd-terresolidaire.org/nos-combats/partage-des-richesses/accord-de-libre-echange-6372> (dostęp: 20.09.2020).
- Callies de Salies B. (2007), *Union européenne-Tunisie (1995-2005): bilan de l'accord d'association*, „L'Année du Maghreb” 2: 427-431.
- Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM (2004) 373 final, Brussels 12.05.2004.
- Guesmi H. (2019), *L'Europe veut imposer aux Tunisiens un projet de dépendance économique totale*, „Le Monde” 17.05.2019 https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/05/17/l-europe-veut-imposer-aux-tunisiens-un-projet-de-dependance-economique-totale_5463436_3212.html (dostęp: 20.09.2020).
- Henson S., Loader R., Swinbank A., Bredahl M., Lux N. (2000), *Survey on the impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Developing Countries*, University of Reading, UK, „World Development” 29(1): 85-102.
- Immigration: la Tunisie et l'UE signent un « partenariat de mobilité »* (2014), „Jeune Afrique » 03.03.2014, <https://www.jeuneafrique.com/165162/politique/immigration-la-tunisie-et-l-ue-signent-un-partenariat-de-mobilit/> (dostęp: 20.09.2020).
- International Monetary Fund, *Key Questions on Tunisia*, <https://www.imf.org/fr/Countries/TUN/tunisia-qandas> (dostęp: 20.09.2020).
- Jonville M. (2018), *Perceptions de l'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). Etude des attentes et conséquences économiques et sociales en Tunisie*, Tunis: Forum Tunisienne pour les Droits Economiques et Sociaux, <https://ftdes.net/rapports/etude.aleca.pdf> (dostęp: 20.09.2020).
- Kalicka-Mikołajczyk A. (2016), *Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu — nowa forma współpracy gospodarczej Unii Europejskiej z krajami partnerskimi Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 22/2: 27-42, DOI: 10.19195/2084-4093.22.2.2.
- Karay B. (2018), *L'ALECA, analyse de certaines dispositions de l'offre européenne*, EuroMed Droits, <http://www.aleca.tn/2018/08/laleca-analyse-de-certaines-dispositions-de-loffre-europeenne-avril-2016/> (dostęp: 21.09.2020).
- Khader B. (2010), *European interests in the Arab World*, w: Casa Árabe, *European Union and the Arab World*, Madrid: Casa Árabe-CIDOB: 14-29.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Silna europejska polityka sąsiedztwa*, KOM(2007) 774, Bruksela 05.12.2007.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, COM (2006) 726 final, Brussels 04.12.2006.
- Lafrance C. (2019), *Accord de libre-échange avec l'UE : « L'Aleca renforcera la dépendance de la Tunisie »*, „Jeune Afrique” 14.05.2019, <https://www.jeuneafrique.com/774103/economie/accord-de-libre-echange-avec-lue-laleca-renforcera-la-dependance-de-la-tunisie/> (dostęp: 20.09.2020).

- Lavenex N., Wichmann S. (2009), *The External Governance of EU Internal Security*, „Journal of European Integration” 31(1): 83-102, DOI: 10.1080/07036330802503932.
- Mahjoub A., Saadaoui Z. (2015), *Impact de l'accord de libre-échange complet et approfondi sur les droits économiques et sociaux en Tunisie*, Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme.
- Mezghani M. (2018), *ALECA et services informatiques : Opportunité & préalables à un accord réussi*, Solidar Tunisie, <http://www.aleca.tn/wp-content/uploads/2018/04/ALECA%20et%20service%20informatique%20%20Solidar.pdf> (dostęp: 21.09.2020).
- Fritz T. (2015), *Międzynarodowe umowy inwestycyjne pod lupą. Dwustronne umowy inwestycyjne, polityka inwestycyjna Unii Europejskiej i rozwój międzynarodowy*, Instytut Globalnej Odpowiedzialności, <https://igo.org.pl/umowy-inwestycyjne-pod-lupa-raport-o-ids/> (dostęp: 21.09.2020).
- Bisiaux S.-A. (2020), *Politique du non-accueil en Tunisie. Des acteurs humanitaires au service des politiques sécuritaires européennes*, Rapport conjoint Migreurop, FTDES, <http://ftdes.net/rapports/ftdes.migreu.pdf> (dostęp: 19.09.2020).
- Programmation de l'Instrument européen de voisinage (IEV) (2014-2020). Cadre unique d'appui UE-Tunisie (2017-2020)*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ssf-tunisia-c_2017_5637_1_annex_fr_v1_p1_944238.pdf (dostęp: 19.09.2020).
- Robert D., Canonne A., Hakuma Dadci L. (2016), *UE-Tunisie : diktat de la libéralisation commerciale ou partenariat authentique?* AITEC, http://aitec.reseau-ipam.org/IMG/pdf/ue-tunisie_diktat_de_la_liberalisation_du_commerce_ou_partenariat_authentique_.pdf (dostęp: 21.09.2020).
- Rudloff B. (2020), *A Stable Countryside for a Stable Country? The Effects of a DCFTA with the EU on Tunisian Agriculture*, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, „SWP Research Paper” 2, Berlin https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2020RP02_rff.pdf (dostęp: 20.09.2020).
- Smith M. E., Webber M. (2008), *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of “new partnership perspectives”*, „European Foreign Affairs Review” 13: 73-95.
- Szczepankiewicz E. (2010), *Region Maghrebu w polityce Unii Europejskiej: założenia, uwarunkowania i efekty współpracy*, Kraków: Oficyna Wydawnicza Abrys.
- Tröster B., Raza W., Grohs H., Grumiller J., Staritz C., Arnim (2019), *Accord de Libre-échange Complet et Approfondi UE-Tunisie (ALECA): Impacts macroéconomiques et réponses politiques favorables au développement*, „Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE“, https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Policy-note/PN28a_Tunisia_DCFTA_fr.pdf (dostęp: 20.09.2010).
- Tunisie – Union européenne : Et si l’ALECA devenait APTE?*, 2020, *Webmanagercenter* [online 20.06.2020] <https://www.webmanagercenter.com/2020/06/24/452664/tunisie-union-europeenne-et-si-laleca-devenait-apte/> (dostęp 20 września 2020 r.)
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, COM (2011) 303 final, Brussels 25.05.2011.

Dr Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński, (szczepewa@poczta.onet.pl)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Tunezja, strefa wolnego handlu

Keywords: European Union, Tunisia, free trade area

ABSTRACT

The Deep and Comprehensive Free Trade Area agreements (DCFTA) are an instrument for implementing the European Neighbourhood Policy adopted in 2004. Their main goal is to enhance a wider integration of the countries of the Southern and Eastern Partnership into the Community market in order to strengthen stability, security and prosperity of the associated countries. Thus, the DCFTA goes beyond the framework of the Association Agreements concluded in the 1990s. They offer broader cooperation beyond the Free Trade Area for industrial goods and promote regulatory harmonisation in areas that affect trade, especially sanitary and phytosanitary regulations, customs and border procedures, competition and public procurement regulations. Negotiations for an agreement with Tunisia began in 2016 and have not been concluded to this day. The proposed agreement raises a lot of controversy about both the scope and the negotiating practices of the stronger partner.

Based on content analysis, including media discourse, systemic, economic and legal analysis, three research questions were formulated: (1) Is the adopted model of trade liberalisation in the form of a free trade area beneficial to the Tunisian economy in the long term?; (2) Are asymmetry and differentiation in approach – the solutions adopted in the DCFTA - individualistic tailor-made solutions that sufficiently protect the weaker Tunisian economy?; (3) Does the EU use pressure methods and cautious approach in negotiations to model relations with the countries around it?

The answers to these questions will help to confirm the hypothesis that the DCFTA is an asymmetric free trade agreement whose model, projected results and adopted tactics do not serve the interests of Tunisia.

MAŁGORZATA CZERMIŃSKA
Kraków
ORCID: 0000-0002-6935-1031

THE EUROPEAN UNION AS TRADE POWER – THE SIGNIFICANCE OF COMMON COMMERCIAL POLICY

INTRODUCTION

The European Union (EU) is ranked second (just behind China – 16.6%) as regards the global export of goods (16.6% in 2019) and is also the second largest (behind the USA – 16.5%) importer (15.9%). As far as the import and export of services are concerned, it takes the first place with a share of 25.5% and 20.2% respectively (own calculations based on Eurostat, data for 2019, EU-28).

The size of the EU market gives it considerable bargaining power. In fact, the EU is not only a trade power, it is becoming so also because of trade. The strength lying in trade is that the EU market access is discussed during trade negotiations to boost the export of goods, capital and services (by reciprocal and unilateral preferences)¹, and through trade, it consists in the export of the EU's solutions and standards. The EU also seeks to bring about changes to internal policies of its trading partners, from labour standards to human rights, and more generally, it strives to develop new models of global management. Cardinal importance in the development of the EU's position as a leading power in trade and through trade is attached to the EU's common commercial policy (CCP) (table 1). A commercial policy is an important indicator of the economic standing of a state pursuing that policy and an indicator of the course of its foreign and economic policy. The same concerns also the EU's common commercial policy.

The EU is a power in trade, which means that access to the EU market is used to boost the exports of its own goods, capital and services and a power through trade, which entails the export of EU legal regulations and standards (Table 1). These two dimensions cannot be separated from each other, as the export of EU standards can often be a precondition for gaining access to the EU market (Meunier, Nicolaidis 2006: 910). The way in which these two forms of trade authority are utilised (in trade and through trade) depends, obviously, on the nature of trade relations, namely, whether they are bilateral, regional or global. The EU applies conditionality in its commercial

¹ Major trade powers derive their authority from the use of access to their own markets as a bargaining chip in order to effect specific changes in their partners' behaviour and policy.

policy, combining preferential access to its market with the achievement of the objectives of non-commercial policy with respect to its trading partners. That conditionality can be defined as conferring benefits on a third country, which is subject, however, to a beneficiary meeting specific conditions (Kishore 2017: 98) or as a mechanism for introducing political reforms or imposing policies which a beneficiary country would not opt for voluntarily (Morrissey 2005: 238-239).

Table 1

Forms of EU's Trade Power in View of Common Commercial Policy

Nature and dimension of trade relations	Power in trade Exports of goods, services and capital	Power through trade Export of norms and standards
Bilateral and regional	The (symmetrical and asymmetrical) facilitation of access to market – agreements on customs union, free trade areas, economic partnership agreements	Exporting EU single markets rules and broader governance tools – deep and comprehensive free trade agreements, new-generation trade agreements
Global	Multilateral negotiations and EU's position within the GATT/WTO	Pushing through new negotiating areas

Source: own elaboration

If one is to consider the new forms of activities of the subjects of contemporary international relations and the fact that new, in terms of quality, areas are created around them, which are perceived as something more than simply geopolitical regions, a reference is more and more frequently made to a geoeconomics area. For such an approach, three dimensions must be taken into account: geographical (the concept of space, place and time), economic (globalisation, scale of production, commercial and economic policy) and studies into the state and its boundaries (Halizak 2012b: 31). A commercial policy is an important indicator of the economic standing of a state pursuing that policy and an indicator of the course of its foreign and economic policy. The same concerns also the EU's common commercial policy. It should combine long-term goals with the realities of the common market and geoeconomics environment. In the context of a game of powers in international relations, it seems to be correct to claim that the most important characteristic of the international geoeconomics area understood in this way is nowadays the existence of three mega regions: the USA, the EU and China, which means that one has more and more often to believe that there is geoeconomics trilateralism, or in line with the growth pole theory – a three-pole system (Halizak 2012a: 697). The argument for the existence of these three centres may be the fact that they participate in the global trade, investments, global GDP and interactions between them and third countries. The triad in question determines the form of the system of reciprocal economic relationships in the global economy, and relations among them have a powerful effect on the way the international economic security looks like, antagonisms among the poles are manifested mainly through economic means. In fact, this new manner of rivalry among countries is called by

E. Luttwak geoeconomics, where an equivalent of fire power is investment capital, and instead of various types of weapon, barriers to trade are built. The geoeconomics arsenal comprises a variety of different instruments, such as protective tariffs, subsidies, embargoes, quantitative restrictions, technical standards, norms, certificates and other (Luttwak 2000: 154). Hence the common commercial policy being pursued offers opportunities for building the EU's trade power within its geoeconomics area.

This article aims to demonstrate the significance of the common commercial policy to the EU's position in the international scene as a trade power. The research hypothesis formulated in the article is that the EU is a trade power both in and through trade, is capable of influencing other states' policy and builds its position because of the trade policy it pursues.

The first part shows the evolution of the EU's common commercial policy in the context of treaties, starting with the provisions of the Treaty of Rome and ending with the Treaty of Lisbon. The analysis is based not only on treaty provisions, but also rulings of the Court of Justice of the EU, which – due to their impact on the interpretation of law – had a prominent role in shaping the commercial policy, specifically in the context of the EU's importance in the international scene as a trade power. One cannot consider the evolution of the common commercial policy separately from the worldwide and the EU's economic situation, as well as independently of the multilateral trading system. Hence also these elements were taken into account in order to determine the periods of the common commercial policy development. Next, an analysis was conducted to examine how basic macroeconomic indicators designed to determine the volume of exports and imports, referring to the openness of economy (the share of trade in GDP)² and the share in global trade, and reflecting the EU's importance in trade, changed over time (in correlation with the periods of the CCP development).

Next chapters of the article present determinants for the EU's trade power through trade, referring to the sources of its trading strength (but also weaknesses) within the framework of the treaty-based commercial policy (trade agreements with third countries and the EU's position in the multilateral trading system). To this end, the EU's role in the World Trade Organisation (and formerly in the General Agreement on Tariff and Trade) has been described. To demonstrate that the EU is power through trade also by reason of the export of its own norms, standards, values, preferential trade agreements made with third countries have been analysed.

Empirical (indirect observation and description) and general methods, including deduction and induction, were used to achieve the aim of the study. Research techniques such as cause-and-effect, comparative, documentary, historical, and synthesis were of great importance.

The literature on the subject provides works on the EU's role in international relations, including also as a trade power (*inter alia*: Hîncu 2013; Kołodziejczyk 2017;

² Similar indices of openness were used, among other things, in the publications of Rymarczyk 2010: 256; Kotcherlakota, Rittenhouse 2010: 125-133; Kotcherlakota, Lundeen 2016: 5-33.

Meunier, Kalypso 2006; Postnikov 2020). On the other hand, publications on the common commercial policy usually concern its selected instruments, trade relations with third countries or the EU's role in the multilateral trading system (Felbermayr, Göler, Kalina 2017; Kawecka-Wyrzykowska 2015; Koné 2010; Leblond, Viju-Miljusevic 2019; Mazur 2017; Puślecki, Skrzypczyńska 2011; Rudloff 2017). There are, however, no works that would at the same time present research into the effects of the common commercial policy on building the EU's trade power both in trade and through trade. Researches into relationships between the evolution of the common commercial policy and the EU's trade and the openness of the Union's economy have a unique nature, which is not reflected in the literature on the subject. Also, researches into building the EU's power through trade in connection with an analysis of provisions contained in agreements made by the EU with third countries are relatively rare. They include only the studies carried out by H. Horn, P. C. Mavroidis and A. Sapir (2010) or Hofmann, Osnago and Ruta (2017), which are referred to in the article.

EVOLUTION OF COMMON COMMERCIAL POLICY AND ITS SIGNIFICANCE FOR STRENGTHENING EU'S POSITION IN INTERNATIONAL TRADE

In an open economy, not only goods are exported from a given country, but also a domestic market is opened to goods from abroad, and a country is integrated into the international division of labour. A commercial policy has a direct bearing on trade volumes, which means that the greater trade volume, the more open economy. Higher trade volumes contribute to economic growth and improved well-being, which stems, among other things, from an increase in specialisation (higher output resulting from production based on comparative advantage) and a rise in consumption (a wider selection of goods at lower prices for consumers). A positive effect of a commercial policy and trade on economic growth is reflected abundantly in theoretical and empirical research³.

The Common Commercial Policy is – apart from agricultural policy and competition policy – considered the oldest and the most communitarised (since 1970) of all the EU's policies. Since the introduction of the customs union in 1968, the CCP has changed significantly, and these changes concern two dimensions: countries – the number of EU Member States has increased to 28 (now 27), and the coverage. In fact, the commercial policy initially covered only trade in goods and over time also trade in services. With the entry into force of the Treaty of Lisbon on 1 December 2009, the common commercial policy moved into a new era. The Treaty on the

³ It is difficult to quote every research that investigates the issues in question, as there is a rich variety of such research. From a theoretical point of view, the following can be mentioned: (Ben-David, Loewy 2003; Rivera-Batiz, Romer 1991; Rodrigez, Rodrik 1999); and many more. In a neoclassical approach, a commercial policy may contribute solely to an increase in GDP per capita, however, it does not have any effect on a long-term growth rate. Nevertheless, further, new model-based (endogenous) theories imply that also long-term effects may occur.

Functioning of the European Union substantially increased the role of the European Parliament in the process of shaping the commercial policy, compared to the role of the European Commission and the Council – this resulted, particularly, from the fact that the European Parliament was granted the right to accept or reject all trade and investment agreements and the right to take joint decisions while enacting framework legislation. Furthermore, the CCP coverage was extended to include direct foreign investments.

The commercial policy has a powerful effect on the external economic links of the EU, especially, when one considers the fact that it no longer includes only the cross-border movement of goods, but also the exchange of services and direct foreign investments. Furthermore, it also covers cross-sectoral issues, such as the protection of intellectual property right in international trade.

During more than fifty years of its existence, the common commercial policy has undergone changes concerning not only its coverage (resulting from amendments to the treaty), but also priorities and the strategy followed. The processes which took place in the global trade in the 1990s: a rise in investment flows, the increased importance of emerging economies (China, India) and establishing the World Trade Organization (WTO), contributed to a broader view of the EU's commercial policy, including its objectives and relationships with third countries. However, two dimensions of the CCP were and are still relevant – multilateralism and regionalism, with the latter becoming the centre of attention at the beginning of the 21st century.

In 2006, the European Commission put forward a new strategy for the Development of commercial policy, contained in a document called “Global Europe: Competing in the World”. The Commission was of the opinion that the global economy had changed, and consequently, the EU's commercial policy had to be adapted to these changes, specifically, it should take into consideration an increasing role of emerging markets in the global trade and commercial strategies employed by competitors, in particular, the United States. The reasons behind choosing the major trading partners with whom preferential trade agreements are to be made should be of an economic nature; indeed, attention must be given to market potential (size and economic growth) and the level of security in exports from the EU (tariff and non-tariff barriers). Hence priority was assigned to the following partners – the Association of South East Asian Nations (ASEAN), South Korea and Mercosur (the Southern Common Market). Further, trade facilitation provisions must be incorporated into free trade agreements and the issue relating to non-tariff barriers must be dealt with through regulatory convergence, whenever possible. Trade agreements should also contain provisions regarding intellectual property rights and competition (European Commission 2006). In 2010, the European Commission sent a new communication pertaining to the common commercial policy (European Commission 2010). The key assumptions of the CCP development strategy did not differ considerably from the 2006 programme. A high priority for the commercial policy was still placed on obtaining better access to the greatest and the fastest growing global economies, in particular, by means of trade agreements.

In October 2015, the European Commission (2015) published another document which defined a new commercial and investment strategy for the EU. The new strategy laid emphasis on transparency, sustainable development, human rights, which meant that the CCP would become more effective, more transparent and would reflect not only the interests of Europeans, but also specific values.

Changes to the common commercial policy indeed bring about an increase in the openness of the EU's economy and its trade, and therefore contribute to strengthening the EU's position in the international scene. The evolution of the common treaty-based policy was looked at from a wider perspective, not only from the angle of changes to treaty provisions, but also the division of competences, and the consequences that such changes may bring about not only for the trade of the EU itself, Member States, but also for the deepening and widening of the European integration, changes of the EU environment and within the EU environment, including also in the multilateral system (Table 2). It must be emphasised that a study into relationships between the evolution of the commercial policy and the development of indicators pertaining to trade is difficult and carries a risk of error. Despite the fact that the commercial policy is by its very nature endogenous, it is also economically exogenous, and therefore those indicators are affected not only by the CCP, but also, for instance, a global economic situation, a financial crisis etc. Moreover, the consequences of changes made to the commercial policy may be noticed only after a certain period of time. And finally, a study into the volume of trade in the context of the CCP evolution could be accompanied by greater disaggregation (both at a goods and services level) and an analysis of not only trade flows, but also of price levels for both exports and imports.

Table 2

Evolution of Common Commercial Policy in View of Treaties, Most Relevant EU Documents and Changes in Multilateral Trading System

Treaty/document	Period*	Main Changes Introduced to CCP
Treaty of Rome	1st Period, 1958-1969	Foundations for the common commercial policy were laid, customs duties and quantitative restrictions in mutual trade were eliminated; the customs union was created on 1 July 1968; the CCP coverage – trade in goods and border measures (changes to rates of customs duties, trade and customs agreements made, trade liberalisation measures, export policy, trade protection measures); customs duties reduced on average by 35% as part of the GATT Kennedy Round (1963-1967).
Treaty of Rome, Treaty of Accession of the United Kingdom, Denmark and Ireland, Greece	2nd Period, 1970-1983	Formal introduction of CCP since 1970; the crisis in global economy of the 1970s, two oil shocks, the collapse of Bretton Woods system in 1971 – most countries opted out of the fixed exchange rate policy; policy of protectionism (public aid and protection against foreign competition in the form of commercial policy measures), which entails mainly protecting and supporting the industries which are of key importance to national economies, so-called national “champions” – in particular, petrochemical, shipbuilding, steel, automotive, chemical, telecommunications, air and sea transport, IT industry; the

		<p>protection of certain sectors by means of commercial policy measures, including Voluntary Export Restriction Agreements (VERs) entered into bilaterally by individual Member States, which safeguarded against increased imports, for instance, from Japan and other East Asia countries; 1st half of the 1970s – preferential trade agreements with EFTA countries, and furthermore, with the African, Caribbean and Pacific countries, preferences for Mediterranean countries; 1977 – the United Kingdom, Denmark and Ireland joined (a five-year transitional period) the customs union and were covered by CCP rules; Member States could impose trade restrictions on a national level (e.g. non-tariff quotas), voluntary export restraints (Article 115 of the Treaty of Rome); GATT Tokyo Round negotiations (1973-1979) and reduction in customs duties by approx. 35%.</p>
<p>European Commission White Papers containing a programme for developing the internal market; (1985); the Single European Act (signed in 1986)</p>	<p>3rd Period, 1984-1992</p>	<p>1985 – Greece joined the customs union and was covered by CCP rules (a five-year transitional period, not longer than seven years); the creation of the common market with four freedoms; 1992 – Spain and Portugal joined the customs union and were covered by CCP rules (seven-year transitional periods); Member States could impose trade restrictions on a national level (e.g. non-tariff quotas), voluntary export restraints (Article 115)**; the Uruguay Round negotiations (1986-1994); the qualified majority voting requirement was introduced instead of unanimity in matters concerning the internal market, in particular, also in the case where the rates of customs duties were to be changed, the Treaty of Maastricht was signed</p>
<p>The Treaty of Maastricht, treaties of accession of Austria, Finland and Sweden</p> <p>Final Act of the Uruguay Round</p> <p>The Treaty of Amsterdam</p>	<p>4th Period, 1993-2002</p>	<p>The Treaty of Maastricht entered into force (1/11/1993); organisational changes to CCP provisions; further considerable supranationalisation of CCP; the introduction of trade restrictions on a national level was seriously limited (Article 115). Pursuant to the European Court of Justice Opinion 1/94, the European Commission represents all Member States, however, the competence for entering into the General Agreement on Trade in Services (GATS), trade-related aspects of intellectual property rights (TRIPs) is shared between the Community and Member States. Austria, Finland and Sweden joined the customs union and the common market – 1995. The liberalisation of trade (reduction in customs duties on trade in industrial goods, reduction in customs duties and subsidies in agricultural trade within several years), consequently, the rates of customs duties in the EU customs tariff declined in the 2nd half of the 1990s; the creation of the European Economic Area; an agreement with Turkey on the formation of a customs union from 1996, the Barcelona Process from 1995 and negotiating trade agreements with Mediterranean countries, negotiating Stabilisation and Association Pacts with the Western Balkans countries; achieving the geostrategic objectives of the CCP in the form of trade agreements made with Mexico, Chile and South Africa.</p> <p>Extension of CCP coverage: The Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and following the consultation with the European Parliament, may extend regulations pertaining to the common commercial policy to include negotiations and trade agreements concerning cross-border services and intellectual property rights.</p>

The Treaty of Nice, treaties of accession of ten countries of the Central and Eastern Europe.	5th Period, from 2003 to the financial crisis in 2009	Further extension of the CCP coverage – it included trade-related aspects of intellectual property rights and trade in services, except for trade in cultural and audiovisual services, educational services, and social and human health services (the coverage also included not only border measures but also behind-the-border measures). Ten countries joined the customs union and the common market on 1 May 2004; the failure of the WTO Doha Round negotiations
Global dimension of Europe – competing on the global market, the Commission of the European Communities	New strategy for the CCP development – 14 Oct 2006	A new strategy and a change of priorities in the CCP: the shift from multilateralism to bilateralism in the common commercial policy; priority was assigned to the following partners: ASEAN, South Korea and Mercosur, as well as India, Russia and the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf; the pursuit of making deep trade agreements with designated countries, the object of which would be not only the liberalisation of trade in goods, but also of services and investments. The pursuit of entering into new-generation trade agreements with trading partners: Korea, Canada, Japan and with the EU's eastern and southern neighbours.
The Treaty of Lisbon Trade, growth and global policy. Commercial policy as a key element of the Europe 2020 strategy, the European Commission Trade with benefits for all. Towards a more responsible commercial and investment policy, the European Commission	6th Period, from 2010	Entry into force of the Treaty of Lisbon (01/12/2009); further extension of the CCP coverage to include all services and direct foreign investments, the European Parliament's role strengthened considerably
	9 Sep 2010	The 2006 strategy is continued, utmost importance is still attached to bilateral agreements with key partners; including with ASEAN countries, starting from Malaysia and Vietnam, to deepening trade and investment relations with the Far East; negotiating, and then making new-generation agreements with South Korea, Canada, Japan, Singapore, Vietnam.
	14 Oct 2015	The 2010 strategy was continued, with emphasis being laid on transparency, sustainable development, human rights, which meant that the CCP would become more effective, more transparent and would reflect not only the interests of Europeans, but also specific values; key partners were the USA, Canada, ASEAN, Japan, Australia, New Zealand

* dates, especially year in which periods end must be considered to be tentative and approximate, and not precise like a calendar year;

** in 1979, Member States introduced 260 measures in aggregate, in 1985–176 measures, and in 1987–157 restrictions, afterwards, the number of them was gradually falling, whereas from 1993, they were practically not introduced (Koopmann 2004: 14).

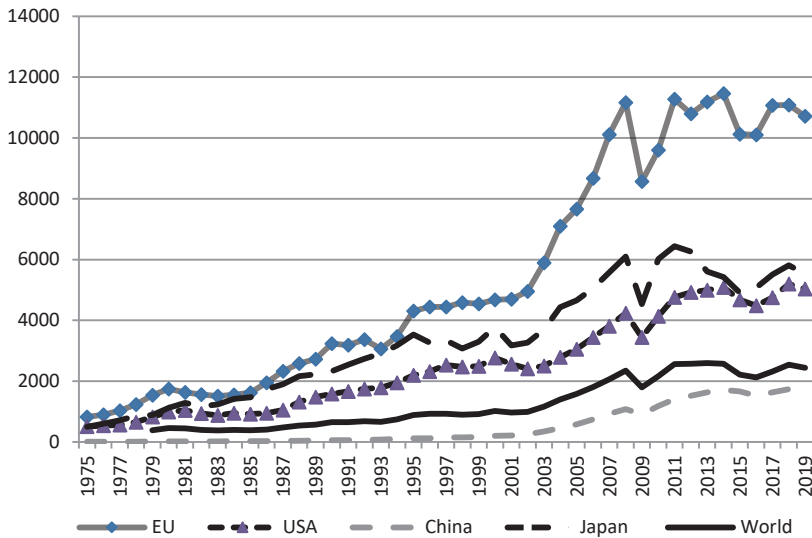
Source: based on (Czermińska 2019: 85-87).

Six stages of the common commercial policy development were defined; to this end, attention was given not only to treaty provisions and changes in the CCP coverage, but also external factors affecting the CCP (overall economic situation all around the world, the implementation of the provisions of GATT negotiation rounds), the deepening and widening of European integration and alterations to the strategy for the development of commercial policy. Subsequently, changes of selected indicators

were compared with the CCP evolution stages in order to demonstrate interrelations between them. Due to the unavailability of comparable data, the first stage of the CCP introduction (1958-1969) was not taken into account, nevertheless, this was a stage during which foundations were laid and principles were formulated, whereas the emergence of the common commercial policy is associated with the early 1970s⁴. Changes of individual indicators in correlation with the periods of the CCP development are considered jointly (and not individually), as they all show an increase in the openness of the economy and the EU's position in the global trade.

The export of goods and services per capita in the EU indicates a growing trend (exponential growth), and the growth rate is significantly higher than globally; the indicators in question increased nearly ten times within the period from the late 1970s to 2017 and are substantially higher in the EU than in the USA or China (charts 1-2). Also the share of trade in goods in GDP rose within the said period (from 39% to over 60%) and of trade in services (from 10% to approx. 24%) (charts 3-4). In the 2nd period of the CCP development (the 1970s and the early 1980s), economic openness indices and indicators pointing to the importance of trade in economy declined (charts 1-2). At the same time, it is a period during which a protectionist commercial policy was carried out in the EU, safeguard measures were employed in imports, including from Asian countries, and an extremely protectionist agricultural policy – manifested also in the implementation of high barriers to EU agricultural market access – was enforced.

Chart 1
Export of Goods Per Capita, in USD

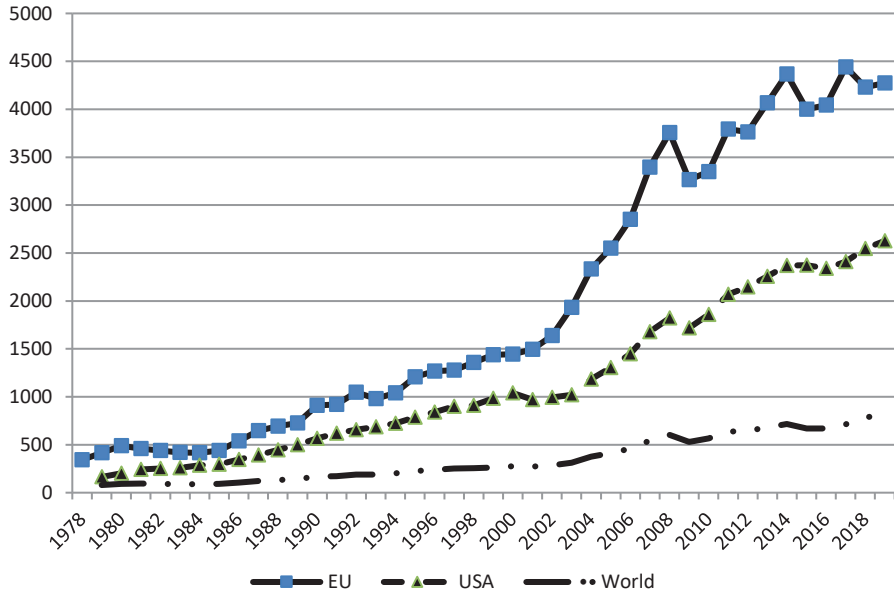


Source: own calculations based on The World Bank 2021.

⁴ Complete and comparable figures are available either for the mid- or late 1970s, therefore precisely such data was considered for calculations.

Chart 2

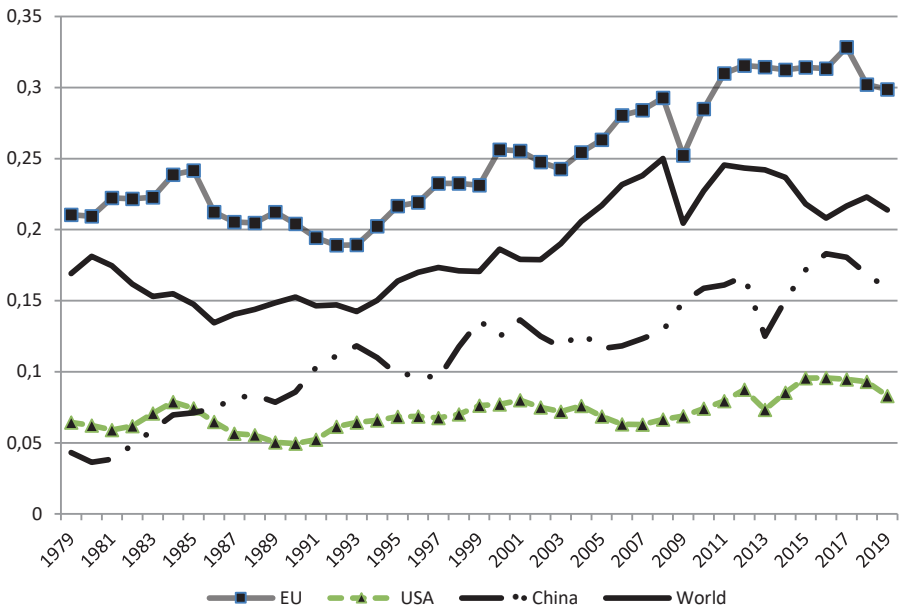
Export of Services Per Capita, Current Prices, in USD



Source: the same as for Chart 1.

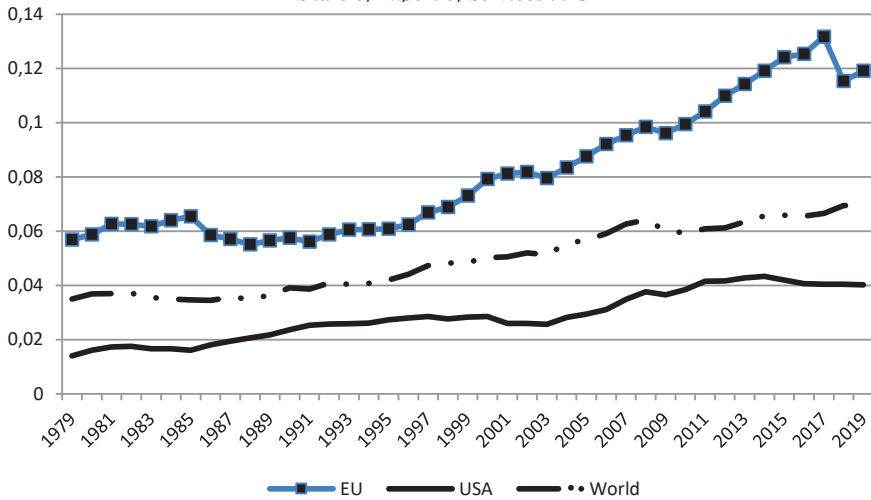
Chart 3

Share of Export of Goods in GDP



Source: the same as for Chart 1.

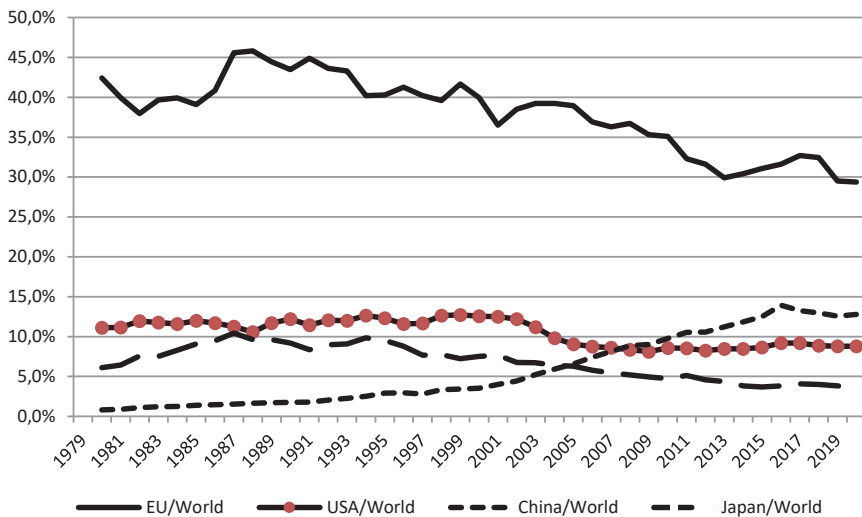
Chart 4
Share of Export of Services in GDP



Source: the same as for Chart 1.

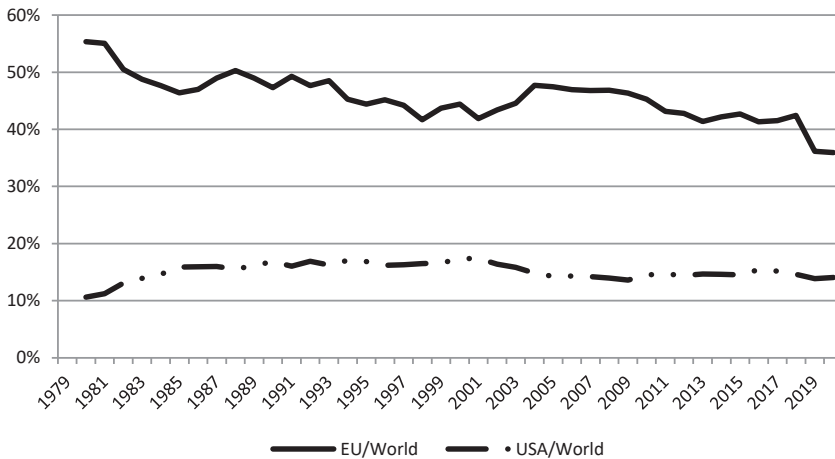
At that time, the EU’s share in the global trade decreased: a share in the export of goods fell from 42% in 1979 to 39% in 1984, and in the export of services from 55% to 46% respectively. It must be emphasised that at the same time the USA’s share of trade in goods rose from 11% to 12%, and as regards trade in services – from 11% to 16% (charts 5-6).

Chart 5
Share of Export of Goods from EU, China, USA, Japan in Global Exports of Goods



Source: the same as for Chart 1.

Chart 6

Share of Export of Services from EU and USA in Global Exports of Services

Source: the same as for Chart 1.

The first apparent growing trend of the economic openness indices presented can be seen in the 3rd Period of the CCP development, namely from the mid-1980s to the early 1990s. This was a period during which significant changes were implemented to the EU's common commercial policy. In 1985, the process of creating the common market began and continued over consecutive years, the Single European Act (SEA) entered into force (1987), which provided for the completion of that process until 1993. In fact, the SEA did not make substantial changes to the CCP, however, it was of key importance for creating the common market and establishing principles for decision-making in this area. Liberalisation affected not only the internal movement of goods, but also of services, people and capital. Member States were no longer able to implement safeguard measures at a national level, at least such a possibility was severely limited. Furthermore, this period saw negotiations conducted during the Uruguay Round, concerning, among other things, the liberalisation of trade in goods and services and the limitation of trade protectionism, which was of great relevance to the form of the common commercial policy. The creation of the common market translated into the increased export of goods per capita and of services. Consequently, the share of the EU's export of goods and services in the global trade also reflected a growing trend (charts 5 and 6). At the same time, the period in question saw a drop in the share of the export and import of goods and services in GDP (economic openness indices⁵, chart 3 and 4). The reason for it may include, among other things, the

⁵ The trade-to-GDP ratio, that is to say, a so-called openness index, is a variable approximating the degree of economic openness often applied in a cross-sectional empirical analyses relating to economic growth. It must be remembered that the index in question shows relatively high values for small, developed countries, and lower values for big, self-sufficient states. Hence the analysis does not rely on absolute values of that index, but mainly tracks its changing trends.

effect of creating the common market – manifested through higher GDP, which was a contributory factor behind a decline in these indices.

The 4th Period of development (from the entry into force of the Treaty of Maastricht to the beginning of the 21st century) saw also considerable changes to the CCP. First of all, by signing the Final Act of the Uruguay Round, the EU committed itself to reduce customs duties on industrial and agricultural goods, furthermore, the common market was extended to include another three countries, the liberalisation of trade with the European Economic Area countries took place, a customs union with Turkey was formed, as well as the provisions of European Agreements concerning the liberalisation of trade with the Central and Eastern Europe countries were implemented. Moreover, while pursuing its strategic goals for the commercial policy, the EU entered into free trade agreements with South Africa, Mexico, Chile and the Cotonou Agreement with the ACP countries. This contributed to an increase in the export of goods and services per capita (charts 1-2), an increase in the share of exported goods and services in GDP (charts 3 and 4), and despite the fact that a slight decline in the EU's share in the global trade was observed, it was still very high (charts 5 and 6).

The highest growth rate of the export of goods, which was, as a matter of fact, similar to the export of services, was seen in the 5th Period of the CCP development, i.e. 2003-2009. At that time, the Treaty of Nice entered into force, which extended the CCP coverage to include, among other things, services, the liberalisation of trade as part of the Uruguay Round was completed. The fact that services were included in the coverage of the common commercial policy contributed to greater stability in this area, allowed for incorporating them into trade agreements and provided a conducive environment for the further liberalisation of the services market in the EU. Furthermore, the provisions of several significant bilateral free trade agreements came into effect and were implemented (such as the agreement with South Africa, Euro-Mediterranean Agreements). 2004 saw the biggest expansion of the EU to the east, which contributed to a considerable increase in intra-Community trade. In that period (and even in 2003) it was clear that the Doha Round would not end as soon as originally expected, hence the priorities of the common commercial policy were changed (the 2006 strategy), the shift from multilateralism to deep and comprehensive free trade agreements was observed. What one can notice is the fact that the growth rate of exports and imports per capita in the EU was far greater than in the USA, China, Japan or even globally. Indices measuring the share of trade in goods and services in GDP also rose. However, the share of the (intra- and extra-) EU exports in the global export of goods showed a downward trend (from approx. 45% in the 2nd half of the 1980s to approx. 35%). This stemmed from a considerable growth of China's exports (both in absolute terms and in relative ones), caused, among other things, by the greater openness of the Chinese economy resulting from China's accession to the WTO in 2001.

Following a decline in basic indicators in 2009, the subsequent year saw them rising. The last, 6th Period of the CCP development (from 2010 until now) is a period during which the Treaty of Lisbon has come into effect, which has expanded the CCP coverage and extended the competences of the European Parliament. The

period in question also saw intense negotiations over deep trade agreements with key trading partners, as well as the negotiations of agreements which have been in force for a relatively short time. This refers to the agreement with South Korea, Japan, Vietnam, Singapore and also Central and Eastern Europe countries as part of the Eastern Partnership. Implementing the provisions of these agreements should contribute to improved access to the markets of these countries for EU exporters, providing thus a conducive environment for boosting trade and strengthening the EU's position in the global trade.

EUROPEAN UNION AS POWER THROUGH TRADE – ROLE IN MULTILATERAL TRADING SYSTEM

The EU pursues the objectives of the common commercial policy in several different dimensions:

- Multilateral dimension – in which the EU's commercial policy is based on WTO negotiations. Apart from negotiations, the EU looks after its interests in a multilateral system: it participates in WTO committees responsible for the implementation and review of other WTO members' commercial policies. Furthermore, the EU protects the interests and economic security of EU companies, consumers in the event of unfair or increased imports or unlawful trade practices of other countries.
- Bilateral dimension – the EU's commercial policy takes the form of association agreements, free trade agreements or customs union agreements, which are negotiated and signed with third countries (or groups of third countries).
- Plurilateral dimension – which encompasses specialist agreements negotiated by the EU (or its Member States) with third countries within specific areas. They include, for instance: Government Procurement Agreement (GPA) or Agreement on Trade in Civil Aircraft, which were handled under the aegis of the WTO, as well as a variety of agreements concerning investments, entered into by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which was signed in 1947 by 23 countries, aimed mainly to set up a worldwide trade system based on common rules and ensure the liberalisation of the global trade⁶. The GATT strived to achieve

⁶ Originally, the aim was to establish the International Trade Organisation (ITO), along with the institutions of the Breton Woods system, namely, the International Monetary Fund and the World Bank. A conference held in Havana (November 1947 – March 1948) was attended by 56 countries which negotiated the contents of the ITO statute in the form of the so-called Havana Charter. The final text of the agreement substantially deviated from the initial proposals brought forward by the USA due to numerous exceptions whose effect was that the agreement promoted discrimination, interventionism and protectionism, instead of liberalisation and economic co-operation. Consequently, the compromise reached during the negotiations was hardly satisfactory to the parties involved – the Havana Charter was signed, as a mat-

it in two ways: by laying down rules of conduct in international trade and providing a forum for multilateral negotiations concerning the liberalisation of trade (Budnikowski 2001: 257).

If one considers the EU's self-restraint and moderation in using military force for international relations (soft power), as is declared by the EU, negotiations concerning international trade represent one of the most important forums for co-operation. Member States of the EU were not only actively involved in developing the rules of the global trade system, but they also influenced, to a large extent, the form of both such rules and of ongoing trade negotiations, as well as they assumed and still assume responsibility for the final arrangements. Hence, their role in the multilateral trading system is both active and passive. Member States have remained contracting parties to the GATT, however, the European Community (EEC/EC) has never been a party to the agreement (Mazur 2017: 169). This was because only countries could be the contracting parties of the GATT. Trade agreements and protocols negotiated as part of the GATT stipulated that they were open for approval by "contracting parties to the GATT and by the EEC (or EC)"⁷. Nevertheless, following the delegation of national powers over the commercial policy in 1970 to the Community level, the rights of Member States within the GATT/WTO are exercised by the EU, whereas Member States are represented by the European Commission, and to be precise, by representatives of the Directorate-General for Trade (van Well, Reardon 2011: 4).

On 1 January 1995, the European Community became a member of the WTO. Following the entry into force of the Treaty of Lisbon, the membership of the WTO was granted to the EU. 27 Member States of the EU are also members of the WTO. Powers as part of the Union's common commercial policy are delegated from the national to the supranational level in relation to all matters concerning international trade. Consequently, the European Commission speaks on behalf of the Union in the WTO and behaves in the same way as other foreign policy actors within this organisation. Irrespective of whether bilateral, regional or multilateral trade negotiations are concerned, Europe formally "speaks with one voice" and negotiates through one representative, the European Commission. The Commission carries out the EU's policy in compliance with Member States' guidelines. The Commission also keeps the European Parliament advised, on a regular basis, of key issues relating to the WTO. When an agreement is under negotiation in the WTO, the Commission needs formal authorisation from the European Parliament and the Council to sign it on behalf of the EU. All agreements must be ratified by the Council by a qualified majority of the votes and approved by the Parliament by simple majority of the votes.

ter of fact, by 54 states, but it was ratified only by Liberia (Świerkocki 2007: 227). Hence as it turned out, a temporary solution (GATT) became an institution operating as part of a multilateral trading system for consecutive 47 years (Woolcock 2012: 48).

⁷ Cf. e.g.: Article VI (1) in The International Bovine Meat Agreement; Article 9.1.1 of the Agreement on Trade in Civil Aircraft.

From the very beginning of the WTO's existence, the EU has revealed itself as the most staunch proponent of the multilateral trading system and has been particularly active in pursuing a programme based on specific rules (van Well, Reardon 2001: 4; Young 2007: 791). The EU is perceived in the WTO as a major power and a leading party in trade negotiations. The EU's power in the GATT/WTO comes from at least four sources (Elgström 2007: 954):

- Economic power of the Union. The EU's share in worldwide trade and the size of the internal market are key factors. An ability to give or deny access to the enormous internal market is the reason why the EU has become a major trade power.
- Nothing happens in the WTO without the EU's presence. Despite the fact that the EU may not take decisions alone, its approval and consent must be obtained in order for decisions to be taken.
- A perfect model to follow: the EU's attractiveness, which translated into willingness to enter into co-operation agreements with the grouping, in many cases allowed the EU to be accepted and its policies – seen as a perfect model – to be implemented. Nevertheless, the image of the EU as an advocate of free trade has been slightly tarnished by complicated protection instruments applied to the common agricultural policy.

Hence the EU is perceived as a key entity within the WTO, but not necessarily as the leader. The potential of the EU's leadership is reduced by the lack of coherence in problematic areas and excessive focus on internal coordination (tamže: 954). The high level of internal compromise, which must be worked out before the EU enters into external negotiations, may have both a positive and a negative impact on how the Union is seen in the WTO⁸. The EU which is striving to reach a consensus among 27 Member States is perceived as devoting much time to “negotiating with itself (Elgström 2007: 961). Furthermore, the outcomes of trade negotiations may differ depending on which Directorate-General presents the EU's position and when (Dür, Zimmerman 2007: 780). The lack of cohesion may also stem from the fact that the EU must reconcile different interests of Member States before it may commence negotiations and before compromises (if any) will have to be worked out internally (Dür 2007: 834). This can be particularly observed, for instance, with regard to the agricultural policy and agricultural trade. In this case, Member States take different attitudes towards the liberalisation of agricultural trade both on the internal market and in trade with third countries. Due to the fact that the domestic situation of Member States may change quite quickly, the mandate given the EU can alter dramatically. Although this can happen in any country that is a WTO member, the fact that differing viewpoints of 27 Member States are likely to pose a challenge to the EU's policy implies that internally coherent policy can be difficult to achieve (Elgström 2006: 30). On the other hand,

⁸ It happens that signals sent by the European Commission (e.g. readiness for the abolition of export subsidies in agriculture) for the Doha Round do not entirely converge with views taken by individual Member States. In this particular case, objection to that solution was voiced, e.g. by France (Swinnen 2001: 9).

a firm view taken by the EU after reaching a compromise, may be a source of its power in negotiations. As pointed out by T. Schelling (1956: 282), a possible threat of ratification failure is a source of negotiating power, and not of weakness. This means that a negotiator who is limited by national actors has a better position and can demand concessions from its partners⁹.

EUROPEAN UNION AS POWER THROUGH TRADE – BILATERAL AND REGIONAL DIMENSION OF COMMON COMMERCIAL POLICY

In view of deadlock in the WTO Doha Round, the EU seeks more and more persistently to enter into preferential trade agreements as a measure designed to foster trade and political relations at a bilateral level. The EU has made a number of preferential trade agreements (PTAs) that provide for reciprocal preferences. They are implemented under Article XXIV of the GATT/WTO. They can be categorised into:

- First-generation free trade agreements;
- Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTAs);
- Economic partnership agreements;
- New-generation free trade agreements.

First-generation free trade agreements had been entered into by the EU before the communication “Global Dimension of Europe” was published in 2006. These agreements, by and large, covered only trade in goods; mainly industrial products, agricultural articles were usually subject only to partial and selective liberalisation. They also include agreements under which a customs union is formed between the EU and its partners with a view to lifting trade barriers among parties to the agreement and accepting the Union’s tariff in trade with third countries. Agreements of this type were made with Turkey, Andorra, San Marino. First-generation agreements, pursuant to which free trade areas are created, were made with EFTA countries, before the last extension with countries from Central and Eastern Europe, the Western Balkans, Mediterranean countries; they also include several bilateral agreements (Mexico, Chile, Serbia, South Africa). The majority of such free trade agreements are planned to be transformed into comprehensive free trade agreements. Such negotiations are currently being conducted with Mexico, and furthermore, the negotiations of agreements with Morocco and Tunisia have been already commenced. Preparations are now underway to start negotiations for the modernisation of the customs union with Turkey and negotiations over free trade agreements with Chile, the free trade agreement with South Africa (Trade, Development and Cooperation Agreement, TDCA) was replaced with the Economic Partnership Agreement with the Southern African Development Community (SADC EPA). Similarly, the EU is negotiating or has already made Eco-

⁹ This is precisely what the Commission did with respect to Canada when negotiating CETA and during the negotiation of the agreement with Vietnam. In both cases, provisions relating to a court system for investors were included in the agreements, so to speak, at the last minute.

conomic Partnership Agreements (EPAs) with other African, Caribbean and Pacific countries (ACP). There are three pillars of EPAs, the underlying assumption of which is the elimination of customs duties in relation to mutual trade within 10-15 years.

What deserves special attention is a new formula of bilateral agreements between partners, providing for the creation of deep and comprehensive free trade areas (DCFTA). They fall considerably outside the scope of typical free trade agreements. "Comprehensive" means in this case the elimination of barriers to trade in almost all goods, whereas "deep" means the approximation of laws that have a bearing on trade in goods and services, in particular laws designed to ensure greater security of investments, streamline customs and border procedures, reduce technical and other non-tariff barriers to trade, improve competition and public procurement regulations, introduce stricter sanitary regulations, ensure sustainable development. Deep and comprehensive free trade agreements have been made with Georgia, Moldova and Ukraine. New-generation free trade agreements entered into with South Korea, Colombia, Peru and Ecuador, Central America, Canada, Japan, Vietnam and Singapore.

Agreements made by the EU vary in terms of their contents, although they share common characteristics for sub-regions. H. Horn, P. C. Mavroidis and A. Sapir (2010) were the first authors who proposed a more advanced classification of PTAs according to their substantive scope, assigning them to two groups: WTO-plus and WTO-extra (WTO-X). WTO-plus agreements include obligations covered by areas already liberalised at the level of multilateral negotiations, e.g. further reduction in tariffs on industrial and agricultural goods, regulations on technical barriers to trade, services, intellectual property rights, investments. According to the World Bank's database, there are 14 such areas (Table 3). WTO-X agreements include obligations in respect of the matters falling outside the current WTO's mandate, they typically cover the competition policy, investments and capital flows, environmental protection laws, labour market regulations and measures relating to visas and asylum, labour standards. According to the World Bank's database, there are 38 such areas (Table 4).

Table 3

Brief description of WTO-plus areas identified in the EU agreements

Area covered	Content
FTA Industrial (FTA ind.)	Tariff liberalization on industrial goods; elimination of non-tariff measures
FTA Agriculture (FTA agr.)	Tariff liberalization on agriculture goods; elimination of non-tariff measures
Customs administration	Provision of information; publication on the Internet of new laws and regulations; training
Export Taxes	Elimination of export taxes
Sanitary and phytosanitary measures (SPS)	Affirmation of rights and obligations under the WTO Agreement on SPS; harmonization of SPS measures
Technical barriers to trade (TBT)	Affirmation of rights and obligations under WTO Agreement on TBT; provision of information; harmonization of regulations; mutual recognition agreements

State trading enterprises (STE)	Establishment or maintenance of an independent competition authority; nondiscrimination regarding production and marketing condition; provision of information; affirmation of Art XVII GATT provision
Antidumping (AD)	Retention of Antidumping rights and obligations under the WTO Agreement (Art. VI GATT).
Countervailing measures (CVM)	Retention of Countervailing measures rights and obligations under the WTO Agreement (Art VI GATT)
State Aid	Assessment of anticompetitive behaviour; annual reporting on the value and distribution of state aid given; provision of information
Public Procurement	Progressive liberalisation; national treatment and/or non-discrimination principle; publication of laws and regulations on the Internet; specification of public procurement regime
Trade-related investment measures (TRIMs)	Provisions concerning requirements for local content and export performance of foreign direct investment (FDI)
Trade in services agreement (GATS)	Liberalisation of trade in services
Trade-related intellectual property rights (TRIPs)	Harmonisation of standards; enforcement; national treatment, most-favoured nation treatment

Source: own elaboration based (on the World Bank's database)

Table 4
Brief description of WTO-X areas identified in the EU agreements

Area covered	Content
Anti-Corruption (ANC)	Regulations concerning criminal offence measures in matters affecting international trade and investment
Competition Policy (CP)	Maintenance of measures to proscribe anticompetitive business conduct; harmonisation of competition laws; establishment or maintenance of an independent competition authority
Environmental Laws (EL)	Development of environmental standards; enforcement of national environmental laws; establishment of sanctions for violation of environmental laws; publications of laws and regulation
Intellectual Property Rights (IPR)	Accession to international treaties not referenced in the TRIPs Agreement
Investment	Information exchange; development of legal frameworks; harmonisation and simplification of procedures; national treatment; establishment of mechanism for the settlement of disputes
Labour Market Regulation (LMR)	Regulation of the national labour market; affirmation of International Labour Organization (ILO) commitments; enforcement
Movement of Capital (MOVC)	Liberalisation of capital movement; prohibition of new restrictions
Consumer Protection (ConP)	Harmonisation of consumer protection laws; exchange of information and experts; training
Data Protection (DP)	Exchange of information and experts; joint projects
Agriculture (Agric.)	Technical assistance to conduct modernisation projects; exchange of information

Approximation of Legislation (AL)	Application of EC legislation in national legislation
Audio Visual (AV)	Promotion of the industry; encouragement of co-production
Civil Protection (CivP)	Implementation of harmonised rules
Innovation	Participation in framework programmes; promotion of technology transfers
Cultural Cooperation (CC)	Promotion of joint initiatives and local culture
Economic	Policy Dialogue Exchange of ideas and opinions; joint studies
Education and Training (E&T)	Measures to improve the general level of education
Energy	Exchange of information; technology transfer; joint studies
Financial Assistance (FinA)	Set of rules guiding the granting and administration of financial assistance
Health	Monitoring of diseases; development of health information systems; exchange of information
Human Rights (HR)	Respect for human rights
Illegal Immigration (II)	Conclusion of re-admission agreements; prevention and control of illegal immigration
Illicit Drugs (IID)	Treatment and rehabilitation of drug addicts; joint projects on prevention of consumption; reduction of drug supply; information exchange
Industrial Cooperation (IndCoop)	Assistance in conducting modernisation projects; facilitation and access to credit to finance
Information Society (InfSoc)	Exchange of information; dissemination of new technologies; training
Mining	Exchange of information and experience; development of joint initiatives
Money Laundering (Mon-Laun)	Harmonisation of standards; technical and administrative assistance
Nuclear Safety (NS)	Development of laws and regulations; supervision of the transportation of radioactive materials
Political Dialogue (PoID)	Convergence of the parties' positions on international issues
Public Administration (PubAd)	Technical assistance; exchange of information; joint projects; training
Regional Cooperation (RegCoo)	Promotion of regional cooperation; technical assistance programmes
Research and Technology (R&T)	Joint research projects; exchange of researchers; development of public-private partnership
Small and medium enterprise (SME)	Technical assistance; facilitation of the access to finance
Social Matters (SM)	Coordination of social security systems; non-discrimination regarding working conditions
Statistics (Stat.)	Harmonisation and/or development of statistical methods; training
Taxation (Tax.)	Assistance in conducting fiscal system reforms
Terrorism (Ter.)	Exchange of information and experience; joint research and studies
Visa and Asylum (V&A)	Exchange of information; drafting legislation; training

Source: own elaboration based on (the World Bank's database, 2021)

To determine how deep trade agreements entered into by the EU are, 38 agreements and those contained in the World Bank's database, which are currently in force, were examined. For each agreement, the dataset contains information on 52 different policy areas, of which 14 areas as part of WTO-plus and 38 areas as part of WTO-X (Table 3, Table 4). Based on Hofmann, Osnago and Ruta (2017) and Borchert, Conconi, Di Ubaldo *et al.* (2018) the depth of an agreement is computed as the simple sum of the policy areas that are covered by the agreement.

Table 5

Preferential trade agreements containing WTO-plus clauses, signed by the EU with third countries until 2001

Agreement (year of entry in force/type of agreement)	EC-Overseas Territories (1971/FTA)	EC-Iceland (1973/FTA)	EC-Norway (1973/FTA)	EC-Switzerland Liechtenstein (1973/FTA)	EC-Syria (1977/FTA)	EU – Andorra (CU)	EEA (1994/EIA)	EC-Turkey (1996/CU)	EC-Faroe Islands (1997/FTA)	EC-Palestinian Authority (1997/FTA)	EC-Tunisia (1998/FTA)	EC-Israel (2000/FTA)	EC-Mexico (2000/FTA& EI)	EC-Morocco (2000/FTA)	EC-South Africa (2000/FTA)	EC-FYR Macedonia (2001/FTA& EIA)
1.FTA Ind.																
2.FTA Agr.																
3.Customs																
4.Export Taxes																
5.SPS																
6.TBT																
7.STE																
8.AD																
9.CVM																
10.State Aid																
11.Public Proc.																
12. TRIMs																
13.GATS																
14.TRIPs																
Total	8	6	6	6	4	6	13	10	5	11	11	13	11	11	10	12

FTA – Free Trade Area

CU – Customs Union

EEA – European Economic Area

EIA – Economic Integration Agreement

The areas which have been covered by a given preferential agreement are highlighted in black

Source: own elaboration based on The World Bank (2021)

passed more than 20 policy areas (Tables 5-8). EU standards relating to competition policy were covered by most agreements (84%), issues regarding the environment in more than 60% of agreements; the protection of intellectual property rights in three-fourths of all agreements; the flow of capital in more than the half of all agreements contained in the World Bank's database (Table 7, Table 8).

Hence new preferential agreements signed by the EU go even further in regulatory matters, because they include provisions pertaining to the areas which are not covered by WTO agreements, such as: investment protection, competition policy, labour standards and environmental protection.

The EU seems to make use of trade agreements to promote its vision of how other countries, including less developed ones, should function. The commercial policy is thus an instrument of declaratory diplomacy (Horn, Mavroidis, Sapir 2010: 1565-1588). As a possible reason behind such EU's conduct, one may refer to the fact that the Union proclaims and carries out the commercial policy to this end because there is no other adequate instrument. It wants to promote macroeconomic stability and human rights, and it does so through the commercial policy. Furthermore, the EU strives to persuade its partners to embrace its policy culture. It does not mean that the EU utilises the commercial policy solely as a foreign policy instrument, but that it has rather recognised the lasting benefit of following political regimes inspired by itself and is ready to invest in this area in a long-term perspective. Preferential trade agreements would then have the nature of investment in the development of the European regulatory and political culture all around the world. Furthermore Member States do not always "speak with one voice" also when it comes to relationships with third countries, they have various preferences and schemes, hence complex agreements with a wide substantive scope represent a compromise among different interests of the EU Members¹¹.

CONCLUSIONS

The research conducted demonstrated that the evolution of the common commercial policy, its exogenous and endogenous changes are of great significance to the EU's trade, the increase in openness and the EU's trade position in the global economy. This means that the common commercial policy pursued by the EU contributes to strengthening the EU's position in international trade, and consequently, strengthening its role as a trade power. An increase in protectionism is a contributory factor behind a decline in trade, whereas liberal tendencies in the CCP are conducive to a growth of exports, imports per capita, the higher share of trade in GDP, and hence to the greater openness of the EU's economy and the economies of other Member States. In this context, the creation of the common market, the liberalisation of trade

¹¹ Horn, Mavroidis and Sapir (2010: *VII*) phrased it as follows: "Trade agreements play the role of shopping lists".

under the GATT, and in particular, under the Uruguay Round, as well as changes in the treaty-based commercial policy and trade agreements concluded with many countries were of the greatest relevance to the evolution of CCP. Nevertheless, it is noteworthy that even though the commercial policy did actually contribute to increased trade, the EU's position in the world trade, as measured by the share in the global exports of goods, declined in importance in the first decade of the 21st century. The reason behind that state of affairs lies not in the weakness of the commercial policy itself, but in the expansion of China and other emerging economies. Changes in the CCP that have occurred over the past years and deep free trade agreements concluded with developed countries, being also key business partners at the same time, may contribute in the future to strengthening the EU's importance in the international scene.

The EU is a trade power not only in trade, but also through trade. The failure of the Doha Round, difficulties in working out compromises, the increased importance of emerging economies and less developed countries, and consequently, diminishing the EU's position contributed to a change to the CCP priorities and the shift from multilateralism to bilateralism, beginning from 2006. An important reason for which the EU, yet again, advocated regionalism and bilateralism in the commercial policy in the early 21st century, was a desire to strengthen or "deepen" the contents of trade agreements. In view of the foregoing, the EU decided to push for "deep integration" by means of its bilateral commercial policy. Such agreements are more deep and comprehensive, also, attention was given to selection criteria applicable to countries with which they were to be negotiated. Being a more powerful trading partner, the EU has greater possibilities – contrary to a multilateral forum – of pushing its own solutions and safeguarding the interests of EU companies by incorporating relevant provisions into bilateral or regional agreements.

The Union is active in using the commercial policy as an instrument for promoting the development and influencing the political behaviour of other countries. Most EU trade agreements include provisions in the areas relating to human rights, labour standards, social matters, environmental regulations, competition policy. As a matter of fact, the EU often utilises its trading power and commercial policy as a diplomatic instrument. Access to the EU market along with financial aid, economic co-operation is used for the common commercial policy currently pursued to further the Union's geopolitical interests and support non-commercial objectives, such as sustainable development, human rights and good governance.

Literature

- Ben-David D., Loewy M. M. (2003), *Trade and the Neoclassical Growth Model*, "Journal of Economic Integration" 18: 1-16, <https://www.jstor.org/stable/23000729>.
- Borchert I., Conconi P., Di Ubaldo M., Herghelegiu C. (2018), *Trade Conditionality in the EU and WTO Legal Regimes*, <http://respect.eui.eu>, accessed: 30.03.2021.

- Budnikowski A. (2001), *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Czermańska M. (2019), *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Dür A. (2007), *EU Trade Policy as Protection for Exporters: The Agreements with Mexico and Chile*, "Journal of Common Market Studies" 45(4): 833-855, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00750.x>.
- Dür A., Zimmerman H. (2007), *Introduction: The EU in International Trade Negotiations*, "Journal of Common Market Studies" 45(4): 771-787, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00747.x>: Swedish Institute for European Policy Studies
- Elgström O. (2007), *Outsiders' Perceptions of the EU in International Trade Negotiations*, "Journal of Common Market Studies" 45(4): 949-967, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00755.x>.
- European Commission (2006), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, COM(2006) 567 final, Brussels 04.10.2006: 1-18.
- European Commission (2010), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Trade, Growth and World Affairs Trade Policy as a core component of the EU's 2020 strategy*, COM/2010/612 final, Brussels 09.11.2010:1-23.
- European Commission (2015), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Trade for All. Towards a more responsible trade and investment policy*, COM(2015) 497 final, Brussels 14.10.2015: 1-26.
- Felbermayr G., Göler D., Herrmann Ch., Kalina A. (eds.) (2017), *Multilateralismus und Regionalismus in der EU-Handelspolitik*, Baden-Baden: Nomos.
- Haliżak E. (2012a), *Geoekonomiczny trilateralizm UE-USA-Chiny: logika konfliktu i współpracy*, in: E. Haliżak (ed.), *Geoekonomia*, Warszawa: Scholar.
- Haliżak E. (2012b), *Pojęcie i istota przestrzeni geoekonomicznej*, in: E. Haliżak (ed.), *Geoekonomia*, Warszawa: Scholar.
- Hincu R. (2013), *The Soft Power Sources of the European Union: Challenges and Opportunities*, in: Center for European Studies (ed.), "EURINT Proceedings" 1(1): 249-256.
- Hofmann C., Osnago A., Ruta M. (2017), *Horizontal depth: a new database on the content of preferential trade agreements*, "Policy Research Working Paper" no. WPS 7981, Washington: World Bank Group.
- Horn H., Mavroidis P. C., Sapir A. (2010), *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*, "The World Economy" 33(11): 1565-1588, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2010.01273.x>.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (2015), *Preferencyjne porozumienia handlowe – znaczenie dla handlu dobrami i innych dziedzin współpracy Unii Europejskiej z partnerami zagranicznymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 9 (945): 5-25, <https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2015.0945.0901>.
- Kishore P. (2017), *A Critical Analysis of Conditionalities in the Generalized System of Preferences*, "Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international" 54: 98-133, DOI: <https://doi.org/10.1017/cyl.2017.28> 54.

- Kołodziejczyk K. (2017), *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w wymiarze ekonomicznym*, in: M. Pietrasiak, J. Ciesielska-Klikowska, S. Kosmyńska (eds.), *Badanie polityki zagranicznej państwa*, t. 1: *Wymiar europejski*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Rambler Press.
- Koné S. (2010), *Economic Partnership Agreement between West Africa and the European Union in the Context of the World Trade Organization (WTO) and the Regional Integration Process*, "Journal of Economic Integration" 25(1): 105-129, <https://doi.org/10.11130/jei.2010.25.1.105>.
- Koopmann G. (2004), *Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft*, „HWWA Discussion Paper“ 279: 1-33.
- Kotcherlakota V., Lunde M. (2016), *The RCA (Revealed Comparative Advantage) and IO (Index of Openness) of Nebraska and Japanese Trade, 2000-2015*, "Journal of Advances in Economics and Finance" 1(1): 1-33, DOI: 10.22606/jaef.2016.11004.
- Kotcherlakota V., Rittenhouse M. (2010), *Index of Openness: Measurement and Analysis*, "The Social Science Journal" 37(1): 125-130, DOI: 10.1016/S0362-3319(99)00062-2.
- Leblond P., Viju-Miljusevic C. (2019), *EU trade policy in the twenty-first century: change, continuity and challenges*, "Journal of European Public Policy" 26(12): 1836-1846, DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1678059>.
- Lutwak E. (2000), *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Mazur G. (2017), *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Warszawa: Difin.
- Meunier S., Kalypso N. (2006), *The European Union as a Conflicted Trade Power*, "Journal of European Public Policy" 13(6): 906-925, <https://doi.org/10.1080/13501760600838623>.
- Morrissey O. (2005), *Alternatives to conditionality in policy-based lending*, in: S. Koeberle, P. Sirlarsky, G. Verheyen (eds.), *Conditionality revisited: Concepts, experiences, and lessons learned*, Washington: The World Bank.
- Nottebaum D. (2012), *A power through trade? The European Union and democracy promotion in ACP states*, in: E. Fels, J.-F. Kremer, K. Kronenberg (eds.), *Power in the 21st Century*, Berlin-Heidelberg: Springer. Rivera-Batiz L., Romer P. (1991), *Economic Integration and Endogenous Growth*, "The Quarterly Journal of Economics" 106(2): 531-555, <https://doi.org/10.2307/2937946>.
- Postnikov E. (2020), *Normative power meets realism: EU trade policy scholarship at the turn of the decade*, "Journal of European Integration" 42(6): 889-895, <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1809774>.
- Puślecki Z., Skrzypczyńska J. (2011), *Unia Europejska w systemie handlu międzynarodowego WTO*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rudloff B. (2017), *Handeln für eine bessere EU-Handelspolitik. Mehr Legitimierung, Beteiligung und Transparenz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Rodriguez F., Rodrik D. (1999), *Trade Policy and Economic Growth, A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence*, "NBER Working Papers" 7081: 2-82, DOI 10.3386/w7081.
- Rymarczyk J. (2010), *Tendencje rozwoju regionalnej i międzyregionalnej wymiany handlowej*, in: J. Rymarczyk (ed.), *Ekonomia. Regionalizm i globalizacja*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia” 7(132): 253-262.
- Schelling T. C. (1956), *An Essay on Bargaining*, "American Economic Review" 46(3): 281-306, <https://doi.org/10.1177/002200275700100104>.
- Swinnen J. F. M. (2001), *A Fischler Reform of the Common Agriculture Policy*, Centre for European Policy Studies, „Working Document” 173: 1-54.

- Świerkocki J. (2007), Światowy system handlu – istota i przyczyny rozwoju, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica” 204: 225-241.
- Well L. van, Reardon M. (2001), *The WTO and the EU: Leadership versus Power in International Image*, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00648761>, accessed: 11.03. 2021.
- Woolcock S. (2012), *The Evolution of the International Trading System*, in: K. Heydon, S. Woolcock (eds.), *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*, Abington: Routledge.
- The World Bank (2021), *Data Catalog*, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/content-deep-trade-agreements/resource>, accessed: 15.03.2021.
- Young A. R., 2007, *Trade Politics Ain't What It Used to Be: The European Union in the Doha Round*, “Journal of Common Market Studies” 45(4): 789-811, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00748.x>.

Dr hab. prof. KAAFM Małgorzata Czermińska, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (mczerminska@afm.edu.pl)

Słowa kluczowe: wspólna polityka handlowa, potęga handlowa, handel międzynarodowy, wielostronny system handlowy, preferencyjne umowy handlowe, Unia Europejska

Keywords: common commercial policy, trade power, international trade, multilateral trading system, preferential trade agreements, the European Union

ABSTRACT

A commercial policy is an important indicator of the economic standing of a state pursuing that policy and an indicator of the course of its foreign and economic policy. Cardinal importance in the development of the EU's position as a leading power in trade and through trade is attached to the EU's common commercial policy (CCP). This article aims to demonstrate the significance of the common commercial policy to the EU's position in the international scene as a trade power. The research hypothesis formulated in the article is that the EU is a trade power both in and through trade, is capable of influencing other states' policy and builds its position because of the trade policy it pursues. The EU is a power in trade, which means that access to the EU market is used to boost the exports of its own goods, capital and services and a power through trade, which entails the export of EU legal regulations and standards. Empirical (indirect observation and description) and general methods, including deduction and induction, were used to achieve the aim of the study. Research techniques such as cause-and-effect, comparative, documentary, historical, and synthesis were of great importance.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI
ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań
tel. +61 852 28 54
fax +61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Gunnar Heinsohn

Walka o najzdolniejszych Wpływ kompetencji i kształcenia na sukces społeczeństw

Tłumaczenie z niemieckiego Adam Pietraszkiewicz
Tytuł oryginału: *Wettkampf um die Klugen.*
Kompetenz, Bildung und die Wohlfahrt der Nationen
Instytut Zachodni
Poznań 2021

Seria: Przekłady Instytutu Zachodniego nr 3
232 ss.

Oprawa miękka
Format kieszonkowy

Pytanie o źródło bogactwa i sukcesu narodów od lat nurtuje ekspertów. Profesor Gunnar Heinsohn w swojej pracy dowodzi, że podstawą jest tu potencjał kognitywny społeczeństwa i solidne wykształcenie w dziedzinach abstrakcyjnego myślenia. Państwa europejskie znajdują się w tym obszarze w defensywie. Ich instytucje zbudowane wokół prawa własności zostały z powodzeniem skopiowane przez narody azjatyckie. Stworzyło to podstawy rosnącej przewagi technologicznej, do której przyczynia się też w znacznej mierze lepsza edukacja w dziedzinie nauk ścisłych, jak również kontrolowana imigracja.

W wyścigu o najzdolniejszych Polska zajmuje na tle innych państw europejskich przodujące miejsce, m.in. dzięki prowadzonej w przeszłości powszechnej i rzetelnej edukacji matematycznej.

Napisana z pasją, bogata faktograficznie oraz oryginalnie argumentująca rozprawa powinna być obowiązkową lekturą dla wszystkich zainteresowanych prognozowaniem rozwoju i kształtowaniem polityki gospodarczej państwa.

Justyna Schulz

JOANNA KUCZEWSKA
ORCID: 0000-0003-1601-3263
Gdańsk

JOANNA STEFANIAK
ORCID: 0000-0001-8612-3105
Gdańsk

EWOLUCJA JEDNOLITEGO RYNKU WEWNĘTRZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ REALIZACJA I NOWE WYZWANIA

WPROWADZENIE

W świetle dotychczasowego rozwoju gospodarczego rynek wewnętrzny jest jednym z największych osiągnięć integracyjnych krajów Unii Europejskiej (UE). Jest to z jednej strony fundamentalny etap integracji gospodarczej zapewniający funkcjonowanie specyficznego rynku europejskiego ze swobodą przepływu towarów, osób, usług i kapitału, kreujący przestrzeń pozwalającą na tworzenie nowego układu konkurencji i strategii funkcjonowania przedsiębiorstw. Natomiast z drugiej jest podstawą do dalszego pogłębiania procesów integracyjnych, gdyż bez integracji rynkowej nie byłoby możliwe budowanie unii gospodarczej i walutowej.

Jednak popularność idei jednolitego rynku wewnętrznego od czasu jego zainicjowania w 1987 r. zmienia się i często ustępuje miejsca innym problemom społeczno-gospodarczym i politycznym, takim jak transformacje instytucjonalne, kolejne rozszerzenia, przeciwdziałanie skutkom kryzysów: gospodarczego i strefy euro, problemom migracyjnym czy obecnym wyzwaniom pandemii Covid-19. Konfrontacja z tymi wyzwaniami oraz swoista bagatelizacja problemów integracji gospodarczej powodują permanentne utrzymywanie się barier na rynku wewnętrznym lub pojawianie się nowych. Uniemożliwia to osiągnięcie przez gospodarki krajów UE, przedsiębiorców i obywateli pełnego wachlarza korzyści płynących z funkcjonowania wspólnego rynku. Dlatego tak istotne jest inicjowanie strategii i programów pozwalających na urzeczywistnienie idei rynku wewnętrznego oraz podejmowanie wysiłków na rzecz ich realizacji.

Kolejne strategie rynku wewnętrznego uwzględniają bieżące wyzwania stojące przed Komisją Europejską i krajami członkowskimi oraz wyznaczają priorytety działań na rzecz wzmocnienia potencjału zintegrowanego rynku. Jednakże pomimo ambitnych założeń oraz inicjowania kolejnych strategii i planów, ciągle występują luki w implementacji Programu Rynku Wewnętrznego (PRW), a najnowsza strategia z 2020 r. ponownie wskazuje na problemy wynikające z trudności w adaptacji prze-

pisów prawa wspólnotowego. Wobec powyższych nasuwa się pytanie, czy wdrażanie długofalowych programów i strategii implementacji priorytetów rynku wewnętrznego jest skuteczne?

Celem artykułu jest kompleksowe usystematyzowanie ewolucji programu rynku wewnętrznego powiązaniem etapów rozwoju tego rynku z założeniami kolejnych strategii, działaniami i osiągniętymi rezultatami. Ponieważ artykuł jest kontynuacją rozważań dotyczących rozwoju PRW (Kuczevska, Stefaniak-Kopoboru 2013, 2016; Stefaniak, Kuczevska 2017), dlatego uwaga skoncentrowana zostanie na priorytetach strategii rynku wewnętrznego z 2015 r. i działaniach z niej wynikających, jak również próbie odpowiedzi, czy w kontekście bieżących wyzwań społeczno-gospodarczych nowa strategia z 2020 r. może doprowadzić do wypełnienia luk w realizacji PRW. Ocena realizacji działań na rzecz urzeczywistnienia rynku wewnętrznego UE w latach 2015-2019 skupiona zostanie na tzw. klasycznym jednolitym rynku obejmującym cztery wolności: swobodę przepływu towarów, usług, osób i kapitału.

Rozważania zostaną oparte na dokumentach strategicznych oraz uzupełniających (raporty, akty prawne) instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej, jak również na podstawie literatury przedmiotu. Artykuł ma charakter przeglądowy i wypełnia lukę w literaturze przedmiotu dotyczącą kompleksowego ujęcia ewolucji programu rynku wewnętrznego, nie koncentrując się na konkretnych obszarach (swobodach) tego rynku.

Konstrukcja artykułu została podporządkowana realizacji celu badawczego. W pierwszej części przedstawiono zakres implementacji priorytetów rynku wewnętrznego do 2015 r. W kolejnych częściach zaprezentowano założenia i priorytety strategii z 2015 r., a następnie przeprowadzono analizę i ocenę postępów w zakresie urzeczywistniania PRW w latach 2016-2019 w świetle realizacji tej strategii. W ostatniej części przedstawiono założenia *Długofalowego Planu Działań na rzecz lepszego wraźania egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku (Komisja Europejska 2020)* wobec aktualnych wyzwań społeczno-gospodarczych.

PRZEGLĄD LITERATURY

Tematyka wspólnego rynku jest przedmiotem wielu opracowań. Dotyczą one istoty i znaczenia rynku wewnętrznego dla Unii Europejskiej jako organizacji gospodarczej (np. Pelkmans, Goyens, Burghof i in. 2011, Pelkmans 2008, 2016a, Vetter 2013) oraz problemów z jego urzeczywistnieniem i potencjalnych rozwiązań (np. Monti 2010, Fournier, Doms, Gorin i in. 2015). Jednakże z racji różnorodności aspektów jakie odnoszą się do rynku wewnętrznego większość opracowań naukowych dotyczy wybranych obszarów jego funkcjonowania. Badacze skupiają swoją uwagę przede wszystkim na regulacyjnych (np. Barnard 2013, Pelkmans 2013, Thatcher, Woll 2016, Micossi 2016), instytucjonalnych (np. Egan 2001, Hatzopoulos 2013) lub ekonomicznych (np. Molle 2017, Zielińska-Głębocka 2018) zasadach jego funkcjonowania, jak perspektywach jego rozwoju w kontekście wy-

darzeń na arenie unijnej i międzynarodowej (np. Ilzkovitz, Dierr, Kovacs i in. 2007, Ambroziak 2012, Rucińska, Fecko 2016). Uwaga badaczy skupia się również na funkcjonowaniu poszczególnych swobód tego rynku, np. przepływu towarów, osób, usług i kapitału (np. Militaru 2018).

Na przestrzeni lat ogłaszane były kolejne strategie, które przyciągały uwagę badaczy, zwłaszcza w kontekście zakresu i stopnia ujednoczenia regulacji prawnych (np. Dougan 2000, Kawecka-Wyrzykowska 2007), potencjalnego wpływu ich realizacji na rozwój gospodarczy i PKB lub na handel w ramach UE (np. Cecchini, Catinat, Jacquemin 1988, Baldwin 1989, Eichengreen, Boltho 2008, High-Level Panel of Experts 2016) oraz potencjalnych kosztów braku urzeczywistnienia rynku wewnętrznego (np. Head, Mayer 2000, Pataki 2014, Dunne 2014, Mayer, Vicard, Zignago 2019).

Relatywnie ograniczona jest jednak literatura dotycząca rozwoju rynku wewnętrznego z punktu widzenia powiązania jego ewolucji i postępów z kolejnymi strategiami i realizowanymi w ich ramach działaniami i inicjatywami. Większość literatury związana jest z raportami Komisji Europejskiej, natomiast ze względu na kompleksowość tematyka ta podejmowana jest przez nielicznych badaczy (np. Craig 2003, Pelkmans 2008, 2013, 2016b, Dhéret, Lazarowicz, Nicoli i in. 2013, Mariniello, Saporiti, Terzi 2015).

REALIZACJA WSPÓLNEGO RYNKU DO 2015 R.

Implementacja PRW zapoczątkowana została wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) w 1987 r., który potwierdził założenia, terminy i harmonogram PRW zaproponowane w Białej Księdze z 1985 r. pt. *Zakończenie budowy rynku wewnętrznego*. Pierwsze, najbardziej kompleksowe badanie efektów realizacji PRW zaproponowała grupa ekspertów pod przewodnictwem Paulo Cecchiniego w analizie tzw. Costs of non-Europe (Cecchini P. et al. 1988). Oszacowane zostały wówczas koszty braku rynku wewnętrznego na poziomie makro- i mikroekonomicznym. Jednakże pierwsze bilanse korzyści przedstawione w 1996 r. przez Komisję Europejską wskazywały na uzyskanie znacznie mniejszych korzyści niż oczekiwano (European Commission 1996, 1996a). W tej sytuacji podjęto działania na rzecz identyfikacji przyczyn niepełnej implementacji jednolitego rynku. Za główne źródła niepowodzeń uznano trudności związane z procesem tworzenia zapisów prawa wspólnotowego i jego transpozycją do systemów prawnych krajów członkowskich. Zidentyfikowano także luki prawne i opóźnienia związane z implementacją *acquis communautaire*. W oparciu o przeprowadzoną analizę, Komisja Europejska zaproponowała nowe działania, które koncentrowały się wokół zagadnień związanych z upraszczaniem i wdrażaniem prawa europejskiego dotyczącego rynku wewnętrznego (European Commission 1997; European Commission 1996).

W kolejnych latach popularność i zainteresowanie wspólnym rynkiem zaczęły systematycznie spadać, pomimo kompleksowego planu na rzecz wdrażania PRW. Lata 2000-2010 można uznać za okres stagnacji procesów usprawniających funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Kulminacją zaś stał się globalny kryzys finansowo-

-gospodarczy z lat 2008-2010, w którym wysiłki całej Wspólnoty skoncentrowane były na działaniach niwelujących jego negatywne skutki, zwłaszcza w strefie euro, odsuwając na dalszy plan zagadnienia dotyczące rynku wewnętrznego.

Powrót do problematyki rynku wewnętrznego nastąpił w wyniku opublikowaniu strategii ożywienia rynku wewnętrznego UE do 2012 r. opracowanej przez M. Montiego (2010). W założeniach strategii podkreślono fundamentalne znaczenie wspólnego rynku, na którym opiera się całokształt korzyści integracji gospodarczej oraz przyjęto, iż tylko stabilny i skutecznie urzeczywistniany jednolity rynek zapewni osiągnięcie maksymalnej efektywności gospodarek narodowych i całej UE. Przyjęty na tej podstawie *Akt o jednolitym rynku europejskim I* z 2011 r. zawierał propozycję tzw. dwunastu dźwigni PRW, które miały zagwarantować odbudowę silnej, konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki unijnej (Komisja Europejska 2011). Podkreślić należy, że program 12 dźwigni był przede wszystkim odpowiedzią na kryzys gospodarczy.

Realizacja działań zaplanowanych w *Akcie o jednolitym rynku europejskim I* napotykała jednak wiele trudności (Komisja Europejska 2012), a już w październiku 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła kolejny program działań – *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego* (Komisja Europejska 2012a). Określono w nim obszary kluczowe (usługi, usługi finansowe, transport, gospodarka cyfrowa, energetyka) oraz zaproponowano kolejne działania. Równocześnie ponownie zidentyfikowano luki i bariery w prawidłowym funkcjonowaniu unijnego jednolitego rynku wewnętrznego. Zaliczono do nich przede wszystkim problemy związane z tworzeniem i implementacją prawa wspólnotowego oraz dodatkowo: różnice w prawodawstwach podatkowych, asymetrii informacyjnej, fragmentację rynków, niedo- godności wynikające z różnorodności języków, funkcjonowania społeczeństw oraz relatywnie niskiego poziomu zaufania, a także brak jasności w odniesieniu do zakresu i stosowania procedur z zakresu zamówień publicznych (Pataki 2014). Jednakże państwa członkowskie zmagając się z wyzwaniem pokryzysowymi, nie angażowały się w skuteczną realizację powyższych programów działań.

PROGRAM DZIAŁAŃ NA RZECZ ROZWOJU RYNKU WEWNĘTRZNEGO Z 2015 R.

Kolejne „otwarcie” w zakresie działań na rzecz realizacji i poprawy efektywności działania rynku wewnętrznego miało miejsce w 2014 r., kiedy Komisja Europejska postanowiła podjąć działania zmierzające do pobudzenia integracji europejskiej. Na bazie wcześniejszych strategii oraz nowych priorytetów Komisji został zaproponowany program działań na rzecz poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki obejmujący między innymi działania na rzecz rozwoju rynku wewnętrznego. Pakiet ten obejmował:

- strategię rozwoju jednolitego rynku,
- pakiet dotyczący mobilności pracowników,
- unię rynków kapitałowych.

Strategia *Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw* została przyjęta 2015 r. Obejmuje ona pakiet działań mających poprawić funkcjonowanie jednolitego rynku w trzech kluczowych dziedzinach, takich jak: 1) tworzenie możliwości dla konsumentów, przedstawicieli wolnych zawodów oraz przedsiębiorstw, 2) wspieranie i umożliwianie modernizacji i innowacji, oraz 3) zapewnienie praktycznych rozwiązań przynoszących korzyści konsumentom i przedsiębiorcom (Komisja Europejska 2015). W ramach każdego z komponentów określono cele szczegółowe (łącznie 11), do których przypisano 22 inicjatywy. Harmonogram przyjęcia poszczególnych inicjatyw został rozpisany na lata 2016-2017. Jako priorytetowe uznano działania w zakresie funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (tzw. *start-upów*), jak również urzeczywistnianie jednolitego rynku usług wraz z pełną implementacją dyrektywy usługowej.

Pakiet dotyczący mobilności pracowników dotyczył przede wszystkim rozwiązań prawnych usprawniających to zjawisko na obszarze Unii Europejskiej oraz ograniczenie nadużyć w odniesieniu do delegowania pracowników i zabezpieczenia społecznego. W 2016 r. przyjęto, iż przyjmowane rozwiązania powinny dotyczyć oddziaływania na wynagrodzenia pracowników delegowanych, w tym w sytuacjach podwykonawstwa, przepisów dotyczących pracowników tymczasowych oraz delegowania długoterminowego (Komisja Europejska 2016). Natomiast celem unii rynków kapitałowych, tzw. unii kapitałowej, było stworzenie do 2019 r. ułatwień w przepływie kapitału i jego transferze do przedsiębiorstw poprzez wykreowanie odpowiednich możliwości finansowania przedsiębiorstw opartego na rynku kapitałowym oraz wzmocnienie zdolności kredytowej banków (Komisja Europejska 2015a: 4). W ramach planu działań na rzecz unii rynków kapitałowych przyjęto cztery obszary kluczowe: 1) możliwości dla inwestorów, 2) połączenia branży finansowej z gospodarką realną, 3) sprzyjanie wprowadzeniu silniejszego i bardziej odpornego systemu finansowego, oraz 4) pogłębienie integracji finansowej i wzrost konkurencyjności (Komisja Europejska 2015b).

Dla potrzeb realizacji unii kapitałowej zaproponowano łącznie 33 działania rozpisane na lata 2015-2018. Podobnie jak w przypadku jednolitego rynku, również i w przypadku unii kapitałowej największy nacisk został położony na możliwości wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw.

OCENA IMPLEMENTACJI DZIAŁAŃ NA RZECZ WSPÓLNEGO RYNKU W LATACH 2016-2019

Studiując działania podjęte przez instytucje UE na rzecz wspólnego rynku w ramach strategii realizowanej przez Komisję Europejską pod przywództwem Jean-Claude'a Junckera, możliwe jest pogrupowanie ich w pięć spójnych pakietów, tj.: pakiet standaryzacyjny (towarowy), pakiet usługowy, pakiet zgodności, pakiet zamówień publicznych oraz pakiet ochrony własności intelektualnej.

Największą intensywnością i zakresem podejmowanych działań na rzecz tworzenia wspólnego rynku charakteryzowały się dwa pierwsze lata po zainicjowaniu strategii z 2015 r. W 2016 r. zapoczątkowane zostały działania w ramach wszystkich pakietów oraz uruchomiono wiele akcji dodatkowych (European Commission, DG Grow 2016). W ramach pakietu standaryzacyjnego (tzw. Wspólna Inicjatywa Standaryzacyjna) podjęto działania na rzecz zwiększenia współpracy europejskich i krajowych organizacji standaryzacyjnych, przemysłu, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), związków konsumentów i związków handlowych w zakresie modernizacji, priorytetów i przyspieszenia w opracowaniu standardów towarów maksymalnie do końca 2019 r. Ponadto wysiłki skierowano na standaryzację i spełnianie wymogów bezpieczeństwa wybranych produktów m.in.: urządzeń medycznych, produktów chemicznych i substancji szkodliwych. W ramach pakietu usługowego podjęto działania zmierzające do zwiększenia implementacji Dyrektywy usługowej z 2006 r. oraz wprowadzenia europejskiej licencji usługowej w celu ograniczenia przeszkód administracyjnych w procesie internacjonalizacji działalności usługowej (szczególnie usług dostarczanych przez MŚP). Pakiet zgodności obejmował natomiast wiele inicjatyw związanych z przybliżaniem zasad i prawa rynku wewnętrznego przedsiębiorcom i obywatelom UE. W tym celu wsparcie na rzecz informacji o wspólnym rynku zapewniały platformy i systemy wsparcia, takie jak portale *Your Europe* i *Your Europe Advice*, program *SOLVIT*, czy *System Informacji o Rynku Wewnętrznym (Internal Market Information System – IMI)*.

W ramach pakietów: zamówień publicznych oraz ochrony własności intelektualnej dokonano rewizji obowiązującego prawa i praktyk. Ponadto rok 2016 obfitował w działania dodatkowe tj.:

- utworzenie Europejskiej Agencji Ekonomii Współdzielenia – oceniającej adaptację prawa europejskiego w sektorach o wysokiej dynamice rozwoju i rolę instytucji europejskich i krajowych w gospodarce opartej na współdzieleniu;
- inicjatywy *Start-up* i *Scale-up* – nakierowane na tworzenia spójnego i przejrzystego otoczenia biznesu, które przyczyni się do rozwoju transeuropejskich *start-upów*. W ramach tej inicjatywy powołano Paneuropejski Fundusz Funduszy *Venture Capital (Pan-European Venture Capital Fund of Funds)*, zweryfikowano prawo upadłościowe, zaproponowano wspólną bazę opodatkowania (*Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB*) jako wsparcie MŚP w działaniach międzynarodowych oraz zmodyfikowane działanie programu Horyzont 2000;
- program *REFIT* – akcje na rzecz lepszych regulacji biznesu (np. w zakresie ściągania należności oraz ewaluacji systemu standaryzacji).

Kolejny rok – 2017 obfitował w dalsze działania w ramach pięciu pakietów (European Commission, DG Grow 2017). W ramach pakietu standaryzacji opracowano nową regulację w zakresie wzajemnego uznawania towarów – w kierunku dobrowolnej deklaracji zgodności z wymogami krajowymi. Ponadto zidentyfikowano towary niezgodne z wymogami standaryzacji, w tym zabawki (32% niezgodnych ze standardami UE), produkty elektroniczne (58%) i artykuły budowlane (47%). Kontynuowa-

no również prace związane ze standaryzacją wymogów bezpieczeństwa wybranych produktów, tj.: odzieży, żywności, zabawek, kosmetyków, urządzeń medycznych, artykułów budowlanych, wind, maszyn i chemikaliów. W ramach pakietu usługowego kontynuowano prace nad licencją usługową oraz rozpoczęto rewizję prawa krajowego odnośnie usług profesjonalnych. Kontynuowana działania dotyczące pakietu ochrony praw autorskich w zakresie rewizji prawa europejskiego i krajów UE. Natomiast w ramach pakietu zgodności pojawiły się dwa programy tj.:

- *Single Digital Gateway (SDG)* – dostęp online dla przedsiębiorców i obywateli do informacji na temat wymogów, procedur administracyjnych i usług wspierających;
- *Single Market Information Tool (SMIT)* – gromadzenie danych dotyczących struktury kosztów, polityki cenowej i wielkości sprzedaży w przypadkach poważnych trudności z zastosowaniem prawa europejskiego (rynków wewnętrznych) w działalności biznesowej.

W ramach pakietu zamówień publicznych zdefiniowano sześć priorytetów tj.: 1) innowacyjne, „zielone” i społeczne kryteria w zamówieniach publicznych; 2) profesjonalizm organów publicznych; 3) lepszy dostęp MŚP do zamówień publicznych; 4) przejrzyste dane dotyczące zamówień publicznych; 5) digitalizacja procesu zamówień publicznych oraz 6) kooperacja organów publicznych krajów członkowskich. Komisja Europejska zaoferowała także wsparcie w zakresie oceny dużych projektów infrastrukturalnych o wartości powyżej 250 mln euro. Ponadto zintensyfikowano prace w zakresie oceny udziału krajów członkowskich w budowie rynku wewnętrznego poprzez inicjatywę *Single Market Scoreboard*. W 2017 r. o 22% poprawiła się skuteczność działań na rzecz wspólnego rynku. W dokonanej ocenie zanotowano 158 zielonych kartek, 139 żółtych i 82 kartki czerwone przyznane krajom członkowskim.

Rok 2018 cechowało spowolnienie postępu w działaniach na rzecz urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Niepowodzeniem skończyła się próba wprowadzenia licencji usługowej. W zakresie pakietu usługowego podjęto jedynie dodatkowe wysiłki w zakresie stosowania testu proporcjonalności przed zaadoptowaniem nowych regulacji w usługach profesjonalnych w krajach członkowskich (zgodność z prawem UE). W odniesieniu do pakietu zamówień publicznych sukcesem zakończyło się wprowadzenie elektronicznego dokumentu zamówień publicznych (*Electronic Single Procurement Document – ESPD*). W zakresie pakietu ochrony praw autorskich wprowadzono *Memorandum of Understanding* w zakresie handlu elektronicznego. Pozostałe działania w ramach pakietów były kontynuowane, bez wprowadzenia radykalnych zmian (European Commission, DG Grow 2018). Podobnie w 2019 r., nie zanotowano żadnych spektakularnych inicjatyw w ramach poszczególnych pakietów. Udało się jedynie sfinalizować plan działania na rzecz standaryzacji towarów oraz podjąć ponowne negocjacje w zakresie wprowadzenia jednolitej licencji usługowej (European Commission, DG Grow 2019).

W drugim obszarze programu działań na rzecz RW, realizacja pakietu mobilności pracowników napotkała duży opór ze strony państw członkowskich oraz ogromny sprzeciw niemal wszystkich organizacji pracodawców i konflikty wewnątrz samej

Komisji. W 2016 r. została przedstawiona propozycja dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Komisja Europejska 2016), której celem miało być zapewnienie uczciwych warunków wynagrodzenia i równych warunków konkurencji między firmami delegującymi pracowników a lokalnymi przedsiębiorstwami w kraju przyjmującym. Propozycja nie została przyjęta pozytywnie w części państw członkowskich, które zainicjowały procedurę żółtej kartki odrzuconą później przez Komisję (Komisja Europejska 2016a). Sprzeciw państw dotyczył przede wszystkim propozycji zasad: „równa płaca za tą samą pracę w tym samym miejscu”, standardu powszechnego stosowania układów zbiorowych oraz zrównania praw pracowników tymczasowych (*Uchwała Sejmu...* 2016). Dopiero w 2018 r. przyjęto zmienioną dyrektywę o delegowaniu pracowników regulującą kwestie wynagrodzeń, warunków pracy oraz pracowników tymczasowych (Komisja Europejska 2018).

Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja w odniesieniu do tworzenia unii rynków kapitałowych, gdzie działania Komisji znalazły mocne poparcie ze strony państw członkowskich. W efekcie już w 2016 r. Komisja Europejska przedłożyła propozycję ukończenia tworzenia unii rynków kapitałowych (Komisja Europejska 2016b). Przedstawiono tam najważniejsze zmiany niezbędne w celu wzmocnienia rynków finansowych UE oraz wskazano na zaawansowanie działań podjętych w pierwszej fazie realizacji unii rynków kapitałowych. W latach 2016-2017 zgodnie z pierwotnie określonym harmonogramem, Komisja zrealizowała ponad połowę zadań (20 z 33) przewidzianych w planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych. Szczególne wysiłki podjęto na rzecz zwiększania liczby źródeł finansowania ryzyka wraz ze zwiększaniem się skali działalności firm oraz na rzecz podnoszenia ich powszechnej dostępności w całej UE. Natomiast w marcu 2019 r. Komisja ogłosiła, iż wszystkie zaplanowane w harmonogramie działania zostały zrealizowane oraz osiągnięto porozumienie w sprawie 10 spośród 13 złożonych przez Komisję wniosków ustawodawczych dotyczących unii rynków kapitałowych, z czego 3 wnioski zostały już ostatecznie przyjęte (Komisja Europejska 2019). Dodatkowo osiągnięto porozumienie w sprawie dwóch spośród trzech wniosków Komisji dotyczących zrównoważonego finansowania.

KIERUNKI REALIZACJI WSPÓLNEGO RYNKU W OBLICZU AKTUALNYCH WYZWAŃ

Działania i programy wspierające implementację jednolitego rynku UE w latach 2015-2019 są zgodne z planowanymi celami zawartymi w *nowej strategii rynku wewnętrznego* z 2015 r., jednak ich zakres i intensywność charakteryzuje się różnym natężeniem. Koniec 2019 r. to również pojawienie się realnego zagrożenia pandemią Covid-19 i zmiana na stanowisku przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Wobec takiego stanu rzeczy zaistniała potrzeba kolejnej rewizji postępów w zakresie urzeczywistniania rynku wewnętrznego i identyfikacji barier. Wskazano najważniejsze dla przedsiębiorców i konsumentów kluczowe bariery związane z ich „podróżą” po rynku wewnętrznym (Komisja Europejska 2020c). Etapy „podróży”

przedsiębiorców odpowiadają poszczególnym podstawowym czynnościom łańcucha wartości z uwzględnieniem specyfiki wymogów europejskich, przy czym bariery dotyczą m.in. trudności w identyfikowaniu partnerów handlowych na rynkach zagranicznych, braku dostępności informacji o potencjalnych możliwościach rynkowych, przepisach i wymogach, uznawania towarów, wymogów prowadzenia działalności, procedur administracyjnych, delegowania pracowników, dostępu do zamówień publicznych, blokowania geograficznego czy barier językowych. Natomiast etapy „podróży” konsumentów zgodne są z procesem wyboru i zakupu produktów i usług, a bariery dotyczyły przede wszystkim zakupów online i związanych z tym niskiego poziomu zaufania do zakupów przez Internet oraz oszustw internetowych o charakterze transgranicznym

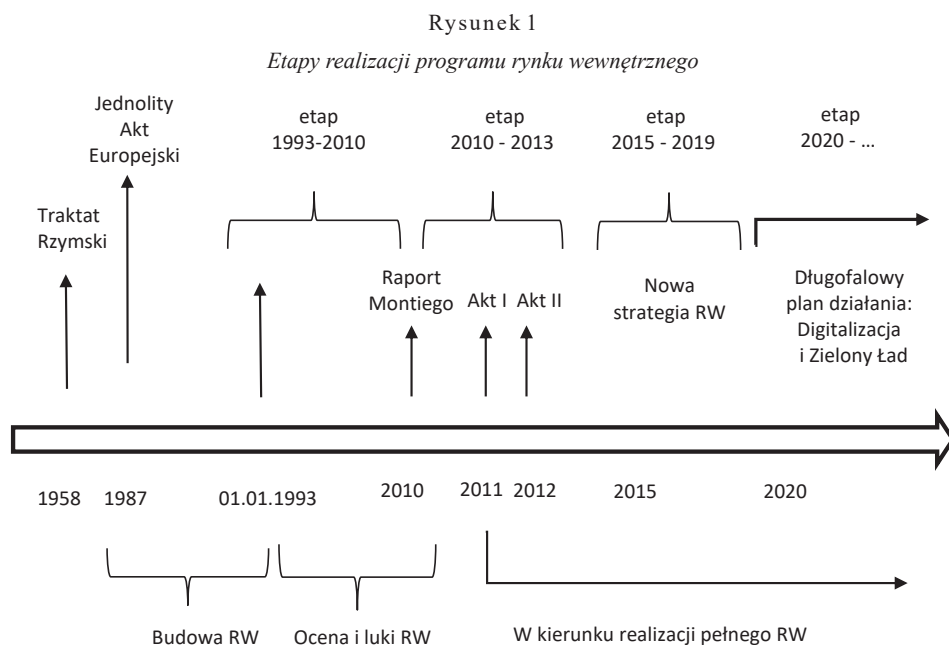
Ponadto Komisja Europejska zwróciła uwagę na występowanie barier na jednolitym rynku UE. Towarzyszą one instytucjom UE i krajom członkowskim permanentnie od początku realizacji wspólnego rynku i właściwie mają ciągle ten sam charakter. Do pierwszej grupy barier zaliczono ciągłe problemy regulacyjne na poziomach europejskim i krajowych związane z utrzymującymi się restrykcyjnymi przepisami krajowymi i ograniczoną rolą prawodawstwa europejskiego, brakiem elastyczności w harmonizacji prawa UE i złożonością przepisów prawnych oraz nadmiernym powoływaniem się na względy polityki publicznej. Druga grupa przeszkód to problemy z transpozycją, wdrażaniem i egzekwowaniem przepisów *acquis communautaire*. Kolejna grupa poważnych ograniczeń wspólnego rynku związana jest z utrzymywaniem nieprzyjaznych praktyk administracyjnych. Obejmuje problemy braku współpracy i koordynacji działań organów administracyjnych oraz niewystarczającej wiedzy eksperckiej zarówno na poziomach unijnym, jak i krajowych. Ponadto nieskutecznej implementacji wspólnego rynku towarzyszy nieodłącznie grupa barier związanych z nieatrakcyjnym otoczeniem biznesu (preferencje konsumentów, język, warunki makro- i mikroekonomiczne, geograficzne i infrastrukturalne) (Komisja Europejska 2020c).

Obecnie znaczenie wspólnego jednolitego rynku wewnętrznego i jego fundamentalna rola zostały podkreślone w nowej strategii przemysłowej dla Europy (Komisja Europejska 2020a) oraz strategii MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy (Komisja Europejska 2020b). Silny i zintegrowany rynek wewnętrzny stał się warunkiem wstępnym podnoszenia konkurencyjności przemysłu w UE. Kluczową rolę jednolitego rynku w przyszłości zintegrowanej Europy dostrzeżono również w raporcie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. *Dywidenda Europy w wysokości dwóch bilionów euro: zarys kosztów braku działań na poziomie europejskim, 2019-2024* (EPRS 2019). Wskazuje on dziesięć ogólnych klastrów polityki, w których wspólne działania na poziomie wspólnotowym mogą pobudzić europejską gospodarkę dając dodatkową kwotę 2 213 mld EUR, w tym największe znaczenie wśród nich ma klasyczny jednolity rynek (713 mld EUR). W ramach klasycznego jednolitego rynku wyodrębnione zostały kolejne kluczowe obszary tworzącą wartość dodaną tj.:

- ukończenie tworzenia jednolitego rynku towarów (183 mld EUR);
- ukończenie tworzenia jednolitego rynku usług (297 mld EUR);

- gwarantowanie praw konsumentów (58 mld EUR);
- promowanie gospodarki współpracy lub gospodarki dzielenia się (50 mld EUR);
- zwalczanie unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa (85 mld EUR);
- zwalczanie oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (40 mld EUR).

Biorąc pod uwagę powyższe wartości, działania realizowane przez Komisję Europejską w latach 2016-2019 oraz najważniejsze bariery uniemożliwiające urzeczywistnienie pełnego rynku wewnętrznego UE, oczywista wydaje się nadanie priorytetów działaniom Komisji Europejskiej i krajów członkowskich w nowej drodze implementacji jednolitego rynku (rys. 1).



Źródło: opracowanie własne

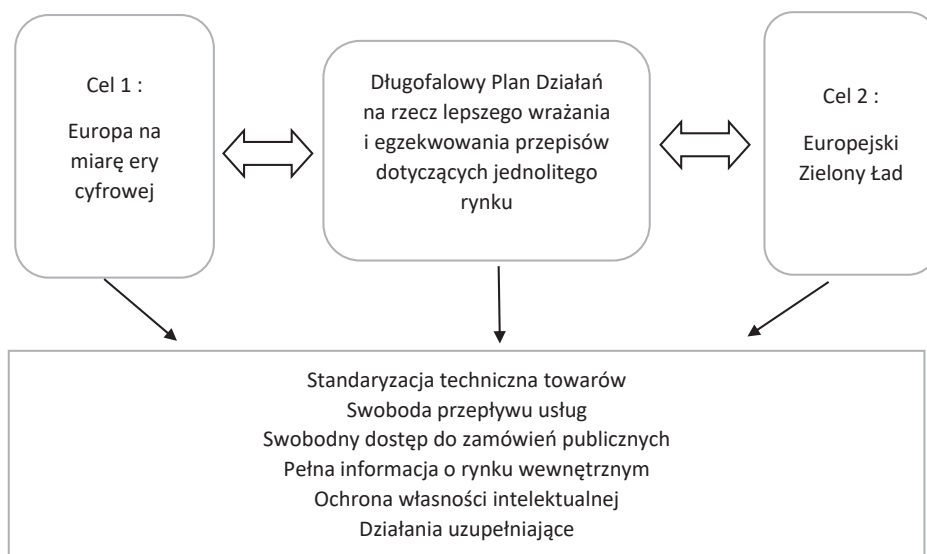
Plan strategiczny Komisji Europejskiej na lata 2019-2024 formalnie obejmuje sześć priorytetów, z czego dwa dotyczą bezpośrednio rynku wewnętrznego (European Commission 2020, 2020a). Są to priorytety strategiczne: kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy oraz Europejski Zielony Ład, które w każdym działaniu przeplatają się aktywnościami na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku oraz koncentracją na zwiększeniu efektywności podstawowych wolności wspólnego rynku, szczególnie towarów i usług (Komisja Europejska 2020) (rys. 2).

Podstawowe cele strategiczne planu Komisji na lata 2019-2024 dzielą się na poszczególne obszary działań, w ramach których wskazane są konkretne plany wdrażania inicjatyw (European Commission 2020). Komisja jest zdecydowana uczynić następane

lata cyfrową dekadą Europy, a w odniesieniu do rynku wewnętrznego przekłada się to na działania związane ze strategią przemysłową oraz eliminacją utrudnień na jednolitym rynku, na którym przedsiębiorstwa we wszystkich sektorach mogą konkurować na równych warunkach oraz mogą rozwijać, wprowadzać na rynek i wykorzystywać technologie, produkty i usługi cyfrowe w skali, która stymuluje ich wydajność i globalną konkurencyjność (Komisja Europejska 2020d). Natomiast Europejski Zielony Ład zawiera plan działań umożliwiających bardziej efektywne wykorzystanie zasobów dzięki przejściu na czystą gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej i zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń. Jak wiadomo, Unia Europejska do 2050 r. chce stać się obszarem neutralnym dla klimatu (Komisja Europejska 2019a).

Rysunek 2

Plan strategiczny Komisji Europejskiej na lata 2019-2024 dotyczący rynku wewnętrznego



Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo wszelkie działania i priorytety w ramach obecnej strategii jednolitego rynku zawierają istotne elementy skierowane na odbudowę gospodarek państw UE po pandemii Covid-19. Szok dla gospodarki UE jest większy niż skutki kryzysu naftowego z lat 1973 i 1979 oraz większy niż skutki globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego w latach 2008-2011. Pandemia spowodowała największe skurczenie się gospodarki światowej od czasu II wojny światowej. Średnio PKB UE spadło o ok. 7,4% (European Parliament 2021). Wskutek pandemii wprowadzone zostały ograniczenia i restrykcje krajowe dotyczące podstawowych wolności rynku wewnętrznego, a zwłaszcza swobody przepływu osób i usług oraz pośrednio swobody przepływu to-

warów, jak również ograniczenia działalności przedsiębiorstw. Odbudowanie gospodarki europejskiej oraz przywrócenie efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego to ogromne wyzwanie dla obecnej strategii urzeczywistniania konkurencyjnego jednolitego rynku europejskiego.

ZAKOŃCZENIE

Realizacja jednolitego rynku wewnętrznego jako fundamentalnego i najważniejszego etapu integracji gospodarczej znajduje niezmiennie od 1987 r. kluczowe miejsce w politykach i działaniach zarówno instytucji UE, jak i krajów członkowskich. Natężenie prac nad urzeczywistnianiem wspólnego rynku przez te wszystkie lata przebiegało z różnym natężeniem. Pierwsze lata (1987-1992) to okres dużej aktywności państw członkowskich i instytucji wspólnotowych, skierowanych na implementację podstawowych wolności i ocenę korzyści wprowadzenia wspólnego rynku. Kolejny okres 1998-2010 to okres stagnacji w działaniach na rzecz urzeczywistniania rynku wewnętrznego, a uwaga decydentów unijnych i krajowych skierowana była na procesy poszerzania UE, reformy instytucjonalne czy niwelowanie negatywnych skutków globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego i równocześnie stabilizację strefy euro.

Do idei rynku wewnętrznego powrócono po 2010 r., chociaż nie zawsze działania te realizowane były skutecznie. Należy jednak podkreślić, że kolejne Komisje Europejskie kontynuują działania (strategie, programy) zainicjowane przez poprzedników, wprowadzając równocześnie własne priorytety wynikające z bieżących wyzwań. Obecnie działania koncentrują się na implementacji wspólnego rynku w ramach pakietów: towarowego, usługowego, zgodności, zamówień publicznych i ochrony własności przemysłowej, przy jednoczesnym wdrażaniu pakietu mobilności i realizacji unii kapitałowej. Dodatkowo wprowadzone zostały nowe strategie odnoszące się do bieżącej sytuacji gospodarczej (Brexit, COVID-19), wyzwań technologicznych (digitalizacja) i klimatyczno-środowiskowych (Zielony Ład). Ciekawym wnioskiem z analizy barier i ograniczeń w efektywnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego jest fakt, iż podstawowe przeszkody mają swoje pierwotne źródła w postawie państw członkowskich w stosunku do realizacji celów kolejnych programów i strategii unijnych oraz braku implementacji już przyjętego prawa unijnego.

Oceniając procesy wdrażania kolejnych ogłaszanych strategii, należy zwrócić uwagę na pewną powtarzalność schematu, w którym intensywne działania następują w pierwszej fazie realizacji danej strategii, a następnie następuje okres osłabienia aktywności. Wielokrotnie duży zapal i intensywność wdrażania nowych strategii i priorytetów kończy się na osłabieniu działań i większej marginalizacji znaczenia rynku wewnętrznego w obliczu nowych strategicznych wydarzeń gospodarczych, społecznych i politycznych.

Bibliografia

- Ambroziak A. A. (2012), *Strategia rozwoju rynku wewnętrznego Unii Europejskiej jako instrument wyjścia z kryzysu gospodarczego*, „International Journal of Management and Economics” 34: 30-52.
- Baldwin R. (1989), *The growth effects of 1992*, „Economic Policy” 4(9): 247-281, DOI: <https://doi.org/10.2307/1344471>.
- Barnard C. (2013), *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, Oxford: Oxford University Press.
- Cecchini P., Catinat M., Jacquemin A. (1988), *1992 – the European Challenge: The Benefits of a Single Market*, Aldershot: Wildwood House.
- Craig P. (2003), *The evolution of the Single Market*, in: Barnard C., Scott C. (eds.), *The Law of the Single European Market*, Oxford: Hart Publishing, 1-40.
- Dh eret C., Lazarowicz A., Nicoli F., Pascouau Y., Zuleeg F. (2013), *Making progress towards the completion of the Single European Labour Market*, „EPC Issue Paper” No. 75.
- Dougan M. (2000), *Minimum harmonization and the internal market*, „Common Market Law Review” 37(4): 853-885.
- Dunne J. (2014), *Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-2019*, Directorate for Impact Assessment and European Added Value.
- Egan M. P. (2001), *Constructing a European market: standards, regulation, and governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen B. Boltho A. (2008), *The economic impact of European integration*, „CEPR Discussion Paper” No. 6820.
- EPRS 2019, *Dywidenda Europy w wysokoci dwuch bilionu euro zarys kosztu w braku dziaa na poziomie europejskim, 2019-2024*, Bruksela: Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego
- European Commission (1996), *The impact and effectiveness of the single market*, COM (96) 520 final, Brussels 30.10.1996.
- European Commission (1996a), *Economic evaluation of the internal market*, „European Economy” no. 4, Brussels.
- European Commission (1997), *Single market action plan*, CSE (97)1 final, Brussels.
- European Commission, DG Grow (2016), *Annual Activity Report*, Brussels.
- European Commission, DG Grow (2017), *Annual Activity Report*, Brussels.
- European Commission, DG Grow (2018), *Annual Activity Report*, Brussels.
- European Commission, DG Grow (2019), *Annual Activity Report*, Brussels.
- European Commission (2020), *Strategic Plan 2020-2024, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and Small and Medium sized Enterprises (DG GROW)*, Brussels.
- European Commission (2020a), *Management Plan 2021, Directorate-General Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, (DG GROW)*, Brussels.
- European Parliament (2021), *The impact of COVID-19 on the Internal Market*, Luxembourg.
- Fournier J-M., Domsps A., Gorin Y., Guillet X., Morchoisne D. (2015), *Implicit Regulatory Barriers in the EU Single Market*, „OECD Economics Department Working Paper” No. 1181, DOI: <https://doi.org/10.1787/5js7xj0xckf6-en>.
- Hatzopoulos V. (2013), *From hard to soft: Governance in the EU Internal Market*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 15: 101-137, DOI: [doi:10.5235/152888713809813503](https://doi.org/10.5235/152888713809813503).
- Head K., Mayer T. (2000), *Non-Europe: the magnitude and causes of market fragmentation in the EU*, „Weltwirtschaftliches Archiv” 136(2) 284-314.
- High-Level Panel of Experts (2016), *A strategy for completing the Single Market: the trillion euro bonus – Report of the High-Level Panel of Experts to the IMCO Committee*, Directorate General for Parliamentary Research Services of the Secretariat General of the European Parliament.

- Ilzkovitz F., Dierr A., Kovacs V., Sousa N., 2007, *Steps towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century. A Contribution to the Single Market Review*, „European Economy – Economic Papers”, No. 271, Brussels: European Commission.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (2007), *Narodowe regulacje na rynku wewnętrznym UE: nowe bariery współpracy*, w: E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Unia Europejska w gospodarce światowej – nowe uwarunkowania*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza.
- Komisja Europejska (2011), *Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, COM(2011) 206 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2012), *Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem. Komunikat Komisji*, COM(2012) 259 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2012a), *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, COM(2012) 573 final, Bruksela 03.10.2012.
- Komisja Europejska (2015), *Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw*, COM (2015) 550 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2015a), *Zielona Księga: Tworzenie unii rynków kapitałowych*, COM(2015) 63 final, Bruksela 18.02.2015.
- Komisja Europejska (2015b), *Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych*, COM(2015) 468 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2016), *Wniosek dotyczący Dyrektywy zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, Strasburg 08.03.2016.
- Komisja Europejska (2016a), *Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2*, COM(2016) 505 final, Bruksela 20.07.2016.
- Komisja Europejska (2016b), *Komunikat Komisji: Unia rynków kapitałowych – przyspieszenie reformy*, COM(2016) 601 final, Bruksela 14.09.2016.
- Komisja Europejska (2018), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Tekst mający znaczenie dla EOG)*, OJ L 173, 09.07.2018.
- Komisja Europejska (2019), *Unia rynków kapitałowych: Sprawozdanie Komisji na temat poczynionych postępów przed posiedzeniem Rady Europejskiej*, IP/19/1632.
- Komisja Europejska (2019a), *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2020), *Długofalowy Plan Działań na rzecz lepszego wraźniania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku*, COM (2020) 94 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2020a), *Nowa strategia przemysłowa dla Europy*, COM(2020) 102 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2020b), *Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy*, COM(2020) 103 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2020c), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regonów w sprawie usuwania barier na jednolitym rynku*, COM(2020) 93 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2020d), *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, COM(2020) 67 final, Bruksela.
- Kuczevska J., Stefaniak-Kopoboru J. (2013), *Ocena i kierunki rozwoju jednolitego rynku europejskiego*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2(3): 217-230.

- Kuczevska J., Stefaniak-Kopoboru J. (2016), *The new strategy of the European Union's internal market*, „Analizy i Opracowania KEIE UG” 2(024).
- Mariniello M., Sapir A., Terzi A. (2015), *The long road towards the European Single Market*, „Bruegel Working Paper” No. 2015/01.
- Mayer T., Vicard V., Zignago S. (2019), *The cost of non-Europe, revisited*, „Economic Policy” 34(98): 145-199, DOI: <https://doi.org/10.1093/epolic/eiz002>.
- Micossi S. (2016), *Thirty Years of the Single European Market*, „CEPS Special Report” No. 148.
- Militaru I. N. (2018), *The internal market of the European Union. Fundamental freedoms*, Bucharest: Societatea de Stiinte Juridice si Administrative.
- Molle W. (2017), *The economics of European integration: theory, practice, policy*, London: Routledge.
- Monti M. (2010), *A new strategy for the single market. At the service of Europe's economy and society*, Milan.
- Pataki Z. (2014), *The Cost of Non- Europe in the Single Market. „Cecchini Revisited” An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market*, European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit.
- Pelkmans J. (2008), *Economic concept and meaning of the internal market*, w: Pelkmans J., Chang M., Hanf D. (eds.), *The EU Internal Market in Comparative Perspective. Economic, Political and Legal Analyses*, Brussels: Peter Lang, 29-76.
- Pelkmans J. (2013), *The Economics of Single Market Regulation*, w: Verdun A., Tovias A. (eds.), *Mapping European Economic Integration*, London: Palgrave Macmillan, DOI: https://doi.org/10.1057/9781137317360_5.
- Pelkmans J. (2016a), *Why the single market remains the EU's core business*, „West European Politics” 39(5): 1095-1113, DOI: 10.1080/01402382.2016.1186388.
- Pelkmans J. (2016b), *What Strategy for a Genuine Single Market?* „CEPS Special Report”, No. 126, <https://ssrn.com/abstract=2715440> (dostęp: DD.MM.RRRR).
- Pelkmans J., Goyens M., Burghof H. P., Leibfried S. (2011), *The European single market: How far from completion?* „Intereconomics” 46(2): 64-81.
- Rucińska S., Fečko M. (2016), *The Past and Future of the European Union Internal Market-Visegrad Group Perspective*, „Central European Papers” 4(1): 82-94.
- Stefaniak J., Ambroziak A. A. (2017), *Pakiet usługowy” Komisji Europejskiej – remedium na bariery na unijnym rynku usług?* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu” 487: 306-317, DOI: 10.15611/pn.2017.487.27.
- Stefaniak J., Kuczevska J. (2017), *Mapa drogowa jednolitego rynku wewnętrznego – założenia czy rzeczywistość?*, „Przegląd Zachodni” 2(363): 247-260.
- Thatcher M., Woll C. (2016), *Evolutionary dynamics in internal market regulation in the European Union*, w: Fioretos O., Fioretos T.G., Sheingate A. (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford: Oxford University Press, 504-517.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie uznania projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług za niezgodny z zasadą pomocniczości*, M.P. 2016 poz. 404, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/410_u/\\$file/410_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/410_u/$file/410_u.pdf), dostęp: 10.11.2016.
- Vetter S. (2013), *The Single Market 20 years on: Achievements, unfulfilled expectations and further potential*, „EU Monitor – European Integration”, Frankfurt am Main: DB Research.
- Zielińska-Głębocka A. (2018), *Podstawy ekonomii integracji europejskiej*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Dr hab. Joanna Kuczevska, Katedra Ekonomii Międzynarodowej i Rozwoju Gospodarczego, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański (joanna.kuczevska@ug.edu.pl)

Dr Joanna Stefaniak, Katedra Polityki Transportowej i Integracji Gospodarczej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański (joanna.stefaniak@ug.edu.pl)

Słowa kluczowe: integracja europejska, rynek wewnętrzny UE, strategia rynku wewnętrznego, realizacja rynku wewnętrznego

Keywords: European integration, EU internal market, internal market strategy, completion of the internal market

ABSTRACT

In the light of the economic development to date, the Internal Market is one of the greatest integration achievements of the European Union (EU) countries. However, the existence of barriers prevents the attainment of a full range of benefits. Therefore, subsequent strategies are initiated to ensure its effective functioning. Based on strategic and supplementary documents (reports, legal acts) of the EU institutions, as well as the literature on the subject, an attempt was made to evaluate the implementation of the existing strategies for the EU internal market. The article is a review and fills the gap in the literature on the subject by systematizing the evolution of the internal market program, while linking its subsequent stages with the assumptions of the strategy, activities and achieved results. When assessing the processes of implementation of subsequent strategies, one can notice a certain repetition of the pattern in which the opening phase of intensive activities is followed by a period of weakening of activity. Often the initial great enthusiasm and intensity of implementation of priorities end up with a waning of activities and a marginalization of the importance of the internal market in the face of new strategic economic, social and political events of a given period.

Oceny i omówienia

MARCIN PRZEGIĘTKA: *Akcja Gestapo przeciwko polskiej inteligencji w rejencji ciechanowskiej*, Instytut Pileckiego, Warszawa 2020 r., 460 ss.

Omawiana książka pt. *Akcja Gestapo przeciwko polskiej inteligencji w rejencji ciechanowskiej* została przekazana czytelnikom w bardzo starannej formie i już ten fakt niewątpliwie zachęca do jej czytania. Wydano ją w okazałym formacie, a na oprawie umieszczono zdjęcie grona pedagogicznego i absolwentek Seminarium Nauczycielskiego w Płocku wykonane w kwietniu 1936 r. Część z tych osób to zapewne późniejsze ofiary wojny i niemieckiej okupacji lat 1939-1945 oraz kierowanej przez gestapo akcji przeciwko miejscowej inteligencji. Delikatny, pozornie pożółkły papier sugeruje czytelnikowi znaczny dystans czasu od omawianych w książce zdarzeń. Jest on w tym przypadku faktycznie spory, szczególnie zważywszy na fakt, iż omawiana praca stanowi zapowiedź pierwszej próby dogłębnego badania podjętego problemu w stosunku do rejencji ciechanowskiej. Jawi się więc nieodparcie pytanie o przyczynę zaniedbania dociekań nad niemiecką okupacją tej rejencji.

Nasuująca się odpowiedź jest złożona. Po pierwsze, niepozorna ekonomicznie i niewielka terytorialnie rejencja ciechanowska niewątpliwie tonęła w złożoności problematyki jako obszar Prus Wschodnich, do których została włączona w 1939 r. Uwaga ta dotyczy także zagadnień terenu byłych Prus Wschodnich w latach powojennych. Rejencja była terenem o niewielkim znaczeniu ekonomicznym i o niezbyt skomplikowanej strukturze społeczno-gospodarczej i narodowościowej. W 1939 r. obejmowała ona powierzchnię 12 913 km², co stanowiło około 1/3 powierzchni ówczesnej wschodniopruskiej prowincji¹. Jej ludność liczyła 842 819 mieszkańców, w tym 80 000 Żydów i zaledwie 15–25 tys. Niemców².

Rejencja ciechanowska z racji swojego prowincjonalnego charakteru nie cieszyła się również, w latach powojennych, zainteresowaniem czołowych badaczy okresu okupacji oraz centralnych wydawnictw. Były one nastawione w głównej mierze na publikowanie kompleksowych opracowań dotyczących całokształtu niemieckiej okupacji w Polsce, a nie małych wycinków terytorialnych, do których brakowało scalonej i solidnej dokumentacji źródłowej. Włączenie w czasie drugiej wojny światowej Północnego Mazowsza w granice prowincji wschodniopruskiej skutkowało po jej zakończeniu także rozproszeniem zachowanych na jej temat źródeł archiwalnych, umożliwiających m.in. kompleksową analizę dokumentów dotyczących okupacji tego terenu. Część z nich można było odnaleźć w Archiwum Pań-

¹ Prowincja wschodniopruska liczyła przed wybuchem wojny 36 991,71 km² i 2 488 122 mieszkańców.

² M. Broszat, *Nationalsozialistische Polenpolitik 1939-1945*; Stuttgart 1961, s. 35 i nast. Ponadto do Prus Wschodnich włączono część powiatu Działdowo (Sudauen) powiększając nim obszar rejencji olsztyńskiej, a do powiatu gąbińskiego (Gumbinen) włączono powiat suwalski i część powiatu augustowskiego.

stwowym w Olsztynie³, inne w zasobach Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce, Archiwum m. st. Warszawy, w lokalnych instytucjach regionalnych (szczególnie Płocka i Ciechanowa), wreszcie w Archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie, do którego dostęp w okresie PRL był szczególnie ograniczony. To w nim znajdowały się m.in. akta niemieckiej Tajnej Policji Państwowej Gestapo Oddział w Ciechanowie/Płocku (*Geheime Staatspolizei. Staatspolizeistelle Zichenau/Schröttersburg*), gdyż właśnie w Płocku usytuowano siedzibę tej jednostki policji. Zasobny zbiór tych dokumentów to Zespół Gestapo, liczący w całości 13 167 jednostek archiwalnych. Obecnie jest on przechowywany i dostępny w Instytucie Pamięci Narodowej w Warszawie⁴.

Z tego zbioru Autor pracy starał się wyselekcjonować dokumenty dotyczące przeprowadzonej wiosną 1940 r. przez gestapo akcji przeciwko miejscowej inteligencji i to one stanowią bazę zaprezentowanych rozważań badawczych. Wcześniejsza ograniczona możliwość wglądu w te akta spowodowała nie tylko bardzo wybiórczy dostęp do archiwum, ale przede wszystkim uniemożliwiła badaczowi swobodny wgląd już chociażby w zasoby archiwalnego katalogu, celem rozeznania materiału. Ponadto reglamentowanie dokumentów według kryteriów znanych tylko pracownikom owej instytucji, tworzyło trudności badawcze nie do pokonania. Metod takiego postępowania doświadczyła pisząca te słowa, której co prawda udostępniono niektóre akta zbioru, ale były to jedynie teczki zawierające anonimy kierowane do wymienionej placówki gestapo, a które zapewne miały w swojej konsekwencji również wpływ na zakres omawianych w pracy działań przeciwko inteligencji. Cieszy więc fakt podjęcia przez Autora pracy, Marcina Przegiętkę, wymienionego problemu badawczego i dokonania próby analizy zagadnienia na bazie długo niedostępnych i nieznanymi materiałami archiwalnymi. Stwarza to możliwość uszczegółowienia dotychczasowej wiedzy na temat polityki okupanta wobec mieszkańców rejencji ciechanowskiej, pokazania jej specyfiki i stosunków ludnościowych na jej terenie.

Omawiana książka składa się z pięciu rozdziałów: *Polska inteligencja jako wróg – nastawienie władz Trzeciej Rzeszy wobec polskiej „warstwy kierowniczej” w czasie okupacji; Niemieckie represje przeciwko inteligencji na okupowanych ziemiach polskich (1939-1945); Niemiecki aparat terroru w rejencji ciechanowskiej (ze szczególnym uwzględnieniem Gestapo); Aresztowania inteligencji w kwietniu 1940 roku w rejencji ciechanowskiej i los aresztowanych*. Na całość składa się również sześć rozbudowanych imiennych aneksów, liczących łącznie 211 stron (s. 215-426), informujących o osobach objętych aresztowaniami gestapo: *Aresztowani osadzeni w DL Soldau i deportowani w kwietniu 1940 r. do KL Dachau i KL Ravensbrueck; Aresztowani według podziału na termin aresztowania; Los aresztowanych i deportowanych*

³ Zasób Archiwum Państwowego w Królewcu podczas II wojny światowej został częściowo przeniesiony w głąb Niemiec, część ukryto na terenie Prus Wschodnich. Po II wojnie światowej odnaleziono fragmenty zbiorów z zasobu archiwum królewieckiego, ukryte m.in. w Górowie Haweckim, Młynarach, Miłakowie, Giżycku, Mikołajkach oraz samym Olsztynie. Część archiwaliów z Królewca odnaleziono na terenie ówczesnego województwa gdańskiego i szczecińskiego oraz Ziemi Lubuskiej. W wyniku akcji poszukiwawczej, do olsztyńskiego archiwum trafiły mniejsze lub większe fragmenty akt rejencji, landratur, samorządu prowincjonalnego, miast, kościołów, sądów, notariatów, rodów junkierskich i wielu innych niemieckich urzędów administracji gospodarczej dawnych Prus Wschodnich. Część odnalezionych zbiorów to szczątki zespołów administracji rządowej, samorządowej oraz kościołów z terenu obecnego obwodu kaliningradzkiego (<http://olsztyn.ap.gov.pl/krolewec/plrs.html>), 7.06.2021.

⁴ M. Przegiętka, *Akcja Gestapo przeciwko polskiej inteligencji w rejencji ciechanowskiej*, Instytut Pileckiego, Warszawa 2020 r., s. 18.

w kwietniu 1940 roku do KL Dachau i Ravensbrück; Aresztowani według zawodów; Aresztowani w rejonie ciechanowskiej w kwietniu 1940 roku w ramach akcji przeciwko inteligencji i deportowani do obozów koncentracyjnych; Aresztowani w rejonie ciechanowskiej w kwietniu 1940 roku, którzy zmarli lub zostali zwolnieni z DL Soldau. Praca opatrzona została również obszernym wstępem, bibliografią i indeksem nazwisk.

Przed oceną całości dzieła należy postawić pytanie o adresata treści pracy. Historyk może w niej niewątpliwie znaleźć (głównie w aneksie) materiał do analizy akcji gestapo w ujęciu terytorialnym, liczebności i pochodzenia objętych nią osób oraz charakteru następstw omawianej akcji. Może ona więc stanowić źródłowe ukierunkowanie do dalszych rozważań celem prowadzenia i pogłębienia badań, analizy oraz porównań. Służyć temu mogą obszerne autorskie zestawienia aneksowe i szczegółowe informacje na temat osób aresztowanych w kwietniu 1940 r. na terenie rejonu ciechanowskiej. W pracy odczuwam natomiast brak rozważań na temat specyfiki miejscowych rozwiązań ludnościowych w niemieckiej polityce realizowanej w rejonie ciechanowskiej i pytań o jej odmienną w stosunku do innych okupowanych polskich terenów wcielonych do Rzeszy. Zarówno przebieg akcji, jak i przyczyny aresztowań i ich rozmiary kształtują się tam nieco odmiennie aniżeli na innych terenach zaanektowanych do Rzeszy. O specyfice takich rozwiązań stanowił w dużym stopniu naczelny prezydent Prus Wschodnich Erich Koch oraz jego plany narodowościowej restrukturyzacji rejonu, a także chęć pozyskiwania osobistych materialnych korzyści. Zgodnie z tym wzorem postępowali również przedstawiciele jego aparatu partyjno-administracyjnego w kształtowaniu miejscowych działań w stosunku do tamtejszej ludności i jej mienia. Wynikały one nie tylko z potrzeb wojny i okupacji, ale w dużym stopniu z interesów lokalnych niemieckich decydentów w zarządzanej przez nich rejonie. Należało też pokazać stan i strukturę społeczną miejscowego społeczeństwa w 1939 r., jego rozmieszczenie w terenie oraz specyfikę Północnego Mazowsza w relacji do innych terenów okupowanych, porównać rezultaty metod lokalnej polityki z systemem realizowanym na innych terenach wcielonych do Rzeszy, dokonać szacunkowej oceny globalnych strat miejscowych grup inteligentnych, a w tym również ich wielkości w wyniku zrealizowania omawianej akcji przeciwko polskiej inteligencji.

Brak konkretnych pytań badawczych i podsumowań dotyczących realizacji samej tytułowej akcji gestapo nadaje części pracy charakter bardziej sprawozdawczy. Znajdujemy w niej jednak wiele interesujących danych szczegółowych w sześciu aneksach ujętych w różnym układzie rzeczowym. Dlatego uważam, że praca adresowana jest w głównej mierze do czytelnika lokalnego, który znajdzie w niej interesujące go dane personalne, w dodatku w różnym ujęciu merytorycznym, co może ułatwić śledzenie losu osób z kręgu rodziny bądź lokalnego otoczenia. Przypuszczam, iż właśnie takim zamiarem kierował się Autor pracy. Służą temu również obszerne opisy stanowiące wprowadzenie czytelnika w arkana ogólnej polityki Trzeciej Rzeszy w okupowanej Polsce. Poświęcone temu zostały dwa pierwsze obszerne rozdziały. Obfitują one w trafnie dobrane informacje natury ogólnej, dotyczące meritum problemu niemieckiej okupacji w Polsce. Ukazują indoktrynację i centralne ukierunkowanie niemieckiego aparatu administracyjno-okupacyjnego na eskalację eksterminacyjnej polityki w stosunku do polskich obywateli. Opracowano je na bazie znanych w literaturze przedmiotu dokumentów proveniencji niemieckiej oraz znanych opracowań i trafnie dobrano pod kątem prezentowanej w pracy tematyki badawczej. Są niewątpliwie cenne, stwarzają obraz nastrojów i odgórných wskazań dla realizacji polityki ludnościowej w okupowanej Polsce i są przydatne dla osób o ogólnej wiedzy z zakresu okupacyjnej rzeczywistości. Trafnie ujawniają metody i atmosferę przygotowań do akcji eksterminacyjnych, realizowanych przez gestapo m.in. w 1940 r.

w ścisłej współpracy z administracją cywilną i innymi oddziałami niemieckiej policji i miejscowymi nazistami. Wyposażają one tegoż czytelnika w niezbędną szerszą wiedzę o okupacji niemieckiej w Polsce i w rejencji ciechanowskiej, bo w treść tych ogólnych rozdziałów trafnie wplecione zostały cenne informacje dotyczące bezpośrednio omawianej rejencji, m.in. struktury tamtejszych organów władzy okupacyjnej, w tym przede wszystkim niemieckiej policji. W takim ujęciu jest to wartościowe dzieło skłaniające do szukania informacji i prowadzenia dalszych badań.

Bożena Górczyńska-Przybyłowicz

RADA REDAKCYJNA

Członkowie krajowi: **Marek Cichocki** (profesor, Collegium Civitas; Instytut Stosunków Międzynarodowych i Zrównoważonego Rozwoju, Warszawa, Polska), **Hanka Dmochowska** (doktor, em., Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska), **Marian Golka** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Wydział Nauk Społecznych; Instytut Socjologii, Poznań, Polska), **Tomasz Grzegorz Grosse** (profesor, Uniwersytet Warszawski; Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych; Instytut Europeistyki, Warszawa, Polska), **Marceli Kosman** (prof. em., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań, Polska), **Aleksander Posern-Zieliński** (profesor, Polska Akademia Nauk; Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Wydział Historyczny; Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej, Poznań, Polska); **Hanna Suchocka** (profesor, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska); **Justyna Schulz** (doktor, Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska), **Anna Wolff-Powęska** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska)

Członkowie zagraniczni: **Stefan Garsztecki** (profesor, Institut für Europäische Studien, Technische Universität Chemnitz, Niemcy), **Hans Henning Hahn** (profesor, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Niemcy), **Jonathan Huener** (profesor, University of Vermont, Burlington VT, USA), **Henryka Ilgiewicz** (dr hab., Lituvos kultūros tyrimų institutas – Litewski Instytut Badań Kultury, Wilno, Litwa), **Dagmara Jajeśniak-Quast** (profesor, Centrum Interdyscyplinarnych Studiów o Polsce, Uniwersytet Europejski Viadrina, Frankfurt nad Odrą, Niemcy), **Kai Olaf Lang** (Dr. sc. pol., Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, Niemcy), **Stephan Lehnae** (profesor, Touro College, Berlin, Niemcy), **Jerzy Maćków** (profesor, Institut für Politikwissenschaft, Universität Regensburg, Niemcy), **Guglielmo Meardi** (profesor, Scuola Normale Superiore, Florencja, Włochy), **Jaroslav Panek** (profesor, Akademie věd České republiky Historický Ústav AV, Czech Academy of Sciences, Section of Historical Sciences, Czechy), **Klaus Ziemer** (profesor, Universität Trier, Niemcy, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Instytut Politologii, Polska), **Katarzyna Żukowska-Gagelmann** (profesor, Die Duale Hochschule Baden-Württemberg DHBW, Loerrach, Niemcy)

REDAKTORZY TEMATYCZNI

Przemysław Hauser (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska), **Tomasz Schramm** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska) – historia, **Stanisław Lisiecki** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska) – socjologia, **Jerzy Kałużny** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska) – nauki o kulturze, **Tomasz Rynarzewski** (profesor, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań, Polska), **Piotr Kalka** (profesor, em. Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska) – ekonomia.

Redaktor statystyczny: **Piotr Jabkowski** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza,)
Redaktor językowy: **Anna Murawska** (język polski), **Maria Wagińska-Marzec** (język niemiecki),
Jonathan Chumas (język angielski)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

Jan Barcz (profesor, Akademia Leona Koźmińskiego; Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej, Warszawa, Polska), **Bożena Górczyńska-Przybyłowicz** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska), **Bernadette Jonda** (doktor, Uniwersytet Martina Luthera Halle-Wittenberg, Niemcy), **Bogdan Koszel** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska), **Albert Kotowski** (profesor, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska), **Matthias Kneip** (doktor, Deutsches Polen-Institut Darmstadt, Niemcy), **Peter Oliver Loew** (doktor, Deutsches Polen-Institut Darmstadt, Niemcy), **Magdalena Izabella Sacha** (doktor, Uniwersytet Gdański; Instytut Badań nad Kulturą, Polska), **Henadz Sahanowicz** (profesor, Europejski Uniwersytet Humanistyczny (EHU), Mińsk, Białoruś, siedziba Wilno), **Renata Schaefer** (profesor, School of Business and Economics Sonoma State University, California, USA), **Janusz J. Węc** (profesor, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska)

INHALT

Europa – Krise und Wiederbelebung

Józef Łaptos, Aus der Diplomatie- und Strategieggeschichte der kleinen Staaten. Genese, Hintergründe und Bedeutung des Erfolgs Belgiens bei der Gründung der Benelux-Union

Leszek Nowak, Die axiologische Dimension der Auseinandersetzung um die Position Mittel- und Osteuropas innerhalb Europas

Lukasz Łotocki, Die Rolle der Ideologie im polnischen politischen Diskurs über die Migrationskrise des Jahres 2015

Magdalena Boguciewicz, Die Auswirkungen der Migrationskrise auf die Integration der Serbischen Republik in die Europäische Union

Kinga Białek, Das Gefühl von Ungerechtigkeit und Mißtrauen seitens der türkischen Zyprioten gegenüber dem griechischen Landesteil und der EU nach 2004

Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, Die Kontroversen bei den Verhandlungen um die Vereinbarung über Komplexe und Vertiefte Freihandelszone. Die Perspektive Tunesiens

Małgorzata Czermińska, The European Union as trade power – the significance of Common Commercial Policy

Joanna Kuczwska, Joanna Stefaniak, Die Entwicklung des einheitlichen Binnenmarktes EU – Umsetzung und neue Herausforderungen

CONTENTS

Europe – crisis and rebirth

Józef Łaptos, From the history of diplomacy and strategy of small states. The genesis, backstage and significance of the Belgian success in launching Benelux

Leszek Nowak, Axiological dimension of the debate on the place of Central and Eastern Europe in Europe

Lukasz Łotocki, The role of ideologies in the Polish political debate on the migration crisis in 2015

Magdalena Boguciewicz, The impact of the implications of migration crisis on the integration of the Republic of Serbia with the European Union

Kinga Białek, A sense of injustice and distrust of Turkish Cypriots towards Greek Cypriots and the EU after 2004

Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, Controversy over the negotiations of the Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement. A Tunisian perspective

Małgorzata Czermińska, The European Union as trade power – the significance of Common Commercial Policy

Joanna Kuczewska, Joanna Stefaniak, Evolution of the single internal market EU – implementation and new challenges

PL ISSN 0033-2437



9 770033 243101