

50 lat i co dalej?
Europa i Unia Europejska
między integracją a atomizacją...

Praca zbiorowa pod redakcją
Zbigniewa Czachóra



Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM
Poznań 2007

Recenzent:

Prof. dr hab. Jerzy Babiak

Publikacja przygotowana we współpracy
z Wielkopolskim Punktem Informacyjnym EUROPE DIRECT
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu



Wielkopolski Punkt Informacyjny EUROPE DIRECT

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89, 61-614 Poznań, tel. (061) 829 01 06

ISBN 978-83-60677-23-0

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Złotowa 23, tel. 061 843 09 39
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej

Spis treści

Wstęp	5
Zbigniew CZACHÓR	
50 lat po... Zakłócenia systemowe w procesie integracji europejskiej. Podstawy i założenia badawcze	7
Andrzej GAŁGANEK	
Neośredniowieczna analogia jako proces atomigracji	15
Mikołaj J. TOMASZYK	
Atomizacja versus integracja – potrzeba nowego paradygmatu badawczego dla Europy	41
Adam JASKULSKI	
Konsekwencje multicytryczności systemu prawa w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej z perspektywy multi-level governance.	51
Barbara SZELEWA	
Zgoda rujnuje, niezgoda buduje. O konieczności przywrócenia wymiaru antagonistycznego w polityce Unii Europejskiej.	67
Bartosz HORDECKI	
Czy Unia Europejska integruje czy dezintegruje spuściznę Europy? Ujęcie retoryczne	85
Stanisław KONOPACKI	
Kryzys tożsamości europejskiej	99
Elżbieta LESIEWICZ	
Europa między tendencjami uniwersalistycznymi a partykularnymi	113
Paweł STACHOWIAK	
Ku deprywatyżacji religijności europejskiej. Kościół katolicki w debacie o aksjologicznych założeniach projektu Konstytucji Europejskiej	125
Alina BALCZYŃSKA-KOSMAN	
Język polityki jako jeden z elementów konstytuujących europejski dyskurs publiczny.	139
Agnieszka WÓJCICKA	
Europa i <i>Norden</i> : pojęcia uzupełniające się czy pozostające w konflikcie?	147
Aleksandra KRUK	
Idea integracji europejskiej w myśli politycznej Hansa-Dietricha Genschera	167

Monika NIEWIAROWSKA	
Unia Europejska po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy – daleka czy bliska obywatelom?	177
Beata PRZYBYLSKA-MASZNER	
Dynamika procesu integracji europejskiej po rozszerzeniu w 2007 roku	189
Filip KACZMAREK	
Polska a przyszłość Unii Europejskiej	207
Marta ZOBENIAK	
Polski wkład w debatę o przyszłości Unii Europejskiej	221
Jarosław JAŃCZAK	
Pomiędzy otwartością a izolacją – granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej	237
Katarzyna ŻUKOWSKA	
„Milczące założenia” Strategii Lizbońskiej i ich znaczenie dla procesu budowania tożsamości europejskiej	253
Klaudia KAŁĄŻNA	
Jednolity rynek usług Unii Europejskiej – wizja czy rzeczywistość?	265
Remigiusz ROSICKI	
Europejska polityka energetyczna – między solidaryzmem a egoizmem	287
Witold OSTANT	
Europejski Urząd Policji – Europol, jako instrument przeciwdziałania terroryzmowi w ramach kompetencji przedmiotowych Unii Europejskiej	309
Mateusz SAKOWICZ	
Charakterystyka i analiza Narodowego Planu Rozwoju Irlandii: 2007–2013	325
Informacje o autorach	335

Wstęp

Niniejsza publikacja jest rezultatem dwóch bardzo ważnych projektów naukowych. Pierwszym z nich jest zainaugurowane 27 listopada 2006 r. interdyscyplinarne konwersatorium badawcze pt. „Integracja versus atomizacja. W poszukiwaniu nowych teorii oraz konstrukcji analitycznych wyjaśniających dynamikę zmian w systemie Europy i Unii Europejskiej”. Projekt ten realizowany jest nadal w ramach Pracowni Badań nad Integracją Europejską Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM oraz Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej. Do udziału w nim zaproszeni zostali pracownicy naukowcy, doktoranci i studenci Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, a także innych uczelni i środowisk naukowych z całego kraju. Przedsięwzięcie to przybrało kształt permanentnego konwersatorium naukowego organizowanego w cyklu raz na miesiąc. Opiera się każdorazowo na pogłębionej debacie wokół jednego lub dwóch wystąpień/prezentacji naukowych pracowników UAM i (lub) gości zewnętrznych na wybrany przez uczestników konwersatorium temat, głównie z zakresu teorii i koncepcji badawczych stosowanych w pracy naukowej, nie wyłączając problematyki metodologii badań naukowych.

Wraz z realizacją projektu powołana została Interdyscyplinarna Grupa Badawcza mająca za zadanie prowadzenie działalności naukowej i eksperckiej w zakresie problematyki integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych.

Drugim projektem, który przyczynił się do powstania tejże publikacji była konferencja poświęcona 50 rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich powołujących Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dziś: Wspólnotę Europejską) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej pt. „50 lat i co dalej? Między integracją a atomizacją...”. Organizatorami tej konferencji była też Pracownia Badań nad Integracją Europejską Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM oraz Ośrodek Badań i Edukacji Europejskiej. Patronat nad konferencją objął Marszałek Województwa Wielkopolskiego Marek Woźniak, który to wsparł finansowo wydanie niniejszej publikacji.

W przygotowanie tej książki zaangażował się również Wielkopolski Punkt Informacyjny EUROPE DIRECT działający przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego.

Celem publikacji jest upowszechnianie idei i praktyki integracji europejskiej oraz interdyscyplinarna analiza i prezentacja występujących lub przewidywanych problemów związanych z procesami przekształcania się Europy i systemu integracji europejskiej.

Tematyka artykułów naukowych zawartych w publikacji obejmuje problematykę badawczą związaną z kilkoma grupami zagadnień. Pierwszą grupę obejmują tematy dotyczące teorii integracji i stosunków międzynarodowych:

- *50 lat po... Zakłócenia systemowe w procesie integracji europejskiej. Podstawy i założenia badawcze;*
- *Neośredniowieczna analogia jako proces atomigracji;*
- *Atomizacja versus integracja – potrzeba nowego paradygmatu badawczego dla Europy;*
- *Konsekwencje multicytryczności systemu prawa w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej z perspektywy multi-level governance.*

Druuga grupa tematów dotyczy podstawowych pojęć integracyjnych, idei integracji, tożsamości i języka, antagonizmów oraz religijności europejskiej:

- *Zgoda rujnuje, niezgoda buduje. O konieczności przywrócenia wymiaru antagonistycznego w polityce Unii Europejskiej;*
- *Czy Unia Europejska integruje czy dezintegruje spuściznę Europy? Ujęcie retoryczne;*
- *Kryzys tożsamości europejskiej;*
- *Europa między tendencjami uniwersalistycznymi a partykularnymi;*
- *Ku depriwatyizacji religijności europejskiej. Kościół katolicki w debacie o aksjologicznych założeniach projektu Konstytucji Europejskiej;*
- *Język polityki jako jeden z elementów konstytuujących europejski dyskurs publiczny;*
- *Europa i Norden: pojęcia uzupełniające się czy pozostające w konflikcie?;*
- *Idea integracji europejskiej w myśli politycznej Hansa-Dietricha Genschera.*

Trzecia grupa koncentruje się na tematyce dynamiki, uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych integracji oraz co ważne integracji Polski z Unią Europejską:

- *Unia Europejska po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy – daleka czy bliska obywatelom?;*
- *Dynamika procesu integracji europejskiej po rozszerzeniu w 2007 roku;*
- *Polska a przyszłość Unii Europejskiej;*
- *Polski wkład w debatę o przyszłości Unii Europejskiej;*
- *Pomiędzy otwartością a izolacją – granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej.*

Ostatnia grupa zagadnień i tematów dotyczy polityk wspólnotowych i zadań Unii Europejskiej:

- *Refleksje wokół konstrukcji nowego modelu europejskiego dialogu społecznego;*
- *„Milczące założenia” Strategii Lizbońskiej i ich znaczenie dla procesu budowania tożsamości europejskiej;*
- *Jednolity rynek usług Unii Europejskiej – wizja czy rzeczywistość?;*
- *Europejska polityka energetyczna – między solidaryzmem a egoizmem;*
- *Europejski Urząd Policji – Europol, jako instrument przeciwdziałania terroryzmowi w ramach kompetencji przedmiotowych Unii Europejskiej;*
- *Charakterystyka Narodowego Planu Rozwoju Irlandii: 2007–2013.*

Zbigniew Czachór
Redaktor naukowy

Jarosław JAŃCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Pomiędzy otwartością a izolacją – granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Integracja europejska w drugiej połowie XX wieku stała się procesem tworzenia sieci współzależności pomiędzy państwami Starego Kontynentu. Logika neofunkcjonalna¹, połączona z modelem *spili over*², obrazuje rozlewanie się obszarów współpracy i obejmowanie nimi kolejnych sfer gospodarczych, politycznych oraz społecznych³. I tak intensywna integracja gospodarcza przyniosła w efekcie wprowadzenie czterech wolności⁴. Ich efektywna implementacja związana była dalej ze zniesieniem barier wynikających z istnienia – poddanych kontroli – granic państwowych i tworzeniem obszaru swobodnego przepływu osób. Wiązało się to z łagodzeniem reżimu kontroli granicznych lub znoszeniem kontroli granicznych pomiędzy krajami członkowskimi. Dodatkowo niezbędna stała się wspólna i bardziej restrykcyjna polityka nakierowanej na ochronę granic zewnętrznych. Jednocześnie „zmiany funkcji granic w Europie po roku 1989 związane były z paralelnymi procesami: rozpadu systemu bipolarnego i integracji europejskiej. Paradoksalnie, procesy te spowodowały zmiany dwojakiego rodzaju. Były to z jednej strony zanikanie granic, z drugiej natomiast kreowanie nowych podziałów. Dodatkowo pojawiające się lub znikające granice zaczęły pełnić nowe funkcje będące rezultatem procesów globalizacji i regionalizacji oraz nowej jakości wyzwań”⁵. W efekcie w Unii Europejskiej obserwujemy więc z jednej strony proces integracji w postaci otwierania i likwidacji granic wewnętrznych, z drugiej natomiast atomizacji w postaci wyodrębniania się czy wręcz izolowania krajów Schengen za pomocą wzmacnianych granic zewnętrznych. Jednocześnie różne kraje Wspólnot w różnym stopniu i różnie chętnie decydują się na partycypację w obszarze pozbawionym wewnętrznych kontroli granicznych.

¹ E. B. Haas, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford 1964.

² S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 112.

³ A. Zielińska-Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie” 1999, nr 3.

⁴ Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2006.

⁵ J. Jańczak, *Die Ostgrenze der Europäischen Union – Neue Funktionen der Grenzen in Mitteleuropa*, w: *Grenze. Interdisziplinäre Betrachtungen zu Barrieren, Kontinuitäten und Gedankenhorizonten aus deutsch-polnischer Perspektive*, pod red. B. Breysach, A. Pasyka, A. Tölle, Berlin 2003.

Pojawia się pytanie o determinanty zachowań poszczególnych krajów członkowskich w obszarze znoszenia wewnętrznych kontroli granicznych i wzmacniania kontroli zewnętrznych oraz o skutki wprowadzania określonych rozwiązań dla państw UE. Co wpływa na skłonność danego kraju do przyjmowania rozwiązań integracyjnych w obszarze kontroli granic i jego mieszkańców do akceptacji takich decyzji? Co powoduje, iż nie decyduje się on na taki krok? Jak tworzenie wspólnej przestrzeni bez kontroli granicznych i jednoczesna izolacja od świata zewnętrznego wpływa na postrzeganie jedności i homogeniczności integrującego się obszaru?

Perspektywą formułowania odpowiedzi na postawione pytania badawcze będzie konstruktywizm społeczny. To ta szkoła teoretyczna stanie się podstawą tworzenia tez dalszych rozważań oraz doboru argumentacji i analizowanych danych empirycznych. Pominięte zostaną elementy bazujące na innych podejściach analitycznych. Rozważaniom poddane zostaną jedynie kraje tzw. Starej Europy, nowi członkowie zostaną pominięci z uwagi na inną specyfikę kwestii granicznych w ich przypadku.

1. Konstruktywizm społeczny jako perspektywa analityczna

Podejście konstruktywistyczne zasadza się na badaniu relacji pomiędzy podmiotami społecznymi oraz rezultatami życia społecznego bądź ich wycinkiem, jakim jest np. integracja europejska. Zgodnie z tą szkołą „normy mogą wpływać na zachowanie uczestników politycznych, ograniczając ich możliwość działania lub umożliwiając pewne polityczne kroki”⁶. A więc to normy i wartości odgrywają kluczową rolę w kreowaniu zachowań⁷. Leżą one u podstaw konfliktów i współpracy oraz determinują ich formy. W przypadku integracji europejskiej „relacje między [...] państwami [to] takie same lub podobne rozumienie nie tylko aspektów polityki europejskiej, ale także tworzenie wspólnych zasad, reguł czy nawet wierzeń o celach i funkcjach tego procesu, co wpływa na zmiany w zachowaniu politycznych podmiotów”⁸.

Szkoła konstruktywistów bada m.in., dlaczego „takie cechy państw narodowych jak tożsamość narodowa ulegają zmianie w czasie postępowania procesu integracji w Europie”⁹. Proces integracji europejskiej jawi się jako system zasad, „które na aktorów wystawionych na nie mogą mieć efekt socjalizacyjny. Socjalizacja oznacza więc proces, przez który aktorzy internalizują normy, które następnie wpływają na ich własne postrzeganie siebie oraz na to, co postrzegają oni jako swój interes”¹⁰. Zmiana i ujednoczenie norm i wartości oznacza zmianę postrzegania interesów. Percepcja interesów może więc zmieniać się jako efekt międzynarodowej socjalizacji. Normy tworzą nie tylko zachowanie, ale też identyfikację i interesy¹¹. Istotną rolę odgrywa również pyta-

⁶ M. Wilga, *Integracja europejska w konstruktywizmie*, „Przegląd Politologiczny” 2001, nr 1–2, s. 45.

⁷ J. T. Checkel, *Constructivist approaches to European integration*, ARENA Working Paper no. 6, Oslo 2006, s. 2–5.

⁸ M. Wilga, *Integracja europejska w konstruktywizmie...*, s. 45.

⁹ Ibidem, s. 47.

¹⁰ Ibidem, s. 46–47.

¹¹ J. T. Checkel, *Social Construction and Integration*, ARENA Working Paper no. 14, Oslo 1998, s. 9.

nie o to, jak instytucje i rozwiązania ponadnarodowe wpływają na normy, wartości, a w efekcie tożsamość¹².

Podejście konstruktywistyczne zajmuje się trzema elementami, które warunkują¹³ proces tworzenia rzeczywistości społecznej poprzez zmianę wartości. Są to indywidualni uczestnicy, sytuacje szansowe oraz proces socjalnego kształcenia i socjalizacji¹⁴. Dla wielu konstruktywistów społecznych kluczowym podmiotem badania jest język polityki – przede wszystkim język jako narzędzie perswazji.

Integracja europejska w myśli konstruktywistycznej stanowi proces rozumiany jako rzeczywistość skonstruowaną w oparciu o określone zasady i normy, takie jak demokracja, tolerancja, prawa człowieka. Tworzyły się one na przestrzeni wieków, a następnie skodyfikowane zostały w traktatach europejskich. Integracja jest więc zmianą norm i wartości, na podstawie których się dokonuje¹⁵.

Podsumowując należy zauważyć, iż odpowiedzi na sformułowane we wstępie pytania badawcze budowane będą w oparciu o poszukiwanie norm i wartości, które współtworzą zachowanie, tożsamość i postrzeganie interesów w obszarze przemian funkcji i znaczenia granic w Europie, integrując i atomizując kontynent. Jako, że istotą podejścia konstruktywistycznego jest zmiana, analiza będzie miała charakter dynamiczny, próbując identyfikować stan „przed” i stan „po” lub „w trakcie” przemian. „Przed” to przede wszystkim określenie czynników konstytuujących wartości i idee dotyczące postrzegania roli granic i kontroli granicznych w Europie. „Po” lub „w trakcie” to określenie logiki zmian norm i wartości.

Tezy dalszych rozważań przedstawiają się następująco.

Po pierwsze normy mogą być tak składową, jak i przeszkodą procesu integracji¹⁶. Dominujące w danym państwie normy i wartości mogą stanowić więc przeszkodę w akceleracji procesów integracyjnych. Czynnikiem determinującym dyferencjację norm i wartości wśród krajów europejskich w ujęciu „przed” są typy kultur polityczno-integracyjnych. Zostaną one przeanalizowane na przykładzie znaczenia granic za pomocą modelu Teiji Tiilikainen.

Po drugie przemiana norm i wartości związanych z danym obszarem zachowań integracyjnych jest efektem już dokonującego się procesu integracji, ale także przemian

¹² J. T. Checkel, *Constructivist approaches to...*, s. 7.

¹³ M. Wilga, *Integracja europejska w konstruktywizmie*, „Przegląd Politologiczny” 2001, nr 1–2, s. 47–48.

¹⁴ Pierwsi to jednostki ulokowane w odpowiednich miejscach systemu, które dzięki charyzmie i cechom osobowościowym mogą wpływać na otoczenie. Drugie to sytuacje, w których z uwagi na określone wydarzenia bądź zjawiska, dotychczas dominujące wartości i normy zostają zakwestionowane. Tworzy to grunt dla propagowania nowych. Wcześniejsze koncepcje zakładały konieczność konsensusu, który umożliwiał dopiero wypracowanie określonych norm i wartości. Konstruktywiści zakładają, iż tworzą się one w sposób niekontrolowany, jako efekt wolnej integracji pomiędzy elementami społeczności międzynarodowej. Procesy socjalizacyjne w końcu to mechanizm przekazywania i utrwalania nowych norm. Zob. J. T. Checkel, *Social Construction and...*, s. 14; M. Wilga, *Integracja europejska w...*, s. 48.

¹⁵ P. Cichocki, *Spoleczny konstruktywizm a realna władza polityczna*, w: *Konstrukcja czy rekonstrukcja rzeczywistości? Dylematy społecznego zaangażowania*, pod red. M. Korczyński, P. Pluciński, Poznań 2006.

¹⁶ M. Wilga, *Integracja europejska w...*, s. 48.

wewnętrznych oraz zjawisk globalnych. A więc przemiana wartości i norm oraz ich interpretacja są wynikiem procesu europeizacji, który zmienia postrzeganie granic i kontroli granicznych, tworząc wspólny obszar tożsamości europejskiej. Europeizacja będzie przedmiotem analizy za pomocą modelu Francois Bafoil i Timma Beichelta.

2. Normy i wartości związane z granicami przed liberalizacją reżimu kontroli

Różna skłonność do integracji w obszarze kontroli granic związana jest z dyferencjacją norm i wartości w obszarze kultur integracyjno-politycznych. Teija Tiilikainen wyróżnia – bazując na tradycji religijnej – trzy kultury polityczne w Europie. Upatrując ich korzeni w reformacji zwraca uwagę na trzy tradycje: luterzańską (państwocentryczną), kalwińską (liberalną) oraz kontreformacyjną (komunitarną)¹⁷.

W tradycji luterńskiej wspólnota chrześcijańska (czyli europejska) utraciła znaczenie na rzecz wspólnot państwowych (narodowych) oraz jednostek¹⁸. Państwo narodowe stanowiło najbardziej dojrzałą formę rozwoju społecznego, jednostki były mu podporządkowane. Wywodzący się z tej tradycji Hegel postrzegał państwo jako byt stanowiący źródło swej własnej legitymizacji. Kluczowym pojęciem stała się suwerenność państwowa. W sferze relacji międzypaństwowych rola państwa była bardzo podobna. Państwo narodowe jest bytem najdoskonalszym, a stosunki międzynarodowe to stan anarchii, w którym państwa walczą o dominację. Równowaga sił zapewnia porządek, a integracja możliwa jest jedynie jako kooperacja z dużym poszanowaniem suwerenności.

Dominacja władzy świeckiej nad religijną stała się podstawą tradycji kalwińskiej. Źle czyniący władca tracił boską legitymizację władzy. To jednostki cedowały część własnych praw na rzecz państwa, mającego zapewniać porządek i ochronę własności. Kultura ta, leżąca u podstaw przemyśleń Johna Locka i Tomasza Hobbes'a stała się podstawą państwa liberalnego, rozwijanego w Anglii i Niderlandach. Jej emanacją w stosunkach zewnętrznych stało się swoiste postrzeganie relacji z innymi państwami. Miały być one podobne do relacji pomiędzy jednostkami. Państwa przenoszą część suwerenności na poziom ponadpaństwowy celem rozwiązania określonego problemu bądź kwestii, nie więcej jednak niż jest to konieczne. Cesja ma charakter selektywny i pragmatyczny, obejmując jedynie te obszary związane z pokojem i porządkiem, gdzie działając w pojedynkę państwo radziłoby sobie mniej efektywnie¹⁹.

Teorie kontreformacyjne zakładały współistnienie władzy doczesnej i duchowej, co stało się przesłanką rozwoju konstytucjonalizmu. Organizmy państwowe współistniały z chrześcijańską wspólnotowością. Państwo republikańskie stało się produktem

¹⁷ T. Tiilikainen, *Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*, Aldershot/Hants 1998.

¹⁸ Jednostki powinny być lojalne wobec posiadającej boską legitymizację władzy świeckiej. Teoria braku oporu utorowała drogę koncepcjom absolutystycznym, a następnie nacjonalistycznym.

¹⁹ Książę de Sully proponował więc senat dyskutujący i rozwiązujący wszystkie ważne problemy międzynarodowe. Jednakże Bentham i Mill wskazywali na niepotrzebność instytucji i rozwiązań ograniczających i limitujących państwa, wskazując jedynie na konieczność powołania sądu międzynarodowego.

rozdziału religii i polityki, gdzie wolność była równoznaczna z wolnością do partycypacji politycznej. Teorie integracyjne wywodzące się z tej koncepcji dopuszczają rozwiązania federacyjne²⁰, integrację postrzegają jako wartość samą w sobie, a lojalność wobec państwa narodowego nie stoi w sprzeczności z lojalnością wobec ugrupowania integracyjnego.

Trzy tradycje kultur politycznych determinują w znacznej mierze dominujące postrzeganie procesów integracyjnych w XX i XXI wieku²¹. Dominacja odmiennych elementów w danej kulturze warunkuje odmienne podejście do określonych problemów integracji i wpływa na najbardziej pożądany jej kształt. Tak więc odmienne cele państw są nie tylko wynikiem odmiennych interesów politycznych i ekonomicznych, lecz przede wszystkim dominujących struktur kulturowych, co wpływa na postrzeganie roli państwa narodowego, obszarów integracji oraz jej zakresu²², jak również na postrzeganie własnych interesów narodowych.

W przypadku funkcji granic w kontekście integracji europejskiej należałoby oczekiwać następujących skutków z punktu widzenia opisywanych kultur.

W krajach o tradycji państwowcentrycznej granica i kontrole granic byłyby symbolem suwerenności państwowej i w pełni niezależnej kontroli nad terytorium państwa. Jak zauważa Barth, grupy podkreślają różnice w miejscach kontaktu²³. Tak więc granica jest miejscem istotnym symbolicznie. Symbol „dotyczy czegoś, co nie istnieje jako rzecz lub sprawa natychmiast odnotowywalna dla zmysłów, jest [...] krystalizacją opisu słownego”²⁴. Symbole uzmysławiają więc określoną ideę, dają jej materialnie istniejący wyraz. Dodatkowo siła symboli nie jest związana z nimi i ich przesłaniem, lecz przede wszystkim zależy od siły podmiotów nawiązujących do symboli, wykorzystujących je i autoryzujących. Symbole reprezentują więc rozkład władzy w określonej jednostce²⁵ oraz normy i wartości w niej obowiązujące. Dlatego też państwa tej tradycji powinny być bardzo niechętnie przekazywaniu kontroli nad tym obszarem instytucjom ponadnarodowym, gdyż naruszałoby to paradygmat niezależności państwa narodowego jako najbardziej dojrzałej formy rozwoju społecznego.

Dla państw wywodzących się z kultury liberalnej znoszenie kontroli na granicach wewnętrznych i ich wspólne zaostrożenie na granicach zewnętrznych powinno stanowić element pragmatycznej kalkulacji. Jeżeli samodzielnie nie radziłyby sobie z efektyw-

²⁰ Voltair widział federalną Europę jako wyraz jej politycznej dominacji, Rousseau proponował stworzenie parlamentu europejskiego z przedstawicielami wszystkich państw, a Saint Simon rządu federacyjnego, gwarantującego pokój i społeczną spójność, podobnie jak w średniowieczu czynił to Kościół katolicki.

²¹ T. Tiilikainen, *Europe and Finland...*, s. 55–81.

²² Determinizm modelu Tiilikainen nie ma charakteru bezwzględny. Oprócz przypadków „czytanych” istnieją państwa o silnym wpływie innych czynników, które modyfikują wpływ opisanych kultur politycznych.

²³ F. Barth, *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*, Universitetsforlaget, Bergen 1969.

²⁴ K. Pekonen, *Center-Periphery Relations in the Cycles of Political Symbols: the Problem of Modernity*, w: *Transformation of Ideas on a Periphery*, pod red. J. Kanerva, K. Palonen, Valmisteksti, Ilmajoki 1987, s. 41.

²⁵ A. Asher, J. Jańczak, *Transnational Mythmaking in Post-Soviet Europe: Cold War and EU Monuments in a Polish-German 'Divided City'* (tekst w druku).

nym zarządzaniem granicami i oczekiwałyby większej efektywności i szczelności od ugrupowania integracyjnego, popierałyby one to rozwiązanie. W przypadku własnej efektywności lub braku wiary w sprawność poziomu ponadnarodowego należałoby oczekiwać niechęci do współpracy w tym obszarze.

Dla państw zakorzenionych w tradycji komunitarnej opisywana współpraca graniczna powinna stanowić ucieleśnienie jedności europejskiej oraz wyraz dualizmu struktur politycznych w Europie – symboliczne połączenie narodowego i europejskiego wymiaru przestrzeni i form integracji.

Podsumowując, kraje państwocentryczne powinny być nieprzychylnie likwidacji kontroli na granicach wewnętrznych i zaostrzaniu na granicach zewnętrznych z uwagi na symboliczne znaczenie granicy jako symbolu suwerenności, liberalne powinny uzależniać swoje stanowisko od pragmatycznych przesłanek, czyli stopnia efektywności nowego rozwiązania w porównaniu z rozwiązaniami narodowymi. Od państw komunitarnych należałoby oczekiwać poparcia dla rozwiązania, głównie z powodu przesłanek ideowych.

Dla empirycznego potwierdzenia przyjętych założeń posłużono się badaniami Eurobarometru z lipca 1995 roku. Mieszkańcom ówczesnych piętnastu krajów członkowskich zadano następujące pytanie: „Od 26 marca Belgia, Niemcy, Francja, Luksemburg, Holandia i Portugalia, zgodnie z tzw. Porozumieniem z Schengen, zlikwidowały swoje granice wewnętrzne. Austria uczyniła to pod koniec kwietnia. Od tego czasu osoby przekraczające granice pomiędzy tymi krajami nie mogą być kontrolowane. Czy Państwa zdaniem jest to dobre, czy też złe rozwiązanie?”²⁶.

Tabela 1

Opinie o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych jako efekcie Układu z Schengen (%)

Odpowiedź	Austria	Belgia	Dania	Niemcy	Grecja	Hiszpania	Francja	Irlandia	Włochy	Luksemburg	Holandia	Portugalia	Finlandia	Szwecja	UK
Dobre rozwiązanie	50	51	32	50	44	66	40	49	42	34	33	51	33	23	28
Złe rozwiązanie	25	30	55	34	39	15	52	31	36	42	61	21	47	65	68
Ani dobre, ani złe rozwiązanie	13	14	8	14	13	13	6	12	19	22	4	24	17	10	3
Nie wiem	12	5	5	3	4	7	2	9	3	2	2	2	3	3	1

Źródło: Europinion n°5, July 1995, III. *The implementation of the Schengen Agreement: a split European opinion*, Table 4: SCHENGEN (% by country).

Spśród obywateli ankietowanych krajów państwocentrycznych warto zwrócić uwagę na Danię, Finlandię i Szwecję, gdzie odnotowano trzy z pięciu najniższych wskaźników postrzegania Układu jako dobrego rozwiązania (odpowiednio 32, 33 i 23%) oraz trzy z sześciu najwyższych jego ocen jako złego (55, 47 i 65%). Mieszkań-

²⁶ Europinion, n° 5, July 1995, III. *The implementation of the Schengen Agreement: a split European opinion*, Table 4: SCHENGEN (% by country).

cy tych państw jednoznacznie postrzegali ten obszar współpracy jako sprzeczny z ideą pełnej suwerenności. Ostatecznie kraje te przystąpiły do Układu wraz z pozostałymi Państwami Nordyckimi: Islandią i Norwegią. Implementacja nastąpiła jednak dopiero w roku 2001, a więc dopiero w sześć lat po rozszerzeniu północnym i w cztery lata po Austrii. Okoliczności tej decyzji omówione zostaną w drugiej części wywodu.

Podobnie sceptyczni okazali się obywatele krajów kultury liberalnej. Wielka Brytania oraz Holandia w niewielkim stopniu określiła Schengen jako dobre rozwiązanie (33 i 28%) oraz w bardzo znacznym jako złe (61 i 68%). Wielka Brytania dodatkowo (obok Irlandii) zdecydowała się na ograniczony udział w porozumieniu w zakresie współpracy policyjnej jednak z wyłączeniem polityki azylowej, systemu wiz oraz kontroli granicznych. Był to wyraz większego zaufania do rozwiązań stosowanych na płaszczyźnie narodowej i wątpliwości odnośnie możliwości zapobieżenia niekontrolowanemu napływowi nielegalnych imigrantów przez nową strukturę²⁷. Należy pamiętać, iż tak Zjednoczone Królestwo, jak i Holandia były krajami o bardzo wysokim stopniu zainteresowania wśród przybyszów poszukujących nowej ojczyzny.

Ankietowani z pozostałych krajów (za wyjątkiem Francji i Luksemburga), które w większości reprezentowały kultury komunitarne, odnosiły się pozytywnie do nowej formy współpracy. Badania z października 1995 roku potwierdziły wcześniejsze tendencje ze znacznym spadkiem poparcia we Francji i Belgii (co tłumaczono jednak koniunkturalnie – jako wynik ataków terrorystycznych we Francji i nieporozumień pomiędzy tym krajem a Belgią we wdrażaniu Układu)²⁸.

Podsumowując należy zauważyć, iż z punktu widzenia szkoły konstruktywistycznej normy i wartości determinują postrzeganie procesów integracyjnych. W obszarze współpracy Schengen określają skłonność społeczeństw reprezentujących określone typy kultur do popierania likwidacji kontroli granicznych na granicach wewnętrznych i przekazywania kompetencji do ochrony terytorium za pomocą wspólnych granic zewnętrznych. Jednakże te przekonania nie zawsze przekładają się bezpośrednio na decyzje państw członkowskich, co można obserwować na przykładzie grupy krajów państwowo-centrycznych. Państwa narodowe częstokroć podejmują decyzje integracyjne o niskim stopniu poparcia społecznego, kierując się innymi niż wartości i normy czynnikami.

3. Schengen a wcześniejsza współpraca w zakresie znoszenia kontroli granicznych

14 czerwca 1985 roku pięć krajów: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg i Niemcy podpisały Układ z Schengen. Stronami porozumienia stały się w roku 1990 Włochy, 1992 Hiszpania, Portugalia i Grecja, 1995 Austria, 1996 Dania, Finlandia, Szwecja, Islandia i Norwegia, 2000 Wielka Brytania i Irlandia (w ograniczonym zakresie). Kolejnym krokiem była Konwencja Schengen z 19 czerwca 1990 roku, której implementacja

²⁷ A. Wiener, *Forging Flexibility – the British 'No' to Schengen*, ARENA Working Paper, No. 1, Oslo 2000.

²⁸ *Europinion*, n° 6, October 1995, *Results of „Continuous Tracking” surveys of the European Union (July to October 1995)*.

rozpoczęła się 26 marca 1995 roku. W przypadku Niemiec, Francji, Holandii, Belgii, Luksemburga, Hiszpanii i Portugalii zniesienie kontroli granicznych nastąpiło w roku 1995, Włoch i Austrii – 1997 (Austria była bardzo zdeterminowana, aby przystąpić do Układu pomimo obaw Niemiec – dotyczyły one możliwości ochrony jej granicy – Austria groziła m.in. zawetowaniem Traktatu Amsterdamskiego), Grecji – 2000, a pięciu Krajów Nordyckich – 2001.

Początkowo kooperacja ta miała charakter współpracy międzynarodowej bazującej na zasadzie jednomyślności. Traktat Amsterdamski włączył regulacje Schengen w ramy Unii Europejskiej (nie udało się tego zrobić podczas tworzenia Traktatu z Maastricht). Jednakże już wcześniej, przed stworzeniem opisanych form współpracy w obszarze likwidacji granic, wiele z państw europejskich współpracowało w tym zakresie, tworząc różnego rodzaju inicjatywy²⁹.

W przypadku europejskich krajów reprezentujących kulturę państwocentryczną, przed decyzją o przystąpieniu do Układu z Schengen istniała bardzo długa tradycja współpracy w obszarze znoszenia granic wewnętrznych. Już w roku 1928 zaproponowano na północy stworzenie Nordyckiej Unii Paszportowej³⁰. W rok później zniesiono konieczność posiadania paszportów w ruchu wewnętrznym, zastępując je wydawanymi przez pocztę i policję „travel cards”, które dodatkowo w kolejnych latach nie były wymagane na największych przejściach granicznych³¹. Po II wojnie światowej układ o Nordyckiej Unii Paszportowej podpisano w roku 1952, w 1957 wszedł w życie Układ o Nordyckiej Kontroli Paszportowej³², likwidując kontrole na granicach wewnętrznych i znosząc obowiązek posiadania paszportu.

Wraz z planowanym zniesieniem kontroli granicznych w krajach sygnatariuszach Układu z Schengen, w roku 1995 Dania wystąpiła o status członka obserwatora. Przyjęcie Danii mogłoby oznaczać koniec Nordyckiej Unii Paszportowej, dlatego w jej interesie leżało umożliwienie wszystkim jej członkom, także pozostającym poza Unią Europejską Islandii i Norwegii³³, przystąpienie do Schengen. Alternatywą byłoby znalezienie się wszystkich krajów poza Układem lub rozłam na Północy, efektem którego byłoby ponowne wprowadzenie kontroli granicznych w regionie. Ostatecznie w roku 1995 pięć Krajów Nordyckich (Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja) rozpoczęło negocjacje w sprawie przystąpienia do Układu z Schengen. Porozumienie podpisano 19 grudnia 1996 roku i zakładało ono udział Danii, Finlandii i Szwecji oraz współpracę Islandii i Norwegii. Ostatnie dwa kraje podpisały układ 18 października

²⁹ N. Alkan, *Borders in Europe*, w: *Borders of Europe*, pod red. N. Alkan, Bonn 2002, s. 44.

³⁰ J. Nowiak, *Współpraca Nordycka. Wzór...*, s. 46.

³¹ A. Patek, *Współpraca Państw Nordyckich w okresie międzywojennym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” MCLXXVII – 1995, s. 113.

³² J. Nevakivi, *Kekkonen, the Soviet Union and Scandinavia – Aspects of Policy in the Years 1948–1965*, „Scandinavian Journal of History” 1997, no. 22; K. Sulevo, *The International System and Finnish Attitudes toward Nordic Cooperation*, „Scandinavian Political Studies” 1973, no. 8.

³³ Zob.: T. B. Olsen, *Choosing or Refuting Europe? The Nordic Countries and European Integration, 1944–2000*, „Scandinavian Journal of History” 1998, no. 25; H. Wiberg, *The Norden Going European: How Much and What Kind?*, w: *Nordic-Baltic Region in Transition. New Actors, New Issues, New Perspectives*, pod red. S. Perko, TPRI Research Raport no. 75, 1996; B. Tuner, G. Nordquist, *The Other European Community. Integration and co-operation in Nordic Europe*, London 1982.

1999 roku³⁴. Od 2001 roku regulacje Schengen stosowane są wobec Krajów Nordyckiej Unii Paszportowej.

Mogłoby się wydawać, że Kraje Nordyckie, mające wiele dziesięcioleci doświadczeń w funkcjonowaniu Unii Paszportowej, powinny być europejską forpocztą w inicjowaniu tego typu rozwiązań. W praktyce co prawda przystąpiły do Układu, jednakże później niż pozostałe kraje, a dodatkowo niechętnie są pogłębianiu integracji w tym obszarze. Powodem może być typ współpracy nordyckiej. Jak podkreśla Joanna Nowiak, ma ona specyficzny charakter, odróżniający ją od innych ugrupowań regionalnych – pomimo znacznego zaawansowania współpracy (nauka, kultura gospodarka, prawa socjalne, transport, granice, ect.) ma ona charakter czysto międzyrządowy i nie stosuje instrumentów i metod o charakterze ponadnarodowym³⁵. A więc likwidacja granic wewnętrznych jako symbolu suwerenności państwowej wraz z elementami ponadnarodowego zarządzaniem granicami zewnętrznymi jest trudne dla Państw Nordyckich. I tak przykładowo tworzenie euroregionu na granicy niemiecko-duńskiej spowodowało masowe protesty Duńczyków, którzy stworzyli „żywy łańcuch” pod hasłem „granica musi pozostać”³⁶. Podobne demonstracje miały miejsce przed likwidacją kontroli granicznych w roku 2001. W całej Skandynawii przystąpienie do Układu wywoływało liczne emocje, przede wszystkim związane z groźbą nielegalnej imigracji³⁷.

W przypadku państw tradycji liberalnej, tak Wielka Brytania, jak i Holandia posiadają doświadczenia w tworzeniu obszarów pozbawionych granic wewnętrznych. Na Wyspach Brytyjskich Wspólny Obszar Podróży powstał jako rezultat irlandzkiej niepodległości w roku 1923, a następnie wznowiono go po II wojnie światowej w roku 1952. Stwarzał on szereg przywilejów dla obywateli obydwu państw w tym brak kontroli granicznych. Było to szczególnie istotne dla Irlandii z uwagi na pozostającą w Zjednoczonym Królestwie Irlandię Północną. Stworzony został model, w którym to Irlandia zobowiązana była do przestrzegania brytyjskiego prawa imigracyjnego. W Traktacie Amsterdamskim obydwie kraje uzyskały opt-out. Głównym argumentem Zjednoczonego Królestwa był brak wiary w efektywność kontynentalnego systemu ochrony granic z uwagi na ich geograficzny charakter – w przeciwieństwie do Wysp mają one w dużej części lądowy charakter³⁸. Skłonność Irlandii do przystąpienia do układu była dużo większa, jednakże z uwagi na opisane powiązania z Wielką Brytanią zdecydowała się ona na podobny krok. Udział w Schengen oznaczałby kontrole graniczne na Wyspie i izolowałyby Ulster³⁹. Irlandzki opt-out ma charakter warunkowy – trwa tak długo jak Wspólny Obszar Podróży⁴⁰.

³⁴ S. Eiriksson, *Deeply involved in the European project: membership of Schengen*, w: *Iceland and European Integration. On the edge*, pod red. B. Thohallssona, London–New York 2004, s. 50–54.

³⁵ J. Nowiak, *Współpraca Nordycka. Wzór dobrej polityki*, Poznań 2001, s. 118–119.

³⁶ E. Bort, *Integrated Borderlands?*, w: *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, pod red. M. Caparini, O. Marenin, Geneva 2006.

³⁷ J. Isherwood, *Troubled Nordic entry to Schengen zone*, BBC NEWS Sunday, 1 April, 2001.

³⁸ Foreign Secretary, Malcolm Rifkind, House of Commons Debates volume 287 columns 433–434 (12 December 1996).

³⁹ K. Hayward, *From Barriers to Bridges: The Europeanisation of Ireland's Borders*, CIBR Working Papers in Border Studies, CIBR/WP04-1.

⁴⁰ B. Ryan, *The Common Travel Area between Britain and Ireland*, „Modern Law Review” 2001, no. 855.

W 1960 roku kraje Beneluksu podpisały tzw. Konwencję Beneluksu, znoszącą kontrole na granicach pomiędzy Belgią, Holandią i Luksemburgiem, wprowadzającą instytucje granicy zewnętrznej oraz wspólną wizę⁴¹.

4. Przemiany norm i wartości związanych z granicami jako efekt europeizacji

Zmiana norm i wartości, a w efekcie zachowań integracyjnych i postrzegania interesu narodowego związana jest z wpływem czynników pochodzących tak z Unii Europejskiej, jak i przemian wewnętrznych i globalnych. Zastanawiając się nad stosunkiem państw i społeczeństw europejskich do zmian funkcji i znaczenia granic w Europie warto posłużyć się modelem analizy europeizacji jako makroprocesu.

Model europeizacji jako makroprocesu bazuje na konstruktywistycznym pojmowaniu procesu europeizacji. Odnosi się więc do norm i wartości, kreowanych i zmienianych w procesie. W badanym przypadku efektem powinno być tworzenie zamkniętej przestrzeni pozbawionej wewnętrznych kontroli granicznych jako elementu tożsamości europejskiej, a także normy swobodnego przepływu jako ucieleśnienia istoty integracji. Pojawia się więc podział na „my” i „oni”, gdzie my to wspólnota poruszająca się wewnątrz ugrupowania integracyjnego, oni natomiast to świat zewnętrzny, przed którym Wspólnota musi być chroniona.

Europeizacja to wg Roberta Ladrecha „proces zmieniający kierunki i kształt polityki w stopniu, w którym polityczna i ekonomiczna dynamika Wspólnot Europejskich staje się częścią logiki organizacyjnej narodowej polityki i tworzenia różnych polityk”⁴². Model europeizacji autorstwa Francois Bafoil i Timma Beichelta zakłada, iż ma on charakter makroprocesu. Nie jest więc zjawisko liniowej adaptacji, gdzie normy i wartości europejskie przekazywane są z poziomu unijnego na poziom narodowy (jak ma to miejsce w modelu misfit⁴³ i modelu transformacyjnym⁴⁴). Jest to natomiast wzajemnie przeplatający się schemat obustronnych wpływów. Europeizacja jest „konstrukcją, dyfuzją i instytucjonalizacją (formalnych i nieformalnych) instytucji, stylów i norm”⁴⁵.

Europeizacja jest więc wzajemnym wpływem trzech obszarów, w których odbywają się procesy polityczne: obszaru wewnętrznego, europejskiego i globalnego⁴⁶. De-

⁴¹ D. C. Turack, *Freedom of Movement and the Travel Document in Benelux*, „The International and Comparative Law Quarterly”, vol. 17, no. 1 (Jan., 1968).

⁴² R. Ladrech, *The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „European Journal of Common Market Studies”, no. 1, s. 69–88.

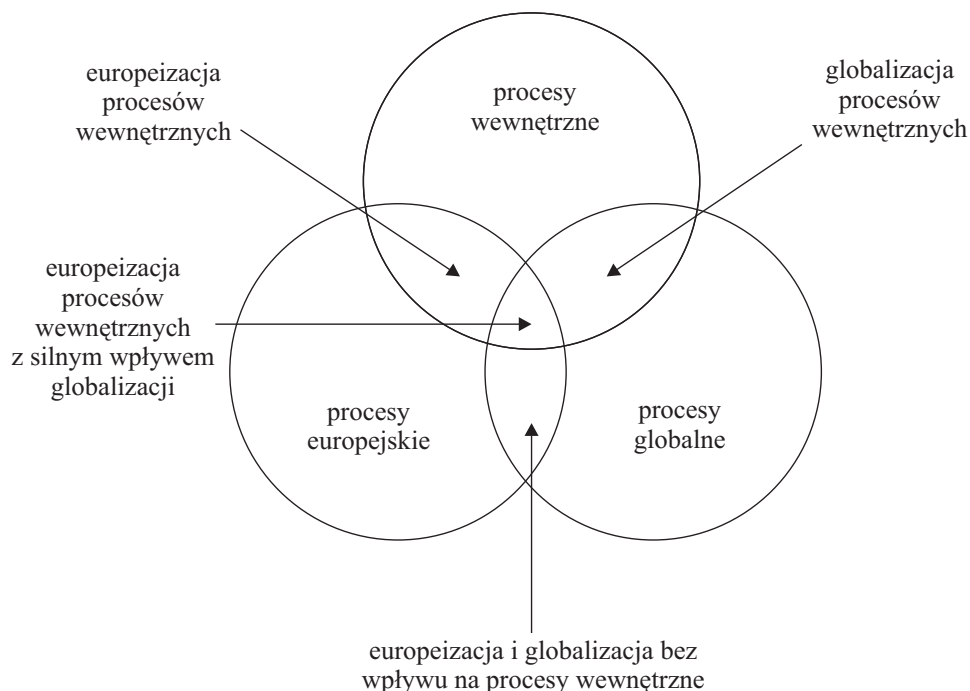
⁴³ T. Risse, M. Cowles, J. Caporaso, *Europeanization and Domestic Change. Introduction*, w: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, pod red. M. Cowles, J. Caporaso, T. Risse, London 2001.

⁴⁴ F. Bafoil, T. Beichelt, *Dimensions of Europeanization*, w: *Européanisation. D'Ouest en Est*, pod red. F. Bafoil, T. Beichelta, Paris 2007, s. 8.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Cześć wspólna (określająca wzajemne wpływy) pierwszego i drugiego to europeizacja procesów wewnętrznych (interrelacje pomiędzy procesami wewnętrznymi i europejskimi), pierwszego i trzeciego to globalizacja procesów wewnętrznych (związki pomiędzy globalizacją a zjawiskami wewnętrznymi), drugiego i trzeciego to wzajemne interakcje pomiędzy procesami globalizacji i europe-

Schemat 1. Europeizacja jako makroproces



Źródło: F. Bafoil, T. Beichelt, *Dimensions of Europeanization*, w: *Européanisation. D'Ouest en Est*, pod red. F. Bafoil, T. Beichelta, Paris 2007.

terminanty zmian zachowań poszczególnych państw członkowskich wobec reżimu granicznego Schengen analizowane będą dalej za pomocą modelu europeizacji jako makroprocesu. Wymagać będzie to identyfikacji czynników znajdujących się w zarysowanych polach, a następnie analizy mechanizmu determinacji określonych postaw.

Pojawia się pytanie, czy proces europeizacji doprowadził do zmiany norm i wartości? Można spróbować ocenić to poprzez ocenę przychylności dla dalszych prób integrowania tego obszaru współpracy, a więc tworzenie nowych lub ponadnarodowych struktur zajmujących się ochroną i zarządzaniem wspólną granicą zewnętrzną. Do inicjatyw takich należały Europejski Korpus Straży Granicznej oraz agencja do spraw zarządzania granicami zewnętrznymi – Frontex.

Zgodnie z zasadami regulującymi funkcjonowanie Unii Europejskiej utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo wewnętrzne przynależą do kompetencji państw członkowskich (Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie – art. 64 ust. 1 po zmianach wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski i Traktat o Unii Europejskiej – art. 33)⁴⁷.

izacji. Cześć wspólna w końcu to europeizacja procesów wewnętrznych z silnym wpływem procesów globalnych.

⁴⁷ A. Gruszczak, F. Jasiński, *Granice zewnętrzne Unii granicami integracji?*, Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, Centrum Europejskie Natolin, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/wsi-sw/wsisw.nsf/viewDOC/AGRK-6E7P3H>, 11.07.2005.

Jednakże kwestia ochrony granic zewnętrznych jako potencjalnego zagrożenia dla państw Unii Europejskiej stała się coraz bardziej paląca wraz z wniesieniem przez Finlandię w roku 1995 ponad tysiąc trzysta kilometrowej granicy z Federacją Rosyjską⁴⁸, następnie planowanym wschodnim rozszerzeniem (procesy europejskie i wewnętrzne) oraz zmasowanymi próbami forsowania Morza Śródziemnego przez emigrantów z Afryki⁴⁹ (procesy globalne i europejskie).

Projekty stworzenia Europejskiej Straży Granicznej związane były z szeregiem czynników: włączeniem przez Traktat Amsterdamski *acquis Schengen* do Unii Europejskiej oraz rozwojem współpracy politycznej (proces europejski), oczekiwanym wschodnim rozszerzeniem połączonym z wątpliwościami odnośnie zdolności nowych krajów członkowskich do samodzielnego wypełnienia europejskich standardów ochrony granic zewnętrznych (procesy wewnętrzne i europejskie), czy też w końcu atakami terrorystycznymi w Stanach Zjednoczonych i nowym podejściem do problematyki bezpieczeństwa (procesy globalne). Dodatkowo takie rozwiązanie miało sprzyjać solidarności europejskiej, dzieleniu odpowiedzialności – w tym również finansowej – oraz sprawowaniu kontroli przez wszystkie państwa nad wspólną granicą (europeizacja polityki wewnętrznej z elementami globalizacji). Inicjatywa ta została zgłoszona Radzie przez grupę krajów (Niemcy, W. Brytania, Belgia, Francja, Hiszpania) w roku 2001. Szczyt w Leaken stworzył mandat do dalszych prac, w efekcie których Komisja Europejska przedstawiła określone propozycje. W 2004 r. kwestia została poruszona w Programie Haskim. Jednakże tego typu instytucja okazała się być zbyt trudna do zaakceptowania z punktu widzenia suwerenności i terytorialności państwowej⁵⁰, przede wszystkim przez Szwecję i Finlandię⁵¹.

Początkowo tak Komisja Europejska, jak i Rada Unii Europejskiej popierały stworzenie Europejskiego Korpusu Straży Granicznej. Opór części państw członkowskich spowodował, iż w roku 2005 powstała jedynie agencja do spraw zarządzania granicami zewnętrznymi – FRONTEX. Stanowiła ona „instytucjonalizację wcześniej istniejących nieformalnych struktur”, nastawioną na koordynację, szkolenia, badania, wsparcie techniczne⁵². Jednakże nawet później podejmowano próby powrotu do tematu. Szczyt G5 (Francja, W. Brytania, Hiszpania, Niemcy i Wielka Brytania) obradujący w maju 2005 roku dopuszczał możliwość stworzenia policji europejskiej odpowiedzialnej za zewnętrzne granice europejskie w sytuacjach kryzysowych oraz wyposażenia Agencji FRONTEX w zdolności operacyjne⁵³.

⁴⁸ K. Reczkin, *Finlandia – granica zewnętrzna Unii Europejskiej z Rosją. Wnioski dla Polski*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy” 2004, nr 3.

⁴⁹ S. Alscher, *Knocking at the Doors of „Fortress Europe”: Migration and Border Control in Southern Spain and Eastern Poland*, CCIS Working Paper no. 126, Berlin 2005.

⁵⁰ J. Monar, *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management*, w: *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, pod red. M. Caparini, O. Marenin, Geneva 2006.

⁵¹ M. Krystyniak, *Europejska Agencja Graniczna jako element systemu zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2005, nr 3, s. 86.

⁵² H. Jorry, *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?*, *The Changing Landscape of European Liberty and Security Research Paper no. 6*, March 2007, s. 2.

⁵³ *Ibidem*, s. 25.

Tabela 2

**Opinie o konieczności podejmowania decyzji w zakresie kontroli granic zewnętrznych
na poziomie unijnym**

Kraj	Więcej decyzji na poziomie UE %	Kraj	Więcej decyzji na poziomie UE %
Dania	82	Niemcy	73
Hiszpania	77	Irlandia	66
Francja	77	Luxemburg	66
Wielka Brytania	76	Austria	66
Holandia	75	Finlandia	60
Portugalia	75	UK	59
Grecja	74	Szwecja	58
Belgia	73		

Źródło: *The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas, Fieldwork June – July 2006*, Publication February 2007, Special Eurobarometer 266 / Wave 65.4 – TNS Opinion & Social, s. 11.

Omówione czynniki procesu europeizacji rozumianej jako makroproces wpływały na postrzeganie konieczności dalszej integracji w tym obszarze przez mieszkańców poszczególnych państw członkowskich. W badaniu Eurobarometru z lutego 2007 roku zapytano, czy więcej decyzji w zakresie kontroli granic zewnętrznych powinno zapadać na poziomie unijnym. W praktyce pytano o uwspólnotowanie polityki w tym zakresie. Jak widać w tabeli 2 większość badanych, niezależnie od kraju pochodzenia, popierała takie rozwiązanie. Nawet w państwowcentrycznych Szwecji i Finlandii odsetek ten przekraczał 50%, w wielu innych krajach sięgał 70 czy nawet 80%. Widać więc zmiany norm i postrzegania interesów wśród Europejczyków. Przedstawione wcześniej czynniki procesu europeizacji stanowiły sytuację szansową, natomiast praktyka swobody poruszania w Schengenlandyie stała się elementem socjalizacji. Wspólna, dobrze zarządzana i strzeżona granica zewnętrzna jest gwarantem istnienia przestrzeni Europejskiej wyznaczonej czterema swobodami. Jak zauważa Ruben Zaiotti, reżim Schengen w drastyczny sposób zmienia filozofię kontroli państwa nad terytorium. Ale dodatkowo zmienił sposób myślenia Europejczyków o przestrzeni, państwie narodowym oraz wolności. Schengen jako instytucja stało się symbolem jedności przestrzennej kontynentu, a więc zgodnie z założeniami szkoły konstruktywistycznej wpłynęło na tożsamość. Jednocześnie było przejściem od pozawspólnotowej, międzyrządowej współpracy wybranych państw, do sankcjonowanej Traktatem Amsterdamskim inkorporacji tego obszaru, będącego w istocie przejawem postnarodowości⁵⁴.

Spoglądając na problem ponownie z perspektywy konstruktywizmu społecznego, należałoby jeszcze zwrócić uwagę na język jako narzędzie perswazji. W sferze retoryki politycznej i debaty publicznej jako kluczowe pojęcia jawią się „laboratorium integracji”, „Europa bez granic” oraz „forteca Europa”. Schengen jako „laboratorium integracji” stało się jedną z częściej używanych metafor w debacie publicznej lat osiemdziesiątych

⁵⁴ R. Zaiotti, *Bridging Commonsense: Pragmatic Metaphors And The Schengen Laboratory*, w: *Metaphors of Globalization Mirrors, Magicians, and Mutinies*, pod red. M. Kornprobst, V. Pouliot, N. Shah, R. Zaiotti, Palgrave 2007, s. 115.

i dziewięćdziesiątych. Zakładała ona testowanie, sprawdzanie czym jest ścisła współpraca i jakie może ona pociągać za sobą konsekwencje. Laboratorium jest to wycinek rzeczywistości, gdzie w kontrolowanych warunkach wywołuje się i bada określone zjawiska. A więc Schengen miało być namiastką procesów oczekiwanych w Unii Europejskiej⁵⁵. „Dzięki poleganiu na pragmatycznej metaforze «laboratorium» propagatorzy Układu zdołali dostarczyć «rozsądnego» usprawiedliwienia dla proponowanej przez siebie inicjatywy. Metafora laboratorium została użyta dla wdrożenia inicjatywy. Metafory odgrywają więc istotną rolę przygotowującą ostateczny sukces Schengen i stają się częścią nowej świadomości w zakresie europejskich kontroli granicznych»⁵⁶.

„Europa bez granic” stała się słowną formą obrazującą znoszenie kontroli. Została także nowym mitem uosabiającym nie tylko swobodę poruszania się, ale także przełamanie zimnowojennego podziału kontynentu i narodowych schematów myślenia, z zamkniętymi i odgradzonymi wspólnotami narodowymi⁵⁷. „Forteca Europa”⁵⁸, w swym pejoratywnym znaczeniu, rozumiana często jako odgradzanie się szczelnym kordonem bogatego getta od otaczających globalnych problemów, w istocie swej również stanowiła element konstytuujący określoną wspólnotę.

Zakończenie

Głównym celem istnienia granic w przypadku państwa suwerennego jest stanowienie absolutnej fizycznej kontroli nad ograniczonym terytorium i sprawowanie wyłącznej prawnej, administracyjnej oraz społecznej kontroli nad jego mieszkańcami⁵⁹. Jednocześnie proces integracji europejskiej zmienia znaczenie granicy jako symbolu suwerenności z uwagi na niemożności kontroli całego ruchu towarowego i osobowego⁶⁰. Z jednej strony prawo wspólnotowe modyfikuje znaczenie instytucji granicy w prawie międzynarodowym. Tworzy pojęcie granic wewnętrznych, zdefiniowanych poprzez wspólny rynek, czyli obszar wolnego przepływu dóbr, osób, kapitału i usług oraz wprowadza nowe, wspólne rozwiązania dla granic zewnętrznych, co również zmienia ich międzynarodowy status⁶¹. Z drugiej zmienia normy i wartości, a tym samym przekonania dotyczące granic oraz obszaru nimi ograniczonego, konstruując praktyczny wymiar europejskiej przestrzeni czterech wolności.

Państwa kontrolują granice narodowe dla ochrony interesów narodowych: suwerenności narodowej, bezpieczeństwa narodowego, porządku wewnętrznego, jak również

⁵⁵ Ibidem, s. 116.

⁵⁶ Ibidem, s. 120.

⁵⁷ J. Kunz, M. Leinonen, *Europe without Borders – Rethoric, Reality, or Utopia?*, UNESCO, 7 July 2004, s. 7.

⁵⁸ W. Maas, *Freedom of movement inside 'fortress Europe'*, w: *Global Surveillance: Borders, Security, Identity*, pod red. E. Zureik, M. Salter, Willan 2005.

⁵⁹ M. Anderson, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge 1996, s. 189.

⁶⁰ M. Anderson, *European Frontiers at the End of the Twentieth Century*, w: *The Frontiers of Europe*, red. M. Anderson, E. Bort, London 1998, s. 5.

⁶¹ P. Ch. Müller-Graff, *Whose Responsibility are Frontiers?*, w: *The Frontiers of Europe*, red. M. Anderson, E. Bort, London 1998, s. 15–18.

przestrzegania prawa narodowego⁶². Jednakże pojęcie suwerenności ulega przemianom, państwo traci monopol na używanie środków przymusu⁶³.

Rozważania zawarte w powyższym artykule prowadzą do następujących wniosków.

Po pierwsze, kultury polityczno-integaryjne determinują zachowania społeczeństw i państw w obszarze integracji europejskiej. Określają też skłonność do akceptacji likwidacji kontroli granicznych wewnątrz ugrupowania i wspólnego zarządzania, stanowiącymi ochronę, granicami zewnętrznymi.

Po drugie, normy i wartości ulegają przemianie w efekcie procesu europeizacji. Sytuacje szansowe pozwalają na zwiększenie akceptacji dla przyjętych rozwiązań i dalszego rozwoju tego obszaru współpracy. Elementami socjalizującymi są też figury retoryczne i język stosowany w europejskim dyskursie, które symbolicznie obrazują tworzenie europejskiej przestrzeni, wpływając na zmianę tożsamości.

Należy zwrócić uwagę, iż przedstawione rozważania mają jedynie charakter przy czynkowy i nie wyczerpują możliwości badawczych w zakresie transformacji granic. Dodatkowo przystąpienie krajów Europy Środkowej do Unii Europejskiej wymaga spojrzenia na postrzeganie przez nie współpracy w dziedzinie zarządzania granicami, szczególnie w kontekście odmiennych norm i wartości związanych tak z pojęciami granicy, terytorium, suwerenności, jak i integracji europejskiej. Idee zazwyczaj rodzą się w centrach i przekazywane są następnie ku peryferiom, które chcą bądź muszą je przyswoić. Jednakże bardzo często peryferie różnią się znacznie od centrów, a tym samym idee stworzone w określonych warunkach implementowane są w warunkach zupełnie odmiennych. W efekcie otrzymują idee częstokroć nowe znacznie wynikające z peryferyjnych uwarunkowań⁶⁴. Tworzy to szerokie pole badawcze, także – a może przede wszystkim – z punktu widzenia konstruktywizmu społecznego.

Summary

The article *Between openness and isolation – internal and external borders of the European Union* describes processes of European integration from the perspective of borders, perception of borders and changing regimes of border control in Europe. Two parallel processes might be observed there: softening and disappearance of internal borders as well as hardening and stricter border controls of external ones. They lead to creation of „Europe without borders” on the one hand and „fortress Europe” on the other.

This paper’s aim is to analyze factors determining border softening and hardening processes in the European Union. The main research questions addressed in this paper are what contributes

⁶² S. K. Karanja, *Norwegian Border Control in a Europe without Internal Frontiers – Implications for data protection and civil liberties*, „A Preliminary Research Project Initiated and Financed by the Norwegian Research Center for Computers and Law (NRCCCL) and Section for Information Technology and Administrative Systems (SITAS)”, October 1996–March 1998.

⁶³ H. Wulf, *Good Governance Beyond Borders: Creating a Multi-level Public Monopoly of Legitimate Force*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper – no. 10, Geneva 2006, s. 13.

⁶⁴ J. Kanerva, K. Palonen, *Transformation of ideas on a periphery*, Helsinki 1987, s. 9.

to susceptibility of given states and nations to integrate in the field of border controls, and how this integration influences the perception of the Schengen zone as a coherent unit, distinguished for the external environment. Social constructivism is an analytic perspective. Here the central thesis is that norms and values related to borders contribute to the shape of integration. They are an outcome, first of all, of political and integrative cultures and their change is a consequence of europeanization process. This results in new patterns of integration in analyzed field. This paper is based on theoretical analysis supported by empirical research results.