

**GRANICE WEWNĘTRZNE
I ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ**

POMIĘDZY OTWARTOŚCIĄ A IZOLACJĄ

Praca zbiorowa pod redakcją

JAROSŁAWA JAŃCZAKA

MAGDALENY MUSIAŁ-KARG

**Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2011**



Recenzent:

Prof. dr hab. Tadeusz Wallas

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 08

ISBN 978-83-62907-07-6

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

Spis treści

Wstęp	5
-----------------	---

CZĘŚĆ I (TRANS)GRANICZNE POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Katarzyna STACHURSKA-SZCZESIAK	
Europejska Polityka Sąsiedztwa a problem granic Unii Europejskiej	11
Krzysztof KOŹBIAŁ	
Unia Europejska a europejskie mikropaństwa. Stosunki obecne i perspektywy na przyszłość	29
Mirosław NATANEK	
Działalność Rady Gmin i Regionów Europy w zakresie tworzenia i promocji Programu Miast Bliźniaczych w Europie	47

CZĘŚĆ II GRANICE W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Cezary TROSIAK	
Uwarunkowania kształtujące pogranicza w krajach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej	61
Izabela JANICKA	
W cieniu granicy niemiecko-niemieckiej	73
Jarosław JAŃCZAK	
Graniczne miasta bliźniacze jako przykład zmiany modelu polsko-niemieckiej współpracy granicznej po roku 2004	85

CZĘŚĆ III WSCHODNIA GRANICA UNII EUROPEJSKIEJ

Hanna DUMAŁA	
Wejście Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen a współpraca w ramach euroregionu Bug	103
Mirosława LASZUK	
Wpływ przekształcenia granicy wschodniej w zewnętrzną granicę Unii Europejskiej na funkcjonowanie polskiej Służby Celnej	119
Swietłana SYDUN	
Wpływ piątego rozszerzenia UE na stosunki z Ukrainą	135
<u>Janusz SOLAK</u>	
Wschodnia granica Unii Europejskiej na Prucie: między wymiarem geograficznym a aksjologicznym	145

CZĘŚĆ IV GRANICE I MIGRACJE

Emilia MODELMOG-ANWEILER	
<i>Rooted cosmopolitans</i> – idea tożsamości transnarodowej i znaczenie granic w Europie	155
Elżbieta PTAK	
Od liberalizmu do restrykcji. Polityka imigracyjna Niemiec na przestrzeni XX i XXI wieku	167
Aleksandra KRUK	
Niemieckie partie polityczne o „ludności z tłem migracji”	177
Magdalena PERKOWSKA	
Nielegalne przekroczenie granicy jako forma nielegalnej migracji	187
Marta ZOBENIAK	
Porozumienia o readmisji – instrument zwalczania nielegalnej imigracji	201
Agnieszka PIEKUTOWSKA, Tomasz DUBOWSKI	
Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – konsekwencje dla ruchów migracyjnych do Polski	215
O autorach	231

Wstęp

Dynamika integracyjna Unii Europejskiej doprowadziła na przestrzeni ostatnich lat nie tylko do kolejnych rozszerzeń Wspólnot, ale także do pogłębiania i zacieśniania współpracy na Starym Kontynencie. Koniec zimnej wojny oznaczał początek nowej debaty o europejskości, definiowanej zarówno w kategoriach przestrzennych, jak i strukturalnych. Silnie widoczny mit postzimonowojennego „świata bez granic” (*borderless world*) został w Europie urzeczywistniony porozumieniem z Schengen. Jednakże realistyczna konfrontacja z nowymi zagrożeniami uzewnętrzniła została w „fortecy Europa” (*fortress Europe*). Unijne granice i pogranicza zewnętrzne stały się więc kluczowymi elementami definiującymi relacje z europejskim otoczeniem i określającymi istotę (ale także ograniczenia) europejskości oraz Europy. Jednocześnie granice i pogranicza wewnętrzne potraktowano jako „laboratoria integracji europejskiej”, testujące w mikroskali możliwości efektywnego współistnienia i współpracy europejskich narodów oraz efektywność wspólnotowego systemu zachęt (przede wszystkim finansowych) do współdziałania. Opisywane procesy ze znaczną intensywnością stały się także udziałem Polski. Jako państwo nowe i peryferyjne doświadcza ona jednoczesnego zaostrzenia i liberalizowania reżimów granicznych odpowiednio na wschodzie i zachodzie. Jej udziałem jest także definiowanie granic Europy i relacji z otoczeniem, dokonujące się przez pryzmat peryferii, a nie europejskiego centrum.

Celem prezentowanej publikacji jest analiza procesów politycznych, społecznych i kulturowych zachodzących na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej, w tym na granicach Polski. Jest ona wynikiem współpracy kilkunastu naukowców reprezentujących nie tylko różne ośrodki badawcze, ale także odmienne dyscypliny naukowe. Zebrane artykuły podzielone zostały na cztery sekcje tematyczne.

Pierwsza część niniejszej książki przybliży tematykę zaangażowania Unii Europejskiej w problematykę związaną z granicami i transgranicznością. Przedmiotem zainteresowania pierwszej autorki są granice w Europie oraz Europejska Polityka Sąsiedztwa. **Katarzyna Stachurska-Szczesiak** porusza zagadnienia definicyjne dotyczące granic Unii Europejskiej, analizuje nową formułę polityczną, jaką jest Europejska Polityka Sąsiedztwa oraz próbuje odpowiedzieć na pytanie, dlaczego Europie tak trudno mówić o jej granicach. W tekście **Krzysztofa Koźbiała** poruszone zostało zagadnienie wzajemnych relacji między europejskimi mikropaństwami a Unią Europejską. Jako pełnoprawne podmioty stosunków międzynarodowych, usytuowane w Europie, mikrokraje utrzymują (choć w różnym stopniu i z różną intensywnością) stosunki z Brukselą. Celem artykułu jest przybliżenie tychże relacji, nakreślenie ich rozwoju, jak i próba odpowiedzi na pytanie o to, czy możliwe jest w przyszłości przystąpienie mikropaństw do UE. **Mirosław Natanek** analizuje Radę Gmin i Regionów Europy jako inicjatora kontaktów transgranicznych pomiędzy jednostkami sa-

morządu terytorialnego z różnych państw oraz jej rolę w tworzeniu Programu Miast Bliźniaczych.

Druga część prezentowanej pracy zbiorowej koncentruje się na granicach w Europie Środkowo-Wschodniej. **Cezary Trosiak** opisuje uwarunkowania zachodzących tam procesów społecznych i kulturowych po upadku komunizmu. Różnicuje on pogranicza na te, które powstały w wyniku pierwszej i drugiej wojny światowej, pokazując relacje między nacjonalizmem, tożsamością i europejskością. **Izabela Janicka** zajmuje się granicą niemiecko-niemiecką po 20 latach od zjednoczenia NRD i RFN. Autorka zwraca uwagę, iż wspomniana granica między obiema częściami Niemiec nadal funkcjonuje, czego dowodem mogą być różnice w rozwoju gospodarczym, społecznym i politycznym obu części państwa. W swoich rozważaniach zwraca uwagę, że po obu stronach granicy występują zjawiska poczucia wyższości i kompleksu niższości, a dla wielu mieszkańców „zachodnich Niemiec dyktatura komunistyczna pozostaje obcym światem, co jeszcze bardziej odgradza ich od obywateli byłej NRD”. W ostatnim tekście tej sekcji **Jarosław Jańczak** bada na przykładzie granicznych miast bliźniaczych zmiany modelu polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej. Pokazuje on odchodzenie od symbolicznego wymiaru współpracy w kierunku zorientowanym na osiąganie wspólnych celów oraz rosnącą rolę oddolnie kreowanych inicjatyw.

Trzecia część publikacji zawiera teksty analizujące procesy zachodzące na wschodnich granicach Unii Europejskiej. **Hanna Dumala** w swoich rozważaniach koncentruje się na wpływie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen na polsko-ukraińsko-białoruski euroregion Bug. W tekście zaznaczono, iż oba zdarzenia przyniosły euroregionowi Bug wiele zmian politycznych, prawnych i ekonomicznych – niektóre z nich stanowiły czynnik pozytywny, a inne stworzyły nowe bariery dla polsko-ukraińsko-białoruskiego pogranicza. **Mirosława Laszuk** pokazuje przekształcenia w polskiej Służbie Celnej, będące rezultatem zmiany charakteru polskiej granicy wschodniej. Polegały one między innymi na wzmocnieniu kadrowym, rozszerzeniu kompetencji, dodaniu nowych zadań oraz strategicznym spojrzeniu na planowanie. Zdaniem autorki, Służba Celna jest tym segmentem polskiej administracji, gdzie członkostwo w Unii Europejskiej najsilniej odcisnęło swoje piętno. **Swietłana Sydun** dokonuje analizy konsekwencji związanych z największym rozszerzeniem Unii Europejskiej na relacje z Ukrainą. Zwraca uwagę m.in. na stosunki gospodarcze, współpracę w ramach euroregionów, osobowy ruch graniczny i związaną z nim politykę wizową, migrację zarobkową czy nielegalną migrację tranzytową. Autorka podsumowuje swoje rozważania stwierdzeniem, iż w kontekście współpracy transgranicznej z nowymi państwami Unii Europejskiej Ukraina ma obecnie więcej możliwości niż przed rokiem 2004. **Janusz Solak** pokazuje granicę rumuńsko-mołdawską, będącą z jednej strony przestrzenią kształtowania europejskiej polityki wobec sąsiadów, z drugiej natomiast testem rumuńskiej wiarygodności w Unii Europejskiej. Dodatkowo, pozostająca poza Unią Mołdawia zamieszkała jest w większości przez obywateli zjednoczonej Europy z uwagi na rumuńską politykę paszportową.

Ostatnia część publikacji spogląda na granice jako element procesów migracyjnych. **Emilia Moddelmog-Anweiler** analizuje ideę tożsamości transnarodowej w kontekście granic. Pokazuje ona jak będąca wyznacznikiem globalizacji transnarodowość przejawia się w „kreolizacji”, a procesy integracyjne prowadzą do pytania o granice

europiejskości. Na to ostatnie pytanie brakuje jednoznacznej odpowiedzi w debacie akademickiej. **Elżbieta Ptak** pokazuje zmianę stosunku Niemiec do imigracji na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat. Do lat 70. dwudziestego wieku miała ona charakter relatywnie liberalny, później nastąpiło jej zaostrzenie. Ciekawie na tym tle prezentują się strumienie migracyjne napływające do Niemiec z Polski. **Aleksandra Kruk** kontynuuje poprzedni wątek, pokazując stosunek niemieckich partii politycznych do „osób z migracją w tle”. Również tutaj zachodzi istotna zmiana, która polega na podkreślaniu obowiązku integracji. Dwa kolejne teksty dotyczą problematyki nielegalnej migracji. **Magdalena Perkowska** zaznacza, iż w konsekwencji stworzenia „obszaru bez granic” państw strefy Schengen, napływ nielegalnych migrantów przez zewnętrzną granicę stwarza zagrożenie dla wszystkich państw strefy. Istnieje zatem potrzeba stałego monitorowania skali nielegalnej migracji nie tylko przez wschodnią granicę RP (stanowiącą zewnętrzną granicę UE), ale także granicę wewnętrzną. **Marta Zobeniak** kontynuuje i uszczegóławia tematykę związaną z nielegalną migracją, koncentrując się na polityce Unii Europejskiej związanej z readmisją obcokrajowców i apatrydów. W tekście zwrócono szczególną uwagę na znaczenie Porozumienia o readmisji, jako instrumentu mającego na celu zwalczanie nielegalnej imigracji. **Agnieszka Piekutowska i Tomasz Dubowski** wychodząc w swoich rozważaniach od kwestii ewolucji statusu polskiej granicy państwowej (w wyniku akcesji do UE, przyjęcia *acquis* Schengen czy liberalizacji reżimu wizowego) analizują wpływ tych zmian na legalne ruchy migracyjne. W szczególny sposób autorzy koncentrują się na migracjach o charakterze zarobkowym oraz na zjawisku cyrkulacji ludności.

Autorzy niniejszej publikacji mają nadzieję, iż zaprezentowane teksty przyczynią się do dalszej intensyfikacji studiów granicznych w Polsce. Ten właśnie obszar badań wydaje się posiadać znaczny potencjał rozwojowy z uwagi na dynamikę zmian zachodzących w ramach procesów integracyjnych w Europie. Problem otwartości i izolacji jest nie tylko szczególnie widoczny na granicach wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej, ale jest też ogólnym wyzwaniem politycznym dla Starego Kontynentu.

CZEŚĆ I

**(TRANS)GRANICZNE POLITYKI
UNII EUROPEJSKIEJ**

Europejska Polityka Sąsiedztwa a problem granic Unii Europejskiej

Kwestia granic Unii Europejskiej (UE) jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych aspektów konstrukcji europejskiej i jednym z tych, które, pod niewinnym przybraniem banalnego słowa, w rzeczywistości stwarza duże trudności, a w sensie dosłownym, „zasadnicze”. Ta właśnie kwestia, obecnie wpisana w centrum zainteresowania, stanowi przedmiot pasjonującej debaty, jednak nie na tyle, co stosunki sąsiedzkie, które mają związek z tym zasadniczym tematem.

Przedmiotem niniejszej analizy będzie problematyka sąsiedztwa w Europie, z jej nową koncepcją tj. Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS), która została wygenerowana przez świat, zarazem „postkomunistyczny”, „postbipolarny” i „postmodernistyczny”. Świat ustanowiony „bez granic” na podobieństwo „wioski planetarnej” obecnie znajduje się w trakcie głębokich zmian swoich tradycyjnych granic, zarówno faktycznych, jak i w koncepcji. Konstrukcja europejska jest przykładem obecnej tendencji ukazującej wielką zmienność granic (wspólnotowych, narodowych) i bogactwo koncepcji, które jej towarzyszą¹.

Zanim jednak przejdę do analizy stosunkowo nowej formuły politycznej UE, jaką jest EPS, niezbędnym jest pozyskanie najpierw wiedzy, dlaczego Europie tak trudno mówić o jej granicach. Następnie można zastanowić się, nad samą definicją granicy UE oraz jej istotą, a także znaczeniem jej określenia. Bez wątpienia problem granic prowadzi nas do podjęcia dyskusji o stosunkach UE z jej państwami sąsiedzkimi². EPS dostarczyła wielu, często sprzecznych komentarzy. Można, zatem spróbować wprowadzić nieco ładu w tej debacie, przytaczając kolejno istotę, znaczenie EPS oraz kontekst, w którym powstała, postawić zasadnicze pytania oraz prawdopodobne scenariusze na przyszłość.

Istota granic UE

Jedną z pierwszych potrzeb odczuwanych przez ludy i przez obywateli jest korzystanie z pewnych granic. Pewne granice są to zarazem granice wspólne, widoczne

¹ S. Milacic, *Quelques mots préalables sur le nouveau voisinage en Europe, dans le nouveau contexte mondial*, w: *L'Union Européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats renoués: quell avenir le nouveau voisinage de l'Union?*, red. L. Beurdeley, R. de la Barosse, F. Maron, Bruxelles 2007, s. 16.

² H. de Charette, *Les frontières de l'Europe et les frontiers de l'Union Européenne*, w: *L'Union Européenne Élargie aux nouvelles frontiers et à la recherché d'une politique de voisinage*, red. M.-F. Labouz, Ch. Philip, P. Soldatos, Bruxelles 2006, s. 5.

i gwarantowane³. Otóż, granice Unii Europejskiej są dalekie od spełnienia tych warunków. Są mało znane przez obywateli, wielu z nich ma problem ze zidentyfikowaniem państw członkowskich, ich sytuacji, nie mówiąc o oznaczeniu ich granic. Są niepewne, a nawet przedwczesne, jak przypadek terytorium Cypru, albo dziwacznie rysowane, jak pokazuje istnienie obwodu Kaliningradu. Są źle chronione, i prawdę mówiąc trudno dokładnie stwierdzić, kto odpowiada za zapewnienie tej ochrony. Oprócz tego, mamy wrażenie nieprzerwanego rozszerzania się bez końca. Dość upraszczająca metafora, kiedy przez chwilę zastanowimy się nad tym, według której Unia Europejska jest pewnego rodzaju *rowerem*, którego równowaga jest zapewniana tylko jego ruchem, mogłaby tutaj znaleźć ciąg dalszy, równie dziwny, zgodnie z którym Unia mogłaby się utrzymać tylko rozciągając się bez przerwy⁴.

Od zawsze zarówno Wspólnota potem Unia Europejska stawiały pytania na temat ich granic (np. Jak określić ich własne granice geograficzne i ich tożsamość? Co to jest „bycie europejskim”? Jak ustalić ich zachowanie i ich stosunki z sąsiadami, które zmieniają się w miarę kolejnych rozszerzeń?), lecz nigdy nie mówiła precyzyjnie o swoich granicach. Artykuł 49 Traktatu o Unii Europejskiej określa, że „każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2⁵ i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”⁶. Artykuł I-1 Traktatu Konstytucyjnego UE oferuje porównywalne sformułowanie „Unia jest otwarta na wszystkie państwa europejskie, które przestrzegają wartości, i które włączają się do ich wspólnego popierania”⁷. Jeśli wartości są przejrzyście wyliczone w tekstach, to zdecydowanie widać, że geopolityczne pojęcie państwa pozostaje nadal nieokreślone. Czy każde państwo, które przystępuje do wartości europejskich, może być uważane za będące „europejskim”? Oto dziwny fakt. Prawdą jest, że mówienie o granicach UE jest szczególnie trudne w świecie, który ciągle chce je usunąć forsownym marszem. W dzisiejszym świecie wszystko skłania nas do zmniejszenia wartości granic: tak dla wymian ekonomicznych, dzięki wolnej wymianie; tak dla komunikacji, dzięki Internetowi; tak dla podróży, dzięki współczesnym środkom transportu i stopniowemu zniesieniu wiz czy kontroli granic⁸.

³ J. Pertek, *La définition des frontières de l'Europe et l'élargissement de l'Union Européenne*, w: *L'Union Européenne Élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, red. M.-F. Labouz, Ch. Philip, P. Soldatos, Bruxelles 2006, s. 128–129.

⁴ Ibidem.

⁵ Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak i poszanowania praw człowieka, w tym praw należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn.

⁶ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 83/13 z 30.03.2010, s. 31; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF>, 28.06.2010.

⁷ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz. Urz. UE C 310/1 z 16.12.2004, s. 11; źródło: <http://www.konstytucjaue.gov.pl/konstue.nsf/ke.pdf>.

⁸ W obliczu rozwoju nowych technologii, a zwłaszcza środków komunikacji, redefinicji uległo znaczenie przestrzeni i dystansu. „Kurczenie się” tych dwóch elementów przejawia się we wzroście mobilności osób w przekraczaniu granic państwowych, w przepływie kapitałów między państwami czy wreszcie przepływie informacji, dla których granice państwa nie stanowią znaczącej bariery.

Znaczenie określenia granic Europy

Wiele powodów, popycha nas obecnie, nie w sposób teoretyczny i odległy, ale jako kwestię drażliwej rzeczywistości, do postawienia sobie problemu granic Europy⁹. Powód zasadniczy jest związany z przyśpieszeniem procesu rozszerzania UE i z obawami, które on wywołuje. Akcesja Austrii, Szwecji i Finlandii w 1995 r. przyczyniła się do zmiany wewnętrznej równowagi UE. Rzadko mówi się o integracji NRD w 1990 r. jako o rozszerzeniu, ponieważ była związana ze zjednoczeniem Niemiec, lecz jak się okazało konsekwencje tego były głębokie i trwałe. Jasne jest, że włączenie państw z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) w 2004 r., a potem w 2007 r., Bułgarii i Rumunii, stanowi ważne wydarzenie, być może nawet decydujący etap w procesie europejskim. A to przynajmniej z trzech przyczyn: po pierwsze, przyśpieszony został proces przemieszczania przemysłu kosztem państw Europy Zachodniej; po drugie, dla 25 potem 27 państw członkowskich UE, instytucje nie funkcjonują już w sposób zadowalający; po trzecie, w końcu, Unia Europejska obejmuje odtąd prawie cały nasz kontynent. W tej sytuacji największym „ciosem” dla całej Europy, jak i UE jest nadal nierozwiązana kwestia granic. Równolegle, sprawa turecka wydobywa na jaw to wyzwanie, przed którym stoi UE w sposób szczególnie agresywny. Bezsprzecznie należy stwierdzić, że w 1999 r. głowy państw i rządów UE wzięły na siebie bardzo dużą odpowiedzialność przyznając Turcji statut państwa kandydującego¹⁰, tym samym nadały jej charakter „państwa europejskiego”. Z perspektywy czasu, decyzja ta nie wydaje się rozsądna.

Debata na temat granic stała się niezwykle pilna, od momentu największego rozszerzenia na Wschód w 2004 r. Wyjątkowe warunki, w których odbywało się to rozszerzenie, wpłynęły na obecne postrzeganie kwestii granic Unii i jej bezpośredniego sąsiedztwa. Zbieżność w czasie dwóch wydarzeń tj. końca tragicznego podziału kontynentu i największego w historii rozszerzenia miało w istocie dwie konsekwencje: nadało procesowi rozszerzenia konotację zasadniczo pozytywną, prawie moralną, z drugiej zaś strony doprowadziło do stwierdzenia, że trzeba w przyszłości za wszelką cenę unikać ponownego tworzenia nowych linii podziału między UE i państwami europejskimi, które zostają na zewnątrz. Odtąd przyśpieszenie procesu rozszerzania „wzywa” inne państwa – które jeszcze kilka lat temu nie były brane pod uwagę – do uważania się za kan-

⁹ W tym miejscu, niezwykle istotne wydaje się także w skrócie rozróżnienie pojęć granic UE i granic Europy. Potrzeba ustalenia różnicy między granicami Europy i granicami Unii jest bardzo właściwa – i to rozróżnienie jest tym bardziej konieczne, że zbadanie sytuacji państwa europejskiego może prowadzić do bardzo różnych wniosków, zależnie od zwrócenia uwagi na ten czy tamten parametr. Jeśli idzie się takim tego myślenia, można stwierdzić, że zamiarem Unii nie jest wchłonięcie wszystkich państw europejskich, nawet tych, które są europejskie niezaprzeczalnie. Tym bardziej można zastanawiać się, dlaczego mogłaby lub musiałyby integrować państwa, których przywiązanie do zbioru europejskiego jest słabe lub niepewne, co do historii lub geografii czy z punktu widzenia tradycji kulturowych.

¹⁰ Punktem zwrotnym w stosunkach Turcji z UE był szczyt Rady Europejskiej w grudniu 1999 r. Podczas tego spotkania UE oficjalnie uznała Turcję jako kandydata, jednak bez otwierania procesu negocjacji, z uwagi na braki w wypełnianiu przez Ankarę warunków kopenhaskich. 17 grudnia 2004 r. w Brukseli szefowie państw oraz rządów państw członkowskich UE (25UE) podjęli decyzję o rozpoczęciu w październiku 2005 r. negocjacji z Turcją w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej.

dydatów lub do zaznaczenia ich presji, by być wziętym pod uwagę. W tym kontekście należy wymienić Ukrainę, ale również państwa bałkańskie, nie licząc Gruzji i Armenii, które spoglądają w kierunku Europy w coraz bardziej nalegający sposób, i ich sąsiada, Azerbejdżanu. Nie mówiąc o wirtualnie potencjalnym kandydacie, jakim jest Izrael¹¹.

Odtąd konieczne, a nawet pilne, jest więc, żeby Unia Europejska zajęła stanowisko i określiła swoje granice. Nie może zadowalać się stałą polityką rozszerzania, w której każdy kolejny sąsiad byłby powołany do stania się kandydatem. Nie może ona być ciągłym procesem rozszerzania się: trzeba, żeby skończyła na staniu się rzeczywistością. Dlatego właśnie dzisiaj jednym z najważniejszych zadań, które spoczywają na Europejczykach, jest ustalenie granic, w ramach których będzie mógł organizować się projekt europejski. Znaczenie określenia granic UE, mimo iż ostatnio uwypuklone w kontekście powstania EPS, powinno być jednak kwestią samą w sobie, kierującą się własną logiką, niezależnie od natury i intensywności stosunków, które UE może utrzymywać z tym bądź innym sąsiadem. Ciekawe w tym temacie jest to, że nie ma rozważań europejskich rządzących, a wszystko to co jest pewne w tej kwestii to brak jednomyślności¹².

Pojęcie granic UE

Analizując granice zarówno w wymiarze narodowym, jak i wspólnotowym, można stwierdzić, że na początku XXI wieku dokonała się istotna ewolucja nie tylko znaczenia, lecz przede wszystkim pojęcia granicy. W tym kontekście należy zastanowić się nad definicją granicy UE. Czy chodzi o granicę polityczną, wstęp do budowy ponadnarodowej? O granicę „kontynentu niosącego cywilizację [...] i dziedzictwo kulturowe, religijne i humanistyczne” przywołanego we wstępie Traktatu Konstytucyjnego? Czy o wyznacznik zaawansowania „postępu i dobrobytu dla dobra wszystkich mieszkańców” również wspomniany we wstępie?¹³ W tym punkcie wydaje się być słusznym dostarczenie na te pytania wyjaśnienia nauk społecznych, dla których granica jest pojęciem wieloznacznym. W grze gradacji charakterystycznej dla geografii zobaczymy czy nauki społeczne mogą określić przedmiot *Europa*, który byłby idealnym horyzontem dla Unii, zanim zastanowimy się nad pozostałością jej granic wewnętrznych¹⁴.

¹¹ Podczas ostatniej wizyty w Izraelu (luty 2010 r.) premier Włoch Silvio Berlusconi, wyraził nadzieję, że państwo to przystąpi do Unii Europejskiej. W rozmowie z premierem Izraela Benjaminem Netanjahu powiedział „Moim największym pragnieniem, tak długo jak będę protagonistą w polityce, jest to, by Izrael stał się członkiem Unii Europejskiej”. Izrael utrzymuje bliskie stosunki z Unią Europejską, ale nigdy jego władze nie wyrażały woli przystąpienia do Wspólnoty. Pod tym względem, wizytę włoskiej delegacji można nazwać „historyczną”.

¹² H. de Charette, *Les frontières de l'Europe...*, op. cit., s. 8.

¹³ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy...*, op. cit., s. 3.

¹⁴ A. Geppert, *Quelles sont les frontières de l'Europe? L'apport de la géographie (et des sciences sociales)*, w: *L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quell avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?*, red. L. Beurdeley, R. de la Brosse, F. Maron, Bruxelles 2007, s. 325–340.

W XIX i XX wieku geografia często była wzywana na pomoc do kreślenia *naturalnych granic*, jako podstawy wytycznych obrony narodowej, ale również uwierzytelnienia rozległości państw narodów przyjętego w klimacie zabarwionym fizjokratyzmem¹⁵ i sejentyzmem¹⁶. S. W. Boogs traktuje granice jako „Linie wyznaczone przez czynniki naturalne, takie jak łańcuchy górskie, rzeki, linie przybrzeżne jezior i mórz, nazywane granicami naturalnymi lub geograficznymi [...]”¹⁷. Europa odpowiednio przedstawia to spostrzeżenie. Naturalista, poszukiwacz i kartograf, Aleksander von Humboldt (1769–1859), nazywał Europę „półwyspem Azji”. Idąc dalej za W. Boogsem „granice niewyznaczone przez naturę, a przez człowieka przy pomocy słupów, kamieni na ziemi to granice sztuczne”. Okazuje się, że wiele granic (w tym europejskiej) nie można sklasyfikować przy pomocy tak prostego podziału. „Naturalne”, bowiem wyznaczenia subkontynentu europejskiego okazują się umowne i zmienne zależnie od rekonstrukcji politycznych jego obszaru. W *Słowniku słów geograficznych* zredagowanym przez R. Bruneta i H. Thériego można odnaleźć w samą porę, stwierdzenie, że „zostało obszernie dowiedzione, że teoria naturalnych granic jest konstrukcją polityczną i intelektualną”¹⁸.

W starożytności geograficzną granicę między Europą i Azją wyznaczała rzeka Don. Po europeizacyjnych reformach Piotra Wielkiego w tej kwestii utrzymywało się wyraźne pojęciowe zamieszanie. To właśnie car modernizator pragnący zakotwiczyć Rosję na Zachodzie nakazuje kartografom przedstawiać przesuniętą granicę wschodnią Europy, by zawrzeć Rosję. Także mapy rosyjskie z początku XIX wieku przemieszczają tę granicę z wysokich grzbietów Kaukazu w kierunku Morza Kaspijskiego, uzasadniając tym sposobem przyłączenie Gruzji (1801 r.) i Armenii (1813–1825 r.). Zatem w XIX wieku przyjęło się dość powszechnie, że granicę Europy wyznacza Ural¹⁹. W ten sam sposób galijskie przywołanie „Europy od Atlantyku do Gór Ural” opiera się niewątpliwie na pozornej oczywistości (oczywistość geograficznych podręczników z tamtego czasu), dla popierania projektu konstrukcji politycznej (zrodzonej w duchu *porozumienia się narodów* przejętego z XIX wieku, lecz bynajmniej nie w perspektywie ponadnarodowej).

Podobnie generał Ch. De Gaulle zwykł był przypominać, że Europa rozciąga się aż po Ural, chcąc w ten sposób podkreślić sztuczność zimnowojennych podziałów i europejski charakter ZSRR/Rosji. Lecz ta umowna granica z Azją, Góry Ural, nie ma nic

¹⁵ Fizjokratyzm (z greckiego *fizjokracja* – panowanie natury), pierwszy teoretyczny system poglądów ekonomicznych, powstały w połowie XVIII w. we Francji. Myśl przewodnia fizjokratyzmu sprowadza się do uznania zgodności porządku gospodarczego z porządkiem naturalnym, wynikającym z praw natury. Stąd też fizjokraci głosili zasadę pełnej swobody działalności gospodarczej, wolności posiadania własności i wolności osobistej.

¹⁶ Sejentyzm, nurt filozoficzny ukształtowany w początkach XX w. pod wpływem osiągnięć w poszczególnych naukach szczegółowych. Sejentyści uważali, że nauki przyrodnicze dostarczają wiedzy pewnej, polegającej przede wszystkim na stwierdzaniu faktów i odkrywaniu praw, stanowią więc podstawę do całości ludzkiej wiedzy. Moralne wg sejentystów jest życie w zgodzie z przyrodą, rozwijające możliwości każdego człowieka.

¹⁷ S. W. Boogs, *International Boundaries – A Study of Boundary Functions and Problems*, New York 1940, cyt. za: A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008, s. 17.

¹⁸ W. Brunet, H. Théry, R. Ferras, *Les mots de la géographie*, Paris–Montpellier 1993, s. 227–228.

¹⁹ N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 32.

wspólnego z ówczesnym pojmowaniem granicy jako bariery. Najwyższy punkt na wysokości 1894 metrów, łańcuch jest niewątpliwie długi (2000 km), ale wąski i łatwy do przekroczenia. Z punktu widzenia geografii, dochodzi się do wniosków, że istnieje jednorodność terytorialna ze Wschodu na Zachód, nie od Atlantyku po Ural, ale od Atlantyku po Karpaty, zatrzymując się tam, gdzie powstają duże równiny wschodnie.

Tak jak góry, granica morska nie opiera się analizie. M. Giscard d'Estaing, zawsze uważny na znaki, zaznacza punktami trzy przylądki: Gibraltar Południowy, Przylądek Północny w kierunku bieguna i Bosfor na Wschodzie. Cieśnina Bosfor, oddzielająca wybrzeże europejskie i azjatyckie Sztambułu, mierzy tylko 550 metrów w swoim najbardziej zwężonym punkcie. Samo Morze Śródziemne, skoro wyznacza granicę z drugim kontynentem, wraz z Cieśniną Gibraltarską (15 km) stanowi nieco węższe przejście od tego, które dzieli Europejczyków „wyspiarskich” od „kontynentalnych” (39 km przez Eurotunel). Intensywność wymiany między brzegami Basenu Morza Śródziemnego od wieków nieustannie splatała cywilizacje i granice²⁰. Łatwe w żeglowaniu Morze Śródziemne służyło za łącznik a nie przeszkodę w budowie Cesarstwa Rzymskiego, które bardzo naturalnie dosięga brzegu afrykańskiego.

Zauważmy, że jeśli trzeba szukać odpowiedzi na pytanie o granice Europy, to należałoby to robić właśnie ze strony budowli społeczeństw. W *Słowniku geografii i obszarów społeczeństw*, J. Lévy i M. Lussault przypominają, że granica nie jest pojęciem samym w sobie, lecz wynikiem złożonej budowy społecznej: „granica [...] pozwala, różnicom między sposobami życia, systemami prawnymi, organizacjami politycznymi, wyrażać się w sposób topologiczny, a więc szczególnie widoczny”²¹. Jest to zgodne z jednym z teoretycznych nurtów badawczych na temat granic, który koncentruje się na ludziach. Podejście to wywodzi się z założeń geografii behawioralnej i humanistycznej, w której człowiek jest głównym punktem badań.

Tym samym tradycyjne postrzeganie granicy – jako linii oddzielającej dwa państwa, dwa systemy polityczne – zeszło na drugi plan. Badania koncentrują się na określeniu znaczenia granicy w życiu społeczności z nią sąsiadujących oraz wpływu, jaki granica wywiera na formowanie się narodu, na postrzeganie procesów integracji czy współpracy transgranicznej²². Ważną częścią badań jest kwestia postrzegania mieszkańców regionu po drugiej stronie granicy, stosunku „my–oni” i konsekwencji, jakie wywiera on na nawiązywanie kontaktów ponadgranicznych²³.

Z punktu widzenia jednej z nauk społecznych, a więc historii²⁴, wyraźnie można zaobserwować, że: środek Europy pozostaje obszarem tworzonym przez Francję, Niem-

²⁰ A. Geppert, *Quelles sont les frontières de l'Europe?...*, op. cit., s. 325–340.

²¹ *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, red. J. Lévy, M. Lussault, Paris–Berlin 2003, s. 1032.

²² Współczesne podejście społeczne łączy kwestie terytorialne, ekonomiczne, społeczne, a także zagadnienia identyfikacji w kontekście teraźniejszych zmian politycznych. David Newman, w tym wypadku wymienia hierarchię granic, wykluczenie i wyłączenie oraz identyfikację polityczną, zarządzanie granicami, a także ideę świata bez granic.

²³ K. Krok, *Współczesne spojrzenie na obszary przygraniczne w Europie*, w: *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?*, red. G. Gorzelak, K. Krok, Warszawa 2006, s. 54.

²⁴ Historycznie pojęcie granicy było rozumiane nieco odmiennie. Zazwyczaj znajdowała się na terenach nieurodzajnych, zalesionych, zalanych wodą, była strefą niezamieszkałą. Często oznaczała

cy, Hiszpanię, Włochy i Austrię, terytorium rozrywane przez ciągłe rywalizacje pod czujnym spojrzeniem Wielkiej Brytanii; Europa Północna zawsze miała niezależną i autonomiczną historię; że terytoria rosyjskie czy słowiańskie na Wschodzie, włączając obecną Ukrainę i Białoruś, zawsze wymykały się od podbojów europejskich, jako strefa wpływu władzy mieszczącej się w Moskwie; historia Konstantynopola, która zaczyna się utworzeniem Wschodniego Cesarstwa Rzymskiego w IV wieku, pokazuje raczej, że część obszaru europejskiego wiele razy przechodziła pod kontrolę wschodnią, a nie odwrotnie²⁵.

Krótko mówiąc, historia wydaje się wskazywać, że obecne granice UE odpowiadają możliwie najszerzej wizji Europy.

Pozostają wreszcie kulturowe źródła tożsamości europejskiej, które są decydujące²⁶. K. Haushofer twierdził, iż granica kulturowa powinna zawierać w sobie społeczeństwo charakteryzujące się wysokim stopniem jednolitości etnicznej²⁷. Wydaje się to być niezwykle trudne zwłaszcza dziś w dobie błyskawicznych przemian technologicznych, takich jak Internet, postępującej digitalizacji kolejnych dziedzin życia społecznego i kultury, która zmiata z powierzchni ziemi wszelkie namacalne granice: w wirtualnym świecie nie ma, bowiem miejsca na żadne realne bariery. Konsekwencją tego w sferze kultury jest wymywanie tradycyjnych mocnych tożsamości, powstawanie wielokulturowych społeczeństw, w których tradycyjna tożsamość narodowa staje się tylko jednym z wielu elementów dynamicznie zmieniającej się mozaiki kultur²⁸. Wydaje się jednak, iż UE jako ciało polityczne, budowane na poziomie ponadnarodowym, jest w stanie podołać wszystkim tym zadaniom, nawet w przypadku tak dużych tradycyjnych graczy jak Francja czy Niemcy.

Projekt konstrukcji europejskiej przywołuje, zatem dziedzictwo kulturowe i religijne wspólne wszystkim Europejczykom²⁹. Zawiera on odniesienia: do świata grecko-rzymskiego na pierwszym miejscu; następnie do tradycji chrześcijańskiej (jeśli chodzi o religie katolickie, protestanckie lub ortodoksyjne), nie zapominając o odniesieniu żydowskiemu; wreszcie do Humanizmu, z Oświeceniem, Rewolucją Francuską i podejściami racjonalistycznymi oraz pozytywistycznymi czasów współczesnych³⁰.

linię obrony, gdzie budowano fortyfikacje, których celem była ochrona ludności przed barbarzyńcami. Z biegiem lat, granica jako pas, zawężyła się do linii przygranicznej, lecz coraz mniej zmilitaryzowanej.

²⁵ H. de Charette, *Les frontières de l'Europe...*, op. cit., s. 8.

²⁶ Granice kulturowe kształtują się przez dłuższy czas i mogą zbiegać się z granicami religijnymi i językowymi. Należy także przy tym zaznaczyć, że w strefie przygranicznej może występować zderzenie i przemieszczanie się tych różnic, tworząc regiony, np. dwujęzyczne, wielokulturowe czy wielowyznaniowe.

²⁷ J. R. V. Prescott, *Political Frontiers and Boundaries*, London 1987, s. 9, cyt. za. A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008, s. 17.

²⁸ Por. D. Gawin, *Granice tożsamości europejskiej*, w: *Tożsamość Starego Kontynentu i przyszłość projektu europejskiego*, red. D. Pietrzyk-Reeves, s. 65–120.

²⁹ Pierwszy paragraf wstępu Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy odsyła do „dziedzictwa kulturowego, religijnego i humanistycznego Europy, począwszy od którego rozwinęły się powszechne wartości, które stanowią nienaruszalne i niezbywalne prawa osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość i państwo prawa”. Pamięamy, że Francja stanowczo przeciwstawiła się podczas negocjacji wyraźnemu odniesieniu się w Traktacie do długiej historii i tradycji chrześcijańskiej Europy.

³⁰ Przekonanie o ponadnarodowym charakterze UE, o homogenicznej naturze oświeceniowych korzeni projektu europejskiego oraz o jego laickim charakterze jest dla wielu zwolenników idei Euro-

Uderzającym jest dojście do wniosku, że złożenie tych trzech kryteriów – historia, geografia i kultura – prowadzi do takich samych wniosków. Odtąd Europa dosięgła niemal swoich ostatecznych granic. Po przyłączeniu Rumunii i Bułgarii pozostaje przyjęcie później, kiedy będą gotowe, państw bałkańskich. Cała reszta nie jest brana pod uwagę. Podążanie dalej, tzn. przyjęcie Turcji, myślenie wtedy nieuchronnie o państwach Kaukazu i wkrótce o przybyciu Rosji, oczywiście oznaczałoby zmianę projektu europejskiego. Jest to wybranie Europy bez granic. Ale, Europa bez granic nie może istnieć. W rzeczywistości byłaby to rezygnacja z budowania Europy³¹.

W tym kontekście należy przywołać cytaty z artykułu A. Piskozuba, *Granice Europy*³², w którym autor przytacza rozważania polskiego publicysty emigracyjnego z Londynu na temat obecności Rosji w Europie „Rosja do Europy nie należy cywilizacyjnie, a cywilizacja jest ważniejsza i trwalsza od etnografii i ona powinna dyktować granice, a nie odwrotnie”. Oraz ostrzeżenie pod adresem budowniczych zintegrowanej Europy: „Wierzę, że do zjednoczenia Europy dojdzie, bo dojść musi. Nie obejmuje ona w żadnym wypadku mocarstw pozaeuropejskich: Rosji, Turcji, Arabów, bo wówczas żadnej Europy by nie było”³³.

Zatem w wyniku ewolucji pojęcia i znaczenia samej granicy, idąc za K. Krok, *Współczesne spojrzenie na obszary przygraniczne w Europie*³⁴, obecnie wyłaniają się w rzeczywistości trzy typy granic w Europie: granica nieobecna (absynt border), pogranicze (the march), i granica zewnętrzna (postcolonial limes). Granica nieobecna charakterystyczna dla państw starej UE i dla jej granic wewnętrznych, wyróżnia się brakiem formalnych obostrzeń i kontroli. Co stwarza dobre możliwości nawiązania kontaktów i współpracy. Pogranicze to termin związany z EŚW. Obszar ten znajduje się między „starą” UE a państwami, które pozostają poza nią bez szans na szybką integrację. Tworzy on strefę buforową, ochronną. Regiony sąsiadujące z granicą Wspólnoty w największym stopniu doświadczają rozdźwięku między ideą zjednoczenia i współpracą a logiką wykluczenia zawartą w Traktacie z Schengen. Włączenie do UE nowych państw członkowskich z EŚW przyczyniło się do zmiany natury ich granic, a w wyniku tego również relacji między państwami. To, co niegdyś było „mocną” granicą zewnętrzną UE a jej sąsiadami z EŚW, stało się słabą granicą wewnętrzną. I wreszcie, typ granicy, który najbardziej jest istotny z punktu widzenia kwestii, która jest analizowana jest to granica zewnętrzna, jako strefa stabilizacji i bezpieczeństwa wokół UE, krąg przyjaciół. Tworzą go państwa pozostające poza UE, niemające przynajmniej na razie perspektyw na integrację (np. Ukraina)³⁵.

py koherentną i spójną całością, stanowi do pewnego stopnia trzon wyobrażeń o tożsamości europejskiej.

³¹ H. de Charette, *Les frontières de l'Europe...*, op. cit., s. 9.

³² A. Piskozub, *Granice Europy*, w: *Tożsamość Starego Kontynentu i przyszłość projektu europejskiego*, red. D. Pietrzyk-Reeves, Warszawa 2007, s. 120.

³³ Ibidem.

³⁴ K. Krok, *Współczesne spojrzenie...*, op. cit., s. 48.

³⁵ Ibidem.

Sąsiedztwo jako nowa koncepcja granic europejskich

Na początku XXI wieku, UE została skonfrontowana ze specyficznymi problemami granic, które uwypuklają mniej bądź bardziej wyraźnie kwestie jej tożsamości, czego przejawem było stawianie pytań: Europa z kim i w imię czego? Dla większości mieszkańców naszego kontynentu europejskość to rzecz oczywista, sprawa, o której nie trzeba deliberować, ponieważ to rodzaj atmosfery, coś, do czego nie trzeba przekonywać. Wystarczy jednak zadać pytanie o to czym jest owa tożsamość, jakie wartości są dla niej konstytutywne oraz jakie tradycje uznawane są za ich fundament, aby natychmiast pojawiły się problemy. Czy należy podkreślić rolę chrześcijaństwa i średniowiecznych korzeni idei wspólnoty narodów, czy też raczej przeciwnie – wskazywać na decydującą rolę Oświecenia i tradycji praw człowieka?³⁶. Tutaj chodzi nie tyle o wskazanie idei europejskiej tożsamości, ile raczej wyznaczenie jej granic. Granica stanowi nie tyle barierę oddzielającą systemy polityczne, co utrudnia współpracę zarówno w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym, lecz stanowi wyznacznik tożsamości i przynależności mieszkańców danego regionu. Z drugiej jednak strony jest miejscem, w którym te dwa różne systemy organizacji życia społeczno-ekonomicznego stykają się, umożliwiając tym samym wymianę i wzajemne poznanie³⁷. Zatem, w miejscach zwanych granicami mamy do czynienia z przenikaniem się dwóch wykluczających się procesów, tj. współpracy i wyłączenia³⁸. Odzwierciedleniem takiego zjawiska wydaje się być koncepcja sąsiedztwa w postaci EPS. Koncepcja ta jest kompromisem między przynależnością a obcością, między akcesją a zagranicznością, symbolizując „zagranicę bardzo bliską”. Jako nowa formuła polityczna odwołuje się do sytuacji po 2003 r., wykluczając bardziej lub mniej prawdopodobną perspektywę akcesji. Zamknięta, będąca faktem, wyznacza potrzebę ustanowienia stabilności UE w najbliższej przestrzeni geopolitycznej, nie zamykając – w sposób rygorystyczny, formalny i definitywny, „drzwi UE” na przyszłość. Praktyka włączająca w przeszłości i ambiwalentność różnych aktorów europejskich względem pewnych sąsiadów, nowych czy „należących” (np. Ukraina) sprawia mimo wszystko wrażenie, pozostawiania drzwi raczej opuszczonych, niż zamkniętych. Niemalże do teraz państwa brzegów kontynentalnych Europy (na Wschodzie, Północy, nawet Południu) były formalnie i potencjalnie wzywane do akcesji do UE, po to, aby stać się Unią Europejską³⁹. W związku, z czym sąsiedzi uznawali siebie, za prawnych członków UE w przyszłości. Sąsiedztwo „po staremu” obejmuje coś

³⁶ D. Gawin, *Granice tożsamości europejskiej...*, op. cit., s. 65.

³⁷ K. Krok, *Współczesne spojrzenie...*, op. cit., s. 48–55.

³⁸ Szczególnym przypadkiem omawianych zjawisk w Europie są zewnętrzne granice Unii Europejskiej. Pogłębienie integracji UE i zwiększenie możliwości korzystania ze swobód ekonomicznych i politycznych osiągnięto kosztem utworzenia czegoś na kształt „fortecy Europa”. Termin ten dzieli Europę na część należącą do UE i pozostającą poza nią. Za jej powstaniem przemawiała m.in. rosnąca liczba wymogów i utrudnień w przekraczaniu granic przez obywateli państw sąsiadujących z Unią. Z jednej strony państwa członkowskie mogą korzystać ze wspólnego rynku i zniesienia wewnętrznych granic, z drugiej zaś granica zewnętrzna została uszczelniona, a ruch graniczny ograniczony do minimum przez wprowadzenie wymogu wizowego. Tę dychotomię umocniło wprowadzenie w 1992 r., Traktatów – z Maastricht i Schengen. Pierwszy spowodował zniesienie granic wewnątrz UE, zaś ten drugi³⁹ umocnił barierę na obrzeżach UE, tworząc nową szczelniejszą granicę.

³⁹ S. Milacic, *Quelques mots préalables...*, op. cit., s. 15–21.

w rodzaju obietnicy akcesji, bardziej lub mniej oczywiste. To wszystko wynikało z logiki zarazem geopolitycznej, kulturowej, jak i ekonomicznej, a państwa graniczne były zapisane na listę oczekujących. Zanim zostały włączone, musiały udowodnić swoją rzeczywistą zdolność do spełnienia minimalnych standardów „życia we wspólnocie”. Niegdyś sąsiedztwo było sytuacją relatywnie prowizoryczną, w oczekiwaniu na akcesję, obecnie jawi się bardziej jako – idea nowego sąsiedztwa UE, czyli przestrzeni bliskości.

Na tym etapie naszych rozważań, przychodzą na myśl dwie kwestie. Jedna dotyczy tego, co Europejczycy chcą robić wewnątrz ich granic; druga tego, co proponują tym, którzy pozostaną na zewnątrz. Pewnego rodzaju: „w” i „poza”. Europejczycy mają przed sobą prawdziwy projekt cywilizacji: przewyższyć narody, podzielać zasadnicze wartości, wspólnie działać i bronić interesów, a wszystko po to, by razem stworzyć nowy model polityczny, o światowej doniosłości! Zamiar ten jest nie do pogodzenia z ciągłym rozszerzaniem⁴⁰. Dlatego, w tym kontekście granic ważne jest, by określić stosunki UE z sąsiadami. Artykuł 57 Traktatu Konstytucyjnego pt. „Unia i jej bezpośrednie otoczenie” wyraźnie nas do tego zachęca, proponując nam ideę uprzywilejowanego partnerstwa, co zostało ujęte w paragrafie 1 „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami będącymi jej sąsiadami, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi, pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”. Do tego celu czytamy dalej w paragrafie 2, „Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki oraz przewidywać możliwość podejmowania wspólnych działań. Ich wykonanie stanowi przedmiot określonego uzgodnienia”⁴¹. Mamy do czynienia z dość rzadkim tekstem, gdyż nie ma na świecie wiele konstytucji, gdzie wyraźnie mówi się o stosunkach z państwami sąsiedzkimi. Chodzi, więc o zupełnie wyjątkowe zarządzanie, symboliczne w tym, iż pokazuje, że Unia nie ma konfliktu z żadnym ze swoich sąsiadów.

Aby odpowiedzieć na wcześniej postawione pytanie w Europie, z kim i w imię czego? należy odwołać się do Eurobarometru, który bada, co dwa lata opinię publiczną w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Eurobarometr Standard zawiera serię pytań pozwalających dostrzec ustosunkowanie obywateli wobec instytucji europejskich oraz pozytywnych lub negatywnych wpływów ich przynależności do Unii. Od 1992 r. w Standardowym Eurobarometrze do badań dołączono także pytanie skupione na poczuciu europejskości: „W bliskiej przyszłości widzicie się: Jedynie narodowością; Narodowością, później Europejczykiem; Europejczykiem, później narodowością; Jedynie Europejczykiem”. Analiza tych wyników na przełomie 14 lat pokazuje, ponad wątpliwość, że poczucie europejskości istnieje. W tym przedziale czasu stanowcza większość badanych osób czuje się do pewnego stopnia Europejczykami. Odnotowuje się nawet niewielki postęp, gdyż w 2005 r. 57% badanych osób wyraziło taką przynależność. Oczywiście, uczucie to nie może zastępować uczucia przynależności do narodu. W istocie, niezmiennie tylko jedna na dziesięć badanych osób identyfikuje się jako jedynie Europejczyk lub Europejczyk, później obywatel swojego państwa. Najczęstszy

⁴⁰ H. de Charette, *Les frontières de l'Europe...*, op. cit., s. 10.

⁴¹ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy...*, op. cit., s. 38.

przypadek postawy czyni tożsamość europejską dopełnieniem tożsamości narodowej (obywatel swojego państwa, później Europejczyk). Odpowiedź taka stanowi między 40 i 49% badanej próby w latach 1993–1999. Próba protekcjonizmu, skupienia się na tożsamości narodowej jawi się więc jako pierwszy konkurent uczucia europejskiego⁴².

W końcu, wbrew przyjętym ideom, intensywność uczucia przynależności nie jest proporcjonalna do długości przynależności (bycia) w Unii. Okazuje się, że „nowi” jak i „starzy” członkowie przyjmują postawy narodowe, nie tworząc jednak bloków. Sześciu z dziesięciu nowych członków (5 rozszerzenie) ma stopę procentową „wyłącznie narodowych” niższą od średniej Unii, podczas gdy blisko połowa starszych członków okazuje narodowe skupienie się na sobie wyższe od średniej. Zanotujemy również intensywność uczucia europejskiego u trzech państw tuż przed akcesją tj. Rumunia, Bułgaria, mniej Chorwacja w 2005 r. i odwrotnie, bardzo silną dominację uczucia narodowego ludności tureckiej (74%)⁴³.

W ten sposób, wkład nowych i przyszłych członków w budowę wspólnej tożsamości jest w miarę pozytywny. Podobne obserwacje można odnotować badając opinię publiczną w Polsce. Otóż okazuje się, że Polacy są jednym z najbardziej przywiązanych do UE narodów europejskich (65%), obok przywiązania do swojego państwa (97%)⁴⁴. Spotkaliśmy tam zaznaczone uczucie europejskości, mogące być wynikiem wielu zmiennych tj. świadomości cywilizacji wspólnej, wzmocnionej, a nawet wyidealizowanej, przez oddzielenie z okresu żelaznej kurtyny. W ten sposób, piąte rozszerzenie często było postrzegane jako ponowne jednoczenie obszaru, który nigdy nie miałby być pozbawiony swojej wspólnoty przeznaczenia. Ale należy również dać miejsce dążeniu do polepszenia poziomu życia, do uczestnictwa w dobrobycie świata zachodniego.

Jak widać kwestia granic Europy nie może sprowadzać się jedynie do granic zewnętrznych i tego co się dzieje poza UE. Należy, zatem badać sytuacje, nastroje oraz wytrzymałość granic wewnętrznych, w samej UE⁴⁵.

Istota i cele polityki sąsiedztwa UE

Należy zwrócić uwagę, że nowa polityka sąsiedztwa zrodziła się z inicjatywy prezydenta Prodiego oraz Komisji Europejskiej w marcu 2003 r., podjęta przez Radę Ministrów i Radę Europejską w czerwcu 2003 r. Jest następstwem rozszerzenia UE, a w związku z tym powstania nowej sytuacji politycznej UE. Kolejne rozszerzenia zmodyfikowały w sposób fundamentalny geografii polityczną kontynentu europejskiego, wykraczając poza jej ramy, oferując nowe możliwości bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu oraz możliwości ochrony zewnętrznych granic UE, nie czyniąc nowych podziałów⁴⁶. Wpływ rozszerzenia (zarówno piątego jak i szóstego) na „stare”

⁴² Por. *Standard Eurobarometer 64*, October–November 2005, s. 43–49.

⁴³ A. Geppert, *Quelles sont les frontières de l'Europe?...*, op. cit., s. 331.

⁴⁴ *Standardowy Eurobarometr 67*, wiosna 2007, s. 12, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_pl_nat.pdf, 28.06.2010.

⁴⁵ A. Geppert, *Quelles sont les frontières de l'Europe?...*, op. cit., s. 325–340.

⁴⁶ *Document de travail des services de la Commission. Politique européenne de voisinage. Rapport sur le Maroc*, SEC (2004) 569, s. 1–2.

i „nowe” państwa członkowskie, jak i sąsiadujące państwa UE (w tym państwa na Wschodzie, jak i Południu), wydaje się być znaczny. Jest bezsprzeczne, iż rozszerzenia te oznaczały, że zmieniły się zewnętrzne granice Unii.

Zatem, Europejska Polityka Sąsiedzka miała, w istocie na celu wyciągnięcie konsekwencji z rozszerzenia Unii na Wschód w maju 2004 r., dla państw bezpośrednio sąsiadujących z Unią, począwszy od Rosji aż po Maroko. Chodzi o rozwijanie spójnej polityki bliskości stosowanej wobec państw, które nie były powołane do przyłączenia się. Ta nowa polityka sąsiedztwa została stworzona jako polityka mająca przystosować się do każdego indywidualnego przypadku. W słowach prezydenta Prodiego jej celem było podniesienie poziomu rozwoju tych państw, identycznie jak to nabyte przez przyłączenie. Jednakże nie będąc wezwanymi do integracji z Unią Europejską, państwa te nie będą mogły uczestniczyć w instytucjach politycznych UE i nie będą także podlegać zobowiązaniom finansowym, jakie pociąga za sobą owo przyłączenie.

Głównym zaś powodem wypracowania nowej strategii wobec państw sąsiadujących z UE, było przekonanie o konieczności jakościowej zmiany dotychczasowych stosunków z sąsiadami. Nowa polityka wobec otoczenia miałaby zapobiegać pogłębianiu się podziałów pomiędzy Unią a jej sąsiadami, a tym samym sprzyjać tworzeniu się wokół UE państw przyjaznych i funkcjonujących w oparciu o podobne do unijnych wartości oraz standardy. EPS otwiera, zatem możliwości szerszej i bardziej intensywnej współpracy pomiędzy Unią a jej sąsiadami. Rytm i intensywność owej współpracy uzależniono od woli każdego z państw (partnera) do angażowania się w ten szeroki program i od środków, którymi dysponują, aby ją zrealizować. „Moim celem jest stworzenie kręgu przyjaciół wokół granic naszej rozszerzonej UE”, powiedziała Benita Ferrero-Waldner, Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. „Pracowaliśmy z naszymi sąsiadami, aby wytyczyć odpowiednie dla każdego z nich plany, które spełniają potrzeby i odzwierciedlają ich prośby. Nasza oferta – zwiększona współpraca, większa pomoc finansowa, a także szansa skorzystania z bliższych stosunków z Europą – przyniesie rzeczywiste korzyści obu stronom w wielu obszarach, od edukacji po środowisko naturalne, od transportu po zwalczanie terroryzmu”⁴⁷. Zaproponowana przez Komisję nowa formuła stosunków UE z otoczeniem nie ma charakteru rewolucyjnego i w znacznym stopniu opiera się na dotychczasowych rozwiązaniach. Nowością jest jednak fakt, że koncepcja „Szerszej Europy” łączy dwa różne kierunki dotychczasowej polityki zagranicznej UE tj. Południowy i Wschodni, przyjmując podejście globalne.

Idea stworzenia odrębnej strategii politycznej wobec najbliższego sąsiedztwa poszerzonej Unii zrodziła się, jak już wspomniano, siedem lat temu. Odtąd wydano szereg dokumentów, które prezentowały kolejne stadia rozwoju koncepcji. Były to m.in. konkluzje Rady Europejskiej dotyczące Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa (18.11.2002 r.)⁴⁸, Komunikat Komisji Europejskiej Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy współpracy z naszymi Południowymi i Wschodnimi sąsiadami (11.03.2003 r.)

⁴⁷ „Wiadomości Europejskie” 16.12.2004, nr 48, http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=newsletter&id=newsletter_48#2, 28.06.2010.

⁴⁸ *General Affairs and External Relations Council, Presidency Conclusions, 18 November 2002*, http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/documents/18112002_en.htm, 28.06.2010.

oraz „Torując drogę dla Instrumentu Nowego Sąsiedztwa” (1.06.2003 r.)⁴⁹. Całościową wizję polityki Unii wobec najbliższych sąsiadów przedstawia dopiero dokument KE z 12 maja 2003 r. pt. Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy Strategy Paper*)⁵⁰. Dokument ten stanowi kontynuację poprzednich Komunikatów KE na ten temat. Nowym elementem jest między innymi włączenie do EPS państw Kaukazu Południowego⁵¹. Strategia EPS nie ma na celu doprowadzenia do członkostwa w UE. Nie jest to jednak zupełnie wykluczone w odniesieniu do niektórych państw. Sama nazwa polityki, a także propozycja podpisywania w dalszej perspektywie porozumień sąsiedzkich, sugeruje, że ma to być strategia skierowana do państw, które w przewidywalnej przyszłości pozostaną nadal sąsiadami Unii, a więc nie są rozpatrywane obecnie w charakterze nawet potencjalnych członków Wspólnoty. W dokumencie podkreślono zasadę otwartych drzwi, a więc fakt obowiązywania artykułu 49 Traktatu Europejskiego, który dopuszcza członkostwo w UE każdego europejskiego państwa spełniającego kryteria członkostwa, co oczywiście nie dotyczy państw Maghrebu⁵².

W miarę jak jest bezpośrednio związana z kwestią nowych granic Unii, EPS z pewnością odtąd jest dużym wyzwaniem dla Europy. Tym niemniej trzeba stwierdzić, że nawet jeśli trzeba wziąć pod uwagę powolność i trudności, które charakteryzują każdy projekt europejski stawiający pierwsze kroki, polityka ta jeszcze dzisiaj – bądź 7 lat po jej przyjęciu – osiągnęła jedynie słaby zarys, i ośmielmy się stwierdzić, że jej wiarygodność jest ograniczona: nie tylko w państwach nazywanych „nowymi sąsiadami”, do których jest skierowana, ale również w samej Unii, gdzie pozostaje dość płynnym i właściwie niejasnym pojęciem. Trzeba zdać sobie z tego sprawę, że głównym tego powodem jest brak konsensusu politycznego między państwami członkowskimi, co do stosowności położenia kresu procesowi rozszerzania na Wschód i ustalenia granic w Unii po bardzo ważnej fali nowych przyjęć w ostatnich latach⁵³.

Z wymienionych wcześniej dokumentów i dyskusji, które się toczą wynika, że EPS wyznaczyła sobie priorytety z najwyższym wspólnym celem: utworzyć „krąg przyjaźni” stały, pokojowy i zgrany wokół UE. Aby osiągnąć ten główny cel Komisja wyznaczyła sobie cele, które są mieszaniną obaw: cele dotyczące interesów Unii i mieszkańców Unii (z tym, co zakłada egoizm); cele altruistyczne, które zważają na interesy naszych sąsiadów i ich ludność. Mieszanina ta, która dąży do uczynienia z Unii potęgi czyniącej pokój i dobro, wydaje się być jedną z cech UE i jej zewnętrznych stosunków⁵⁴. Najpierw chodzi o utworzenie harmonijnego obszaru politycznego, oparte-

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ *Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy paper* {SEC(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570}, COM/2004/0373 final.

⁵¹ K. Stachurska-Szczesiak, *Program MEDA w polityce pomocy Unii Europejskiej państwom Maghrebu*, Toruń 2007, s. 254–262.

⁵² Zob. szerzej: K. Stachurska-Szczesiak, *Stosunki Unii Europejskiej z państwami Maghrebu*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, nr 3–4, s. 123–142.

⁵³ J.-P. Courtois, *Réflexions sur la politique européenne de voisinage et les nouvelles frontières de L’Union*, w: *L’Union Européenne Élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d’une politique de voisinage*, red. M.-F. Labouz, Ch. Philip, P. Soldatos, Bruxelles 2006, s. 17–23.

⁵⁴ Patrz na przykład Art. 292 i 293 *Traktatu Konstytucyjnego* na temat rozporządzeń ogólnego zastosowania, które zaznaczają oryginalność UE.

go na wspólnych wartościach, kładąc nacisk na kulturę, dialog, czynnik ludzki, rolę społeczeństwa obywatelskiego obok instytucji, demokrację i prawa człowieka. Ponadto, trzeba ograniczyć obszar bezpieczeństwa⁵⁵. Jest to oczywiście bardzo duże zmartwienie od 1989 r., a zwłaszcza od 11 września 2001 r. Obejmuje to działania przeciwko terroryzmowi, przemytowi, w celu zapobiegania konfliktom w ramach misji petersberskich. W końcu, utworzenie obszaru współrozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego, będącego zarówno w naszym interesie, jak i w interesie naszych sąsiadów. Zatem, EPS nie tylko ukazuje nową strategię UE wobec jej sąsiadów, ale prowadzi do poruszenia kwestii przyszłości polityki rozszerzenia Unii. Pojawia się zatem pytanie: Czy to ukierunkowanie nie odpowiada końcowi rozszerzania lub czy nie stanowi elementu alternatywy? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy rozważyć kolejne dwa pytania: pierwsze: czy nie niesie ona w niej samej domyślnego zamknięcia granic UE, szczególnie przez coraz bardziej „bezpieczeńściowy wymiar”, który stara się przyjąć? Drugie pytanie dąży do rozszerzenia dyskusji co do koncepcji Europy: w istocie, czy nie musimy przejść z debaty skupionej na integracji z UE do debaty integracji do UE? Być może takie zadawanie pytań pozwoli nam wyjść poza – według mnie zbyt wąską – alternatywę między włączeniem (być w UE) i wykluczeniem (nie być w UE).

EPS wyraźnie dąży do zamknięcia granic na dwóch poziomach: z jednej strony, poprzez uwypuklenie kwestii bezpieczeństwa, które podkreśla zestawienie Komunikatu Komisji z 11 marca 2003 r.⁵⁶ z Komunikatem z 12 maja 2004 r.⁵⁷, z drugiej strony z powodu ograniczeń tej polityki, w ramach której państwa UE żądają, aby ich nowym sąsiadom kazano „być jak my, równocześnie nie będąc z nami”⁵⁸.

W wyniku zastosowania analizy porównawczej dwóch Komunikatów Komisji wyłania się nowe spostrzeżenie będące zawężeniem propozycji UE, jaką uprzednio wydawała się być koncepcja sąsiedztwa. To zawężenie propozycji sprawdza się najpierw w tym, co dotyczy kwestii niedomówionego zamknięcia przyłączania nowych sąsiadów. 11 marca 2003 r. Komisja precyzuje, że „kraje sąsiedzkie” „obecnie nie mają żadnej perspektywy akcesji”⁵⁹. Co wydaje się wskazywać, że perspektywa ta jutro jest możliwa. Jest to potwierdzone na stronie 5 tekstu KE wcześniej przytoczonego na te-

⁵⁵ EPS jest odpowiedzią na całościowe podejście do bezpieczeństwa, które opiera się na integracji różnych parametrów: politycznych, gospodarczych, kulturalnych, ludzkich, ekologicznych. Pomoc finansowa w EPS jest rozważana w kontekście przede wszystkim bezpieczeństwa, zaś wytworzenie nowych mechanizmów działania ma temu służyć. W nowej polityce Unia proponuje zwalczanie źródeł niestabilności, za pomocą odpowiednich metod tj. reform systemów sądownictwa partnerów, polepszenie wykształcenia sił politycznych, odnowienie sił militarnych do walki z terroryzmem, pomoc techniczną i logistyczną w użytkowaniu wszystkich instrumentów międzynarodowych stosowanych przez Narody Zjednoczone. Wszystkie te działania UE zmiierają do przywrócenia regionowi śródziemnomorskiemu ładu i porządku, powrotu do pokoju na Bliskim Wschodzie, który implikuje poczucie zagrożenia w regionie od dziesiątek lat.

⁵⁶ *L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM (2003) 104 końcowy, 11 marzec 2003.

⁵⁷ *Politique européenne de voisinage, Document d'orientation*, COM (2004), 373 końcowy, 12 maj 2004.

⁵⁸ R. Matuszewicz, *Vers la fin de l'élargissement?*, w: *L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quell avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?*, red. L. Beurdeley, R. de la Brosse, F. Maron, Bruxelles 2007, s. 103.

⁵⁹ *L'Europe élargie – Voisinage...*, op. cit., s. 3.

mat sąsiedztwa i przyłączenia, gdzie jest sprecyzowane, że ta „nowa relacja nie przewidywałaby w «najbliższym terminie» perspektywy przyłączenia lub roli w instytucjach Unii”. Otóż, trochę więcej niż rok później Komisja wydaje się zamykać „drzwi” wskazując, że EPS stanowi środek „odrywający się” od zaproponowanych możliwości w myśl artykułu 49 (przyłączenie) Traktatu o UE. Jednak niejasność w tej kwestii nie została usunięta. Drugie ograniczenie propozycji dotyczy czterech wolności. W tekście Komisji z 11 marca 2003 r. jest sprecyzowane na stronie 4, że UE musiałaby dać sąsiadom: „perspektywę uczestniczenia w wewnętrznym rynku, jak również kontynuowanie integracji i liberalizacji w celu promowania swobodnego przepływu ludności, dóbr, usług i kapitałów”. Co zatem odpowiada czterem wolnościom. Na stronie 10 jest sprecyzowane: „Jeśli jakieś państwo osiągnie ten poziom, jest ono najbliższej Unii”. Ale, w Komunikacie z 12 maja 2004 r. Komisja przywołuje na stronie 5 już tylko „ważny poziom integracji ekonomicznej i politycznej”, a na stronie 9 jedynie „wysoki poziom integracji, pociągający za sobą szczególnie uczestniczenie państw partnerskich w wewnętrznym rynku UE”. Znowu spotykamy się z niejasnością pojęć użytych przez Komisję, które pozwalają na różne odczytywanie tych samych słów.

Istnieje oczywiście „napięcie”, jeśli nie sprzeczność, z jednej strony, między chęcią wzrostu bezpieczeństwa UE, a z drugiej strony stwierdzeniem, że EPS otwiera swoje „drzwi” sąsiadom przy jednoczesnym wykluczeniu perspektywy akcesji. Skoro pierwszeństwo zostanie dane bezpieczeństwu bądź otwarciu się na sąsiadów, nowa propozycja polityki sąsiedztwa będzie mogła być lub nie postrzegana pozytywnie przez jej sąsiadów. Ponadto, trzeba dzisiaj stwierdzić, że polityka bezpieczeństwa i ograniczeń budżetowych jest uprzywilejowana w UE i mogą wystąpić z tego tytułu dodatkowo poważne ograniczenia celów, jakie sobie postawiła EPS. Zgoda, która została zawarta w trakcie przewodnictwa brytyjskiego nocą z 16 na 17 grudnia 2005 r. wydaje się źle wróżyć o rozmiarze budżetu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁶⁰. Otóż, bez silnego zaangażowania budżetowego w kierunku jej sąsiadów UE naraża się na wzmocnienie poczucia, że Europa zamyka swoje drzwi, powodując wrażenie wykluczenia, co przecież jest radykalnym przeciwieństwem zasadniczego celu EPS. Przypomnijmy tutaj, że decyzja o doprowadzeniu europejskiego budżetu do około 1% europejskiego dochodu narodowego brutto oznacza dla Polski spodziewane osiągnięcie za 25 lat obecnego poziomu Grecji. W tym kontekście, czego mogą oczekiwać sąsiedzi UE? Do tego dochodzą coraz częstsze reakcje krytyczne Ukrainy⁶¹ na temat EPS, co tylko stanowi niebezpieczeństwo dla UE ukazania się w oczach jej sąsiadów jako zamkniętej jednostki. Właśnie w ten sposób dawny prezydent Ukrainy L. Koutchma deklarował w lipcu 2004 r., że „europejska polityka dobrego sąsiedztwa nie leży w interesie Ukrainy”. Dalej precyzował, że „Ukraina zawsze będzie postrzegana w świetle jej stosunków z Rosją”⁶².

⁶⁰ Zdecydowano ustalić całkowity wzrost wydatków na siedem lat na 862,36 miliardów euro, bądź 1,045% europejskiego przychodu narodowego brutto. Co może doprowadzić do spadku o blisko 10% środków przeznaczonych dla państw objętych polityką rozszerzenia.

⁶¹ Zob. szerzej: C. Gloaguen, *L'Ukraine entre Est et Ouest. Les limites de grilles de lectures héritées de la guerre froide*, „Hérodote” 2005, nr 118, s. 121–125; J. Besters-Dilger, *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, w: *Espace et Milieux*, red. G. Lepesant, Paris 2004.

⁶² RFE/RL i *Interfax*, 9 lipiec 2004 r.

Aby nie uchodzić w oczach swoich europejskich sąsiadów za Europę ogrodzoną murem obronnym, czy nie należałoby przejść w toczących się dyskusjach od problematyki integracji do UE (przez wykluczającą definicję) do problematyki integracji do Europy⁶³?

Zakończenie

Przemilczany, zapomniany, odkryty, znowu zgubiony po drodze, niespodziewanie wyłonił się z powrotem, problem granic Unii dąży do stania się odłąd obsesyjnym. Jest podwójnie związany z kwestią sąsiedztwa i obejmuje całą rozległość związaną także z rozszerzeniem, zwłaszcza Turcji. Czy jest ona przeznaczona przyłączeniu, czy wręcz przeciwnie, jakimś uprzywilejowanemu sąsiedztwu, którego treść pozostaje w cieniu? Jeśli któregoś dnia przystąpi do Unii, a argument oceniany jako miażdżący przez jej przeciwników jest często wysuwany, Syria, Irak, Iran, Iran – staną się nowymi partnerami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Nie mówiąc o Armenii, Gruzji czy Azerbejdżanie, które starają się już oficjalnie o członkostwo w UE.

Jeśli trzeba ustanowić granicę Unii, musi to odbywać się w spójności – nie dając pierwszeństwa zbyt wąskiemu postrzeganiu Europy, która nigdy nie odnalazła swojej tożsamości – tylko przez dążenie do powszechności⁶⁴. W ostatnich latach, polityka sąsiedztwa była celem licznych tekstów wydanych przez decydentów europejskich, instytucje naukowe czy fundacje. Obfitość ta świadczy o rosnącym znaczeniu stref peryferycznych, które wywołują nieco obaw, co prowadzi do wysunięcia tematu sąsiadów na pierwszy plan debat UE co do jej granic zewnętrznych i dyskusji na temat geopolitycznego miejsca w świecie. Tradycyjne debaty na temat granic uwiaryściły jej naturę dialektyczną, nawet ambiwalentną, dzięki podwójnej funkcji: oddzielania (wyłączenia) i łączenia (włączenia). Poprzez lata, generalnie akcent był raczej położony na oddzielenie. Dzisiaj, wręcz przeciwnie, tendencją jest, aby uprzywilejowywać idee elastyczności, która faworyzuje, sprzyja kontaktom ściślejszym, węższym między różnymi obywatelami w stosunkach międzynarodowych. W każdym razie granica państwowa ma tendencję do rozmywania się, w wymiarze supra narodowym, transnarodowym, regionalnym czy lokalnym. W tym czasie, granica terytorialna czy polityczna utraciła swój ciężar specyficzny na rzecz ekonomicznego, prawnego czy kulturowego, tzw. funkcjonalnego. Również, pojęcie granicy, jak wskazano wcześniej, której towarzyszy ewolucja świata dywersyfikuje się i staje się coraz bardziej złożone. Granice „niegdyś stare” – zderzają się, i mają tendencję do rozmywania się w przestrzeni interferencyjnej, sieciach współpracy czy ogniskach napięć, obciążone, zwiększone przez nowe uciążliwe sąsiedztwo. W słowie granica nie ma już tego co było, ani w rzeczywistości, ani w idei, w tzw. pojęciach, które są brane pod uwagę. I nie chodzi już o same linie – wytyczone

⁶³ R. Matuszewicz, *Vers la fin de l'élargissement?*..., op. cit., s. 109–111.

⁶⁴ J.-P. Colin, *Les paradoxes du voisinage dans l'Union Européenne*, w: *L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quell avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?*, red. L. Beurdeley, R. de la Brosse, F. Maron, Bruxelles 2007, s. 341–345.

do przejścia czy mury nieprzekraczalne. Jak na postmodernistyczną cywilizację problematyka granic przedstawia się odąd jako „miękka”: różna, funkcjonalna, mobilna, o zmiennej geometrii⁶⁵.

W najbliższych latach będą funkcjonować granice słabo sformalizowane, charakterystyczne dla granic wewnątrzunijnych oraz bardzo sformalizowane, z reguły związane z ruchem wizowym dla mieszkańców państw bezpośrednio sąsiadujących z UE.

Podsumowując, można pokusić się o sformułowanie trzech perspektyw ustanowienia granic UE w przyszłości.

W pierwszym scenariuszu UE ustala ostateczną granicę w swoich obecnych zarysach. Poszerzona do granic możliwości, do Zachodnich Bałkanów i ewentualnie do Turcji, w następstwie czego inne państwa graniczne stają się *ipso facto* ostatecznymi sąsiadami, tzn. bez perspektywy przyłączenia. Dość paradoksalnie jednym ze skutków tego statutu ostatecznego sąsiada mogłoby być uproszczenie obecnych stosunków sąsiedzkich. W istocie stosunki te uwolnione od obciążenia przyłączenia, mogłyby odąd postawić sobie śmielsze cele, nie dopatrując się w tym nastawieniu przyszłego rozszerzenia. Tymczasem opcja ta wydaje się być mało prawdopodobna, w obecnym „słusznym” przekonaniu, że perspektywa akcesji (nawet, jeśli hipotetyczna) stanowi najskuteczniejszą dźwignię zewnętrznej polityki UE w jej bezpośrednim otoczeniu.

Drugi scenariusz zakładałby, że UE mówi otwarcie o swoim stopniowym rozciągnięciu się na cały kontynent. Rozwiązanie to jest mało prawdopodobne z kilku powodów. Po pierwsze, okazało się, że wiąże się bezpośrednio ze zjawiskiem trudu rozszerzenia, co sprawiało, że UE narażała się na poważny konflikt z opinią publiczną, jak np. w przypadku akcesji Turcji do UE czy rozszerzenia na Bałkany. Po drugie, problem granic wzrósłby prawdopodobnie, w momencie, gdy trzeba byłoby przyłączyć do UE Rosję. Co sprawiłoby, że Europa nie usunęłaby problematyki sąsiedztwa, lecz sprawiłaby jedynie, że zostałaby ona przeniesiona na dalszą jeszcze bardziej niepewną perspektywę.

Trzeci scenariusz, według którego Unia trwa w obecnej rozległości i ciągle uważa się za niemającą ustalonych granic, jest najbardziej prawdopodobny nie tylko dlatego, że jest to łatwe rozwiązanie, ale dlatego, że to najlepszy sposób zajmowania przestrzeni i zarządzania czasem w dobrze rozumianym interesie wszystkich. W tej perspektywie nowa polityka sąsiedztwa byłaby prowadzona w jej obecnej formie starając się wzbogacić jednocześnie jej treść i procedury. Scenariusz taki byłby realizowany w długim okresie czasu (10–15 lat), w którym Unia zawieszalaby każdą decyzję zapowiadającą ewentualne przyszłe rozszerzenie (pomysł przerwy, moratorium). Co należałoby zaproponować szczególnie wschodnim partnerom tzw. oryginalny model współpracy w trwaniu. Współpraca ta obejmowałaby konkretne wspólne sektory: energia, kształcenie, bezpieczeństwo, infrastruktura, otwarcie rynków, ze zwiększonym wsparciem finansowym UE. Opierałaby się na udzieleniu „przewartościowanego statutu członka stowarzyszonego z Unią”⁶⁶. Zaslugą tego rozwiązania miałyby być od samego początku, z góry określenie stosunków różniących się od tej polityki rozszerzania. Ostatni etap

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Nowa etykieta do wyobrażenia, którego tło i warunki zostałyby określone na bazie nowych umów, zgodnie z artykułem zawartym w *Traktacie lizbońskim*.

nadawałby przewartościowany statut członka stowarzyszonego z Unią, tym samym nie przewidywałby perspektywy przyłączenia, ponieważ statut, o którym mowa, zawsze zawierałby się w ścisłych ramach polityki sąsiedztwa. Podejście to nie wprowadza jednak żadnej rewolucji, lecz czyniąc to stanowiłby zaletę rozróżnienia wyraźnego – prawnie i politycznie – problematyki sąsiedztwa od problematyki rozszerzenia⁶⁷.

⁶⁷ J. Keller-Noëllet, S. Andoura, *Quel avenir pour la Politique Européenne de voisinage?*, „EGMONT Working Paper” 2008, nr 3, s. 3–13.

Unia Europejska a europejskie mikropaństwa. Stosunki obecne i perspektywy na przyszłość

Powojenna integracja kontynentu europejskiego doprowadziła m.in. do wykształcenia się Unii Europejskiej składającej się obecnie z 27 krajów. Nie jest to proces zakończony, gdyż nigdy nie określono ostatecznego kształtu terytorialnego Unii. Nie określono też minimalnej wielkości państwa mogącego przynależeć do UE. Członkowie tejsze grupy 27 krajów różnicują się pod względem politycznym, gospodarczym czy społecznym. Należą do niej kraje o dużym obszarze i znaczącej liczbie ludności, jak również o małej powierzchni i niewielkiej liczbie obywateli¹. Najmniejszym pod względem terytorium i ludności państwem członkowskim UE jest obecnie Malta.

Zróznicowanie geograficzne i historyczne Europy powoduje, że położone są na tym kontynencie także kraje istotnie mniejsze od Malty, zaliczane do umownej kategorii mikropaństw. Jako niewątpliwie pełnoprawne podmioty stosunków międzynarodowych utrzymują one, choć w różnym stopniu i z różnym zaangażowaniem, kontakty z Brukselą. Celem artykułu jest przybliżenie tychże relacji, nakreślenie ich rozwoju, jak i próba odpowiedzi na pytanie czy możliwe jest w przyszłości ich przystąpienie do UE.

Wyzwaniem dla tej grupy państw stała się z pewnością postępująca integracja gospodarcza powodująca konieczność ujednoczenia rozwiązań ekonomicznych. Mini-państwa zostały zmuszone do przyjęcia przejrzystych rozwiązań dotyczących w szczególności rynków finansowych. Nie jest to jeszcze proces zakończony, a bycie tzw. oazami podatkowymi pozostaje solą w oku Brukseli.

Kwestie definicyjne

Kategoria tzw. mikrokrajów (mikropaństw) jest kategorią umowną, niezdefiniowaną w żaden sposób przez prawo międzynarodowe. Nie powinno to dziwić, skoro nie zdefiniowano, mimo prób, pojęcia samego państwa². Wśród cech, jakimi powinno legitymizować się państwo, wymienia się najczęściej trzy elementy: terytorium, ludność

¹ Według danych Eurostatu w 2009 r. wśród państw UE najwięcej ludności zamieszkiwało w Niemczech – 82,002 mln, natomiast najmniej – ponad 416 tys. na Malcie. Por.: www.epp.eurostat.ec.europa.eu, 3.06.2010. Pod względem wielkości najrozleglejszym państwem członkowskim jest Francja (ponad 550 tys. km²), najmniejsza Malta (316 km²).

² Jedną z prób opisanego definicyjnego czym jest państwo podjęto podczas VII Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich w Montevideo w 1933 r.

i władzę państwową, niekiedy dodając czwarty: zdolność do utrzymywania kontaktów z innymi państwami³.

Jakkolwiek nie jest celem artykułu dokładne omawianie problematyki definiowania określeń analizowanych państw⁴, warto zauważyć, iż zarówno w politologii, jak i w nauce o stosunkach międzynarodowych toczy się dyskusja na ten temat.

Według niektórych badaczy do mikropaństw należałoby zaliczyć kraje o ludności mniejszej niż 100 tys. mieszkańców⁵, według innych 150 tys.⁶, 300 tys.⁷, a nawet 500 tys. – jak czynią M. R. Seiler czy P. Häberle⁸. Z kolei dokonując analizy gospodarczego sukcesu wielu tzw. małych państw, Ch. Merki odnosi się do drażliwego jego zdaniem pytania o granicę definiowanej „małości”, uznając słusznie, iż jest ona relatywna⁹.

Definicji określającej czym jest mikropaństwo nie dopracowano się także na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, mimo że zagadnienie tej grupy krajów podjęto w latach 60-tych XX stulecia w związku z procesem dekolonizacji, którego konsekwencją była m.in. chęć uzyskania członkostwa w ONZ przez liczne kraje o stosunkowo małej liczbie ludności. Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r. nie precyzowała jednak, jak duże (względnie jak małe) państwa mogą do niej należeć. Jej artykuł 4 nie pozostawiał w tym zakresie żadnych wątpliwości. Czytamy w nim, iż „do Organizacji Narodów Zjednoczonych mogą być przyjęte wszystkie inne państwa [oprócz członków założycieli – przypis K.K.] miłujące pokój, które przyjmą zobowiązania zawarte w niniejszej Karcie i, zdaniem Organizacji, zdolne są i pragną zobowiązania te wykonywać”¹⁰. W chwili obecnej 4 mikrokraje europejskie są członkami ONZ: Liechtenstein od 1990 r., San Marino od 1992 r. natomiast Andora i Monako od 1993 r. Do ONZ nie należy Watykan¹¹. W przypadku ich starań o członkostwo rozmiar nie stanowił żadnej przeszkody.

³ T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa, *Prawo międzynarodowe publiczne w pytaniach i odpowiedziach*, red. S. Sawicki, Warszawa 2009, s. 87.

⁴ Bez wątpienia tematyka ta zasługuje na szerszą analizę w formie co najmniej artykułu naukowego.

⁵ E. Plischke, *Microstates in World Affairs. Policy Problems and Options*, Washington 1977, s. 18. Autor ten wprowadza wśród mikropaństw (microstates) podgrupę A (kraje o ludności poniżej 100 tys.) i B (kraje ludności od 100 do 300 tys.). Państwa powyżej tej granicy określa już jako małe (small states).

⁶ A. S. De Smith, *Microstates and Micronesia*, New York 1970, s. 5.

⁷ Zob. np.: D. Ehrhardt, *Der Begriff des Mikrostaats im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung*, Aalen 1970, s. 102.

⁸ M. R. Seiler, *Kleinstaat im Europarat. Fallstudien zu Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta und San Marino*, Bamberg 1995, s. 18; P. Häberle, *Kleinstaat als Gegenstand einer kulturwissenschaftlichen Verfassungslehre*, w: *Kleinstaat – Kontinent Europa. Probleme und Perspektiven*, red. R. Kirt, A. Waschkuhn, Baden-Baden 2001, s. 126.

⁹ Ch. M. Merki, *Kleine Staaten, grosser Erfolg? Überlegungen aus wirtschaftlicher Sicht*, w: *Kleinstaat in Europa*, red. D. Langewiesche (Liechtenstein Politische Schriften nr 42), Schaan 2007, s. 206. Merki stawia pytanie – bez odpowiedzi – czy państwa małe to te, które mają poniżej 10 milionów ludności czy też te, które liczą mniej niż 1 mln obywateli.

¹⁰ *Karta Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r.*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przybrowska-Klimczak, Lublin 1995, s. 10.

¹¹ Dane za: www.un.org/en/members/index.shtml, 7.06.2010.

Warto wreszcie wspomnieć, iż wobec przywoływanych tu krajów stosowane są również inne określenia, np.: państwa lilipucie, karłowate, miniaturowe czy minipaństwa, przy czym niektóre z nich posiadają wydźwięk wyraźnie lekceważący¹².

Wspomniane określenia liczbowe należy uznać za zbyt mało precyzyjne, aby można było uznać, że ów dyskurs naukowy może przynieść przyjęcie jednej akceptowanej definicji. Zawierają one subiektywne spojrzenie, a podawane „granice” liczby ludności również posiadają taką cechę. Generalnie każdy z krajów analizowanych w niniejszym artykule legitymuje się dwoma cechami: posiada powierzchnię nieprzekraczającą 1 tys. km² i liczbę ludności poniżej 100 tysięcy. W Europie mamy do czynienia z pięcioma państwami spełniającymi te warunki równocześnie. Są to: Andora, Liechtenstein, Monako, San Marino i Watykan¹³. Ich powierzchnię i liczbę ludności przedstawia tabela 1.

Tabela 1
Powierzchnia i ludność europejskich mikropaństw w 2009 r.

Państwo	Powierzchnia (w km ²)	Ludność
Andora	468,0	84 525
Liechtenstein	160,5	35 904
Monako	1,9	30 586
San Marino	61,0	31 477
Watykan	0,44	829
RAZEM:	691,84	183 321

Źródło: www.llv.li, 4.06.2010; www.cia.gov, 6.06.2010.

W sumie europejskie mikrokraje zajmują powierzchnię niespełna 700 km², co można porównać z obszarem średniej wielkości powiatu w Polsce¹⁴. Zamieszkuje w nich razem ponad 183 tys. osób, czyli prawie tyle, co w Bytomiu¹⁵.

Andora

Przez długi okres czasu państewku położonemu w Pirenejach odmawiano statusu państwa – podmiotu prawa międzynarodowego. Znajdowało to wyraz m.in. w polskim

¹² Rozważania na ten temat zob.: H. Pfusterschmid-Hardenstein, *Kleinstaat. Keinstaat?*, Wien–Köln–Weimar 2001, s. 78; D. J. Niedermann, *Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung* (Liechtenstein Politische Schriften, nr 5), Vaduz 1976, s. 53–54.

¹³ Tylko jeden z tych warunków (powierzchnia) spełnia Malta, członek UE.

¹⁴ Dla przykładu: pow. średzki (woj. dolnośląskie) zajmuje obszar 704 km², pow. suski (woj. małopolskie) 686 km², a nowodworski (woj. mazowieckie) 695 km². Por.: *Świat w liczbach 2008/2009*, wybór i oprac. J. Kądziołka, K. Kocimowski, E. Wołonciej, Warszawa 2008, s. 153, 163, 165.

¹⁵ W połowie 2009 r. w Bytomiu zamieszkiwało 183 251 osób. Por.: Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30 czerwca 2009 r.*, Warszawa 2009, s. 43, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_L_ludnosc_stan_struktura_30_06_2009.pdf, 6.06.2010.

piśmiennictwie naukowym¹⁶. Statusu takiego nie odmawiano natomiast innym podobnej wielkości krajom europejskim.

Wynikało to z faktu, że aż do roku 1993 Andora rządzona była, wspólnie, przez głowę państwa francuskiego i biskupa hiszpańskiego miasteczka Urgel, co stanowiło relikwii średniowiecznych stosunków wasalnych¹⁷. Prawa z sentencji arbitrażowej z 1278 r., zwanej paréatge, ustanawiającej współwierzchność biskupa z Urgel i księcia de Foix przechodziły po stronie francuskiej kolejno na królów Francji, wreszcie jej prezydentów¹⁸. Andora nie posiadała także parlamentu. Stroniła od jakiegokolwiek zaangażowania w szersze kontakty międzynarodowe¹⁹.

Zmiana w podejściu do Andory związana była z przemianami, które miały miejsce pod Pirenejami na początku lat 90-tych minionego wieku. Przyniosły one m.in. uchwalenie 4 maja 1993 r. Konstytucji Księstwa Andory, której pierwszy artykuł wspominał o „niepodległym, demokratycznym państwie”²⁰. W trójstronnym układzie z 1 czerwca 1993 r. Francja i Hiszpania uznały Andorę za kraj suwerenny, zainauguowały z nią stosunki dyplomatyczne i obiecały pomoc w uczestnictwie w konferencjach, organizacjach międzynarodowych czy też umowach międzynarodowych²¹. W konsekwencji tych demokratycznych przemian Trybunał Strasburski orzekł, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego Andora jest niewątpliwie państwem²². Nie czyniono przeszczepów w jej członkostwie w ONZ (1993) i Radzie Europy (1994)²³.

Już kilka lat wcześniej z Andorą zaczęła nawiązywać kontakty Europejska Wspólnota Gospodarcza. Niewątpliwym impulsem w tym kierunku było przystąpienie Hiszpanii do EWG w 1986 r., co spowodowało, że obszar Andory stał się enklawą na obszarze Wspólnot. W marcu 1989 r. Rada Wspólnot Europejskich w przyjętej dyrektywie zalecała Komisji Wspólnot podjęcie negocjacji na temat utworzenia unii celnej, obejmującej handel produktami przemysłowymi. W czerwcu następnego roku poprzez

¹⁶ Zob. m.in.: C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. I, Warszawa 1966, s. 123–124, gdzie Andorę określano jako „niesuwerenny podmiot terytorialny”; E. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 141, który obszar ten nazywał mianem „mikropaństwa (księstwa lennego)”. W spisie państw świata nie zamieszczała Andory np. publikacja: L. Antonowicz, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Lublin 1982, s. 97 i n.

¹⁷ Owi seniorzy przyznawali obszarowi Andory prawa i przywileje, wydawali dekrety, a w sprawach karnych decydujące były również dekrety obu tzw. współksiążąt. Do lat 90-tych XX stulecia płacono również symboliczną daninę na rzecz Francji i Hiszpanii. Nie były to wprawdzie wysokie kwoty (960 franków francuskich i 460 peset hiszpańskich), ale dobitnie świadczyły o statusie zależności.

¹⁸ B. Sikorska, *Sytuacja prawnomiędzynarodowa europejskich państw karłowatych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1971, nr 4, s. 79.

¹⁹ W przeciwieństwie do innych mikropaństw, Liechtensteinu, Monako, San Marino czy Watykanu, Księstwo Andory nie uczestniczyło w procesie KBWE i nie podpisało Aktu Końcowego z Helsinek z 1975 r.

²⁰ T. Jasudowicz, *Przeoczone narodziny państwa – podmiotu. O ewolucji prawnomiędzynarodowej statusu Andory*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie” 1998, nr 10, Nauki Prawne, z. 1, Olsztyn 1998, s. 166. Odtąd też Andora posiadała demokratycznie wybierany parlament.

²¹ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, s. 23.

²² T. Jasudowicz, *Przeoczone narodziny państwa...*, op. cit., s. 166.

²³ Ibidem, s. 167. Kraj podpisał również Europejską Konwencję Praw Człowieka.

wymianę not zawarto porozumienie o stowarzyszeniu między oboma stronami. Weszło ono w życie 1 lipca 1991 r., a Księstwo zostało włączone do europejskiej unii celnej.

Układ z 1991 r. przewidywał szczególne regulacje, jeśli idzie o produkty rolne, co powodowało, że w handlu produktami rolnymi państwo to było traktowane jako nie członek Wspólnot, a w handlu dobrami przemysłowymi jako członek EWG. Umowa gwarantowała zatem dwustronne preferencje w zakresie obrotu towarami, podobnie jak umowa z San Marino, o której będzie mowa w dalszej części rozważań²⁴.

Andora była skazana na coraz bliższą współpracę ze Wspólnotami Europejskimi. Pod koniec ubiegłego wieku ponad 88% importu tegoż państwa pochodziło z krajów ówczesnej „Piętnastki”, a ponad 87% eksportu trafiało do tychże 15 państw, przy czym największy, co naturalne, był udział krajów sąsiadujących. Księstwo charakteryzowało się znacznym deficytem w handlu zagranicznym²⁵.

Polityka pirenejskiego państwa w stosunku do Unii Europejskiej ulegała wyraźnej ewolucji. Pod koniec lat 90-tych XX w. premier Marc Molné nie widział nawet potrzeby zacieśniania kontaktów z Brukselą, nie mówiąc już o ewentualnym włączeniu się w unijne struktury. Drażliwym problemem we wzajemnych relacjach była kwestia tytoniu, którego uprawa stanowiła istotę miejscowego rolnictwa. Różnice w cenach – niższych w Księstwie – sprzyjały przemysłowi do państw Unii, czego skutkiem były naciski hiszpańskie i brytyjskie, aby Andora bardziej kontrolowała produkcję i handel tą używką. Rząd andorański ugiął się pod presją, podnosząc ceny tytoniu w 1999 r.²⁶

Konsekwencją rozszerzających się kontaktów były rozmowy na temat porozumienia, które obejmowałyby także inne dziedziny współpracy niż te wymienione w roku 1991. Aktualnie obowiązująca Umowa o współpracy między oboma stronami została podpisana 15 listopada 2004 r., weszła w życie 1 lipca 2005 r. Było to możliwe m.in. dzięki – jak wyraźnie zaznaczono w preambule dokumentu – „woli Księstwa Andory, aby intensywniej uczestniczyć w integracji Europy” i aby urzeczywistnić „jego życzenie rozszerzenia związków z Unią Europejską”²⁷.

Umowa wymienia kilka nowych dziedzin współpracy²⁸:

- środowisko (zmiany klimatyczne, ochrona przyrody, problem odpadów);
- komunikacja, informacja, kultura (np. wymiana informacji, wymiana kulturalna, ochrona andorskiego i pirenejskiego dziedzictwa kulturowego i zabytków, ochrona i wzmacnianie języka katalońskiego²⁹);
- edukacja, kształcenia zawodowe, młodzież (przewiduje m.in. możliwości włączenia Księstwa do programów Unii w tym zakresie);

²⁴ R. Przygodzka, *Polityka handlowa Unii Europejskiej w sferze produktów rolno-spożywczych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2007, t. IX, z. 4, s. 152.

²⁵ P. Osóbka, *Stosunki Księstwa Andory z Unią Europejską i Radą Europy*, www.paneuropa.l.pl/index.php?id=1063739019, 6.06.2010.

²⁶ Ibidem.

²⁷ *Umowa o Współpracy między Wspólnotą Europejską a Księstwem Andory*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2005, nr L 134, s. 14, www.eur-lex.europa.eu, 2.06.2010.

²⁸ Ibidem, art. 2–7.

²⁹ Jest to język urzędowy w tym kraju.

- kwestie społeczne i ochrona zdrowia (koordynacja działań poprzez wymianę specjalistów, unikanie dyskryminacji pracowników obu stron odnośnie do warunków ich pracy i wynagrodzenia);
- sieci transeuropejskie i transport (rozwój kooperacji dotyczący sieci energetycznych, telekomunikacyjnych i transportowych, analiza projektów przyjaznych dla środowiska Pirenejów);
- polityka regionalna (działania na rzecz jej wzmocnienia, kooperacja w zakresie polityki wobec obszarów górskich).

Umowa została zawarta na czas nieokreślony, może zostać rozszerzona także na inne dziedziny. W jej treści warto zwrócić uwagę na traktowanie różnych zagadnień w odniesieniu nie tylko do Andory, ale szerzej, do regionu Pirenejów. Jest to pochodną małych rozmiarów tego kraju i umiejscowienia go w szerszym rejonie geograficznym. Najlepszym tego przykładem są chociażby kwestie związane z ochroną środowiska i odpadami, o których wspomina artykuł 2 Umowy. Wspólne podejście do tych zagadnień jest jak najbardziej uzasadnione i nie powinno wywoływać wątpliwości ani zażaleń we wzajemnych kontaktach.

Państwo to nigdy nie posiadało, podobnie zresztą jak inne mikrokraje europejskie, swojej waluty³⁰. W powszechnym użyciu były zatem franki francuskie i hiszpańskie pesety. W momencie wprowadzenia w obieg euro (1 stycznia 2002 r.) zostały zastąpione przez tę walutę. 15 lipca 2003 r. Andora zwróciła się do Wspólnoty Europejskiej z prośbą o zawarcie układu monetarnego, który regulowałby wzajemne stosunki w tym zakresie. Była to logiczna konsekwencja bliskich kontaktów gospodarczych obu stron. Rada Unii Europejskiej ustosunkowała się do tej prośby pozytywnie swą decyzją z dnia 11 maja 2004 r.³¹ Akcentowano, że euro powinno być uznane za walutę obowiązującą w Księstwie. Mimo propozycji rozporządzenia w tej sprawie odpowiednia umowa, jak dotąd (stan na 1 lipca 2011 r.), nie została jeszcze podpisana.

W propozycji unijnej znalazło się stwierdzenie o możliwości przyznania Księstwu prawa do emisji monet jedynie w wypadku uzgodnienia tegoż z Brukselą. Andora musiałaby się zobowiązać do ścisłej współpracy odnośnie do ochrony euro przed nadużyciami i fałszowaniem, jak też do wdrożenia przepisów w dziedzinie bankowości i finansów, aby zapobiec m.in. praniu pieniędzy. W proces negocjacji umowy mają być włączone Hiszpania i Francja³².

W konsekwencji Księstwo, w przeciwieństwie do Monako, San Marino i Watykanu, nie wprowadziło do obrotu własnych monet euro. Andora nie cieszy się jednak najlepszą opinią, jeśli chodzi o przejrzystość przepisów finansowych. Przez niektórych nazywana jest oazą podatkową (rajem podatkowym) z powodu braku podatku dochodowego i podatku spadkowego oraz niskiego (4 procent na większość towarów) podatku VAT wprowadzonego dopiero w 2005 r. Z taką opinią nie zgadza się jednak były

³⁰ Nie licząc tzw. dinerów wybijanych w celach kolekcjonerskich.

³¹ Decyzja Rady z 11 maja 2004 r. nr 2004/548/WE w sprawie stanowiska Wspólnoty odnośnie do porozumienia w kwestiach stosunków walutowych z Księstwem Andory, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004DO548:PL:HTML, 7.06.2010.

³² Ibidem.

premier tego kraju Albert Pintat. Akcentuje, że kraj ten nigdy nie był uwikłany w żadną aferę związaną z finansami³³.

Kamieniem milowym w dojściu do dalszych porozumień stało się podpisanie 15 października 2004 r. Umowy ustanawiającej środki równoważne do tych, które zostały przewidziane w dyrektywie Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek³⁴. Zawarto ją w celu opodatkowania dochodów pochodzących z odsetek od oszczędności zgromadzonych w Księstwie przez obywateli krajów członkowskich Unii. Andora zatrzymuje 25% pobranych w ten sposób środków, a 75% przekazuje do państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje odbiorca faktyczny³⁵. W umowie znosi się także podwójne opodatkowanie (art. 10). Za istotny należy uznać fragment dotyczący wymiany informacji na temat dochodów, które „stanowią oszustwo podatkowe lub czyn podobny”³⁶. Andora zobowiązała się na przekazywanie tego typu informacji na żądanie państwa członkowskiego w wypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia o zajście tego typu oszustwa.

Umowa ta jest wyjściem naprzeciw wobec oskarżeń Andory o bycie rajem podatkowym i miejscem, w którym osoby gromadzące środki pieniężne nie płacą od nich podatków. Porozumienia takie Bruksela podpisała z innymi tzw. mikropaństwami Europy.

Władze Księstwa nie zadeklarowały nigdy bezpośredniej chęci przystąpienia do UE, choć stojący na czele rządu od czerwca 2009 r. Jaume Bartumeu opowiada się za dalszym zbliżeniem do UE³⁷. Zbliżenie nie musi oznaczać wstąpienie do unijnych struktur. Wydaje się, że na dzień dzisiejszy Andora nie jest zainteresowana wstąpieniem do Unii. Trudno byłoby wskazać na bezpośrednie zyski, jakie kraj ten mógłby osiągnąć poprzez akcesję do Wspólnoty. Stratą dla niego byłaby konieczność podniesienia podatków, np. VAT-u, do minimalnych stawek unijnych, co oznaczałoby spadek atrakcyjności nie tylko dla turystów, ale i osób przybywających do Andory wyłącznie w celach „zakupowych”.

Liechtenstein

Liechtenstein stosunkowo późno był uznawany za państwo suwerenne. Jego ukonstytuowanie się w obecnych granicach należy datować na przełom wieku XVII i XVIII kiedy to w 1699 r. książę Johann Adam Andreas von Liechtenstein nabył posiadłość

³³ www.cafebabel.pl/article/29821/albert-pintat-prawie-jak-w-raju.html, 1.06.2010. Wywiad z 23 kwietnia 2009 r. Premier zauważył także, że Andora nie zamierza rezygnować z tajemnicy bankowej uznając to za bardzo istotne. Kraj podpisał i ratyfikował Konwencję Rady Europy w zakresie zwalczania zjawiska prania brudnych pieniędzy. Zob.: www.wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=202361&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864, 15.06.2010.

³⁴ *Umowa między Wspólnotą Europejską a Księstwem Andory ustanawiająca środki równoważne do tych, które zostały przewidziane w dyrektywie Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2004, nr L 359, www.eur-lex.europa.eu, 6.06.2010.

³⁵ Ibidem, art. 8.

³⁶ Ibidem, art. 12.

³⁷ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 15 grudnia 2009 r.

Schellenberg, a 13 lat potem kupił dobra Vaduz. W 1719 r. oba obszary zostały połączone i podniesione do rangi księstwa Rzeszy przez cesarza Karola VI. Za moment uzyskania pełnej suwerenności Księstwa rządzonego przez ród Liechtensteinów uznaje się rok 1806, kiedy to Napoleon włączył je do nowo utworzonego Związku Reńskiego jako jedno z 16 państw niemieckich. W II połowie XIX stulecia państewko coraz bardziej zbliżało się politycznie do monarchii habsburskiej. Wynikiem tego był układ celny z 1852 r., reprezentowanie interesów zewnętrznych przez austriackich dyplomatów, wreszcie układ pocztowy z 1911 r. Z powodu związków z Austrią neutralna polityka Vaduz w czasie I wojny światowej była przez mocarstwa oceniana niezbyt pozytywnie. Osłabiona pozycja Austrii po 1918 r. spowodowała, że państewko skierowało swe zainteresowanie w stronę Szwajcarii³⁸.

Obecnie oba kraje połączone są układem celnym z 1923, układem pocztowym z 1920 r. jak też rozlicznymi innymi porozumieniami. Konfederacja Szwajcarska nie jest członkiem Unii Europejskiej, jako państwo neutralne przez długi czas stroniło od członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Nie może zatem dziwić, że i Księstwo Liechtensteinu długo pozostawało na uboczu wydarzeń istotnych dla kontynentu europejskiego. Przełomem były dopiero lata 70-te XX stulecia, kiedy to wzięło udział w procesie KBWE, a w 1978 r. zostało członkiem Rady Europy. Kontynuacją tych wydarzeń było wstąpienie Księstwa do ONZ w 1990 r. – jako pierwszego z europejskich minipaństw.

Niewątpliwie zbliżenie Księstwa do europejskich organizacji integracyjnych należy także łączyć z polityką panującego od 1989 r. księcia Hansa Adama II, zwolennika wstąpienia zarówno do ONZ, jak i kilka lat później do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Konieczność zajęcia stanowiska wobec procesów integracji gospodarczych pojawiła się na początku lat 60-tych ubiegłego – wieku wraz z utworzeniem Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), co miało miejsce w 1960 r. W jej składzie znalazła się m.in. Szwajcaria, co spowodowało potrzebę uregulowania własnej pozycji odnośnie do nowego ugrupowania. Vaduz nie otrzymało statusu członka pełnoprawnego EFTA, a jedynie status członka stowarzyszonego³⁹.

Na początku lat 70-tych, gdy Szwajcaria podpisała porozumienie o wolnym handlu ze Wspólnotami Europejskimi, obserwatorzy z Liechtensteinu wchodzili w skład dele-

³⁸ Szerzej na temat dziejów tego państwa zob. m.in.: A. Jureczko, E. Wac, *Historia Liechtensteinu*, w: *Historia małych krajów Europy*, red. J. Łaptosa, Wrocław 2002; P. Vogt, *Brücken zur Vergangenheit*, Vaduz 1990; P. Raton, *Liechtenstein. Staat und Geschichte*, Vaduz 1969; A. Hager, *Aus der Zeit der Zoll- und Wirtschaftsunion zwischen Österreich und Liechtenstein von 1852–1919*, „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein” 1961, Bd. 61. Na temat zmiany polityki zagranicznej Liechtensteinu po 1918 r. zob. również: K. Koźbial, *Między Wiedniem a Bernem. Dylematy polityki zagranicznej Liechtensteinu po 1918 roku*, w: *Z tradycji prawa w Polsce. Uwarunkowania prawne w kulturze fizycznej*, red. A. Nowakowski, M. Drozd, Rzeszów 2010.

³⁹ J. Duursma, *The Principality of Liechtenstein*, w: *Small States in International Relations*, red. C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl, J. Beyer, Seattle–Reykjavik 2006, s. 112–113; Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza*, Białystok 1996, s. 261. Pole funkcjonowania EFTA było szersze niż warunki układu celnego Bena i Vaduz wobec czego Szwajcaria nie miałaby możliwości reprezentowania Księstwa w niektórych kwestiach. Dotyczyło to np. prawa konkurencji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych.

gacji szwajcarskiej do tzw. komitetów połączonych utworzonych wspólnie przez EWG i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali⁴⁰. Obserwowanie prac nie dawało jednak możliwości uczestnictwa w głosowaniach⁴¹. W latach następnych działania Vaduz zmierzały do pełnoprawnego uczestnictwa w rozmowach na temat powstania Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁴². Starania o członkostwo w EFTA zakończyły się sukcesem w maju 1991 r.⁴³

Po utworzeniu EOG Liechtenstein, w przeciwieństwie do Szwajcarii, został jego członkiem. Obywatele zaakceptowali to rozwiązanie w dwóch referendumach. W grudniu 1992 r. podjęli taką decyzję większością 55,8% głosów, a w kwietniu 1995 r. większością 55,9% przyjęli warunki umowy o przystąpieniu do obszaru⁴⁴. Był to kamień milowy w zbliżeniu do UE. Zwraca uwagę akceptacja tych rozwiązań, mimo że nie zdecydowali się na ten krok Szwajcarzy. Pierwsze referendum wywołało ożywioną dyskusję na temat tego, czy powinno ono odbyć się przed czy też po głosowaniu u zachodniego sąsiada. Była to wątpliwość istotna, odwołująca się do możliwości prowadzenia niezależnej polityki tego kraju wobec integracji europejskiej mimo związków z Bernem.

Poprzez uczestnictwo w EOG Liechtenstein uzyskał dostęp do unijnego wspólnego rynku, zarazem przyjmuje bardzo istotną część ustawodawstwa Unii Europejskiej. Na koniec 2008 r. w Księstwie obowiązywało ponad 5300 aktów prawnych UE⁴⁵. Ceną za dopuszczenie do zysków płynących z uczestnictwa we wspólnym rynku jest współfinansowanie przez kraj różnych programów, przeznaczonych m.in. dla mniej rozwiniętych państw członkowskich Unii. W 2008 r. ten finansowy udział wynosił 3,4 mln euro, czyli 95 euro na 1 obywatela alpejskiego kraju⁴⁶. Wejście do EOG oznaczało także nowelizację ustawy zasadniczej kraju. Na jej mocy w Liechtensteinie obowiązują również przepisy prawne „ogłaszane w zbiorze praw EOG”, a nie tylko w miejscowym Dzienniku Ustaw, co precyzuje artykuł 67⁴⁷.

⁴⁰ S. Gstöhl, *Der Mikrostaat als Variante des Kleinstaates? Erfahrungen mit UNO und EU*, w: *Kleinstaaten – Kontinent Europa. Probleme und Perspektiven*, red. R. Kirt, A. Waschkuhn, Baden-Baden 2001, s. 118.

⁴¹ J. Duursma, *The Principality...*, op. cit., s. 113.

⁴² Gdyby do tego nie doszło Księstwo byłoby reprezentowane przez Berno.

⁴³ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja...*, op. cit., s. 260.

⁴⁴ E. F. Enzelsberger, *Liechtensteins Außenpolitik in einer sich wandelnden Welt*, „Österreichisches Jahrbuch für international Politik” 1994, Bd. 11, s. 78, 95–97. W referendum z grudnia 1992 r. Szwajcarzy opowiedzieli się przeciwko przystąpieniu do EOG (50,3% głosujących oraz 14 kantonów i 4 półkantonów były przeciw) wobec czego posiadają w organizacji jedynie status obserwatora. W związku z tym między Vaduz i Bernem toczyły się rozmowy dotyczące pogodzenia przez Księstwo udziału w EOG ze zobowiązaniami wynikającymi z unii celnej.

⁴⁵ *Liechtenstein – EU*, Broszura informacyjna Rządu Księstwa Liechtensteinu, Vaduz 2010, s. 7, www.liechtenstein.li, 14.06.2010.

⁴⁶ Ibidem. Księstwo bierze udział w 20 programach unijnych, m.in. w badawczych programach ramowych, programie uczenie się przez całe życie czy programie Erasmus. Liechtenstein wspiera m.in. Mechanizm Finansowy EOG przyznający różnego rodzaju stypendia dla naukowców i uczelni polskich.

⁴⁷ *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu z 5 października 1921 r.*, w: K. Koźbiał, W. Stankowski, *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu. Naród – państwo – polityka*, Kraków 2009, s. 78–79.

Po 15 latach obecności w Europejskim Obszarze Gospodarczym uczestnictwo to oceniane jest pozytywnie, nie tylko przez rząd, ale również przez kręgi gospodarcze tego kraju. Raport rządowy zwraca m.in. uwagę, że uczestnictwo w organizacji pozwala państwu na polityczne związanie się z Europą⁴⁸. Uczestnictwo w obszarze dało m.in. swobodny przepływ artykułów przemysłowych, kapitału, siły roboczej i usług. Nie obejmuje natomiast handlu produktami rolnymi. Również oceny formułowane przez badaczy wcześniej były w tym zakresie pozytywne⁴⁹.

Księstwo podpisało 7 grudnia 2004 r. ze Wspólnotami Umowę ustanawiającą środki równoważne do przewidzianych w dyrektywie Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek⁵⁰. Jej treść odpowiada podobnym umowom wynegocjowanych przez Brukselę z innymi mikrokrajami Starego Kontynentu. Głównym celem było uniknięcie sytuacji, w której osoby – obywatele krajów członkowskich Unii – otrzymują odsetki od oszczędności zgromadzonych w Księstwie i nie płacą od nich podatków. Liechtenstein zatrzymuje 1/4 podatku pobranego od tych środków, resztę przekazuje krajowi członkowskiemu UE, w którym znajduje się miejsce zamieszkania właściciela odsetek. Umowa znosi podwójne opodatkowanie wymienionych środków, a alpejskie państewko zobowiązało się do wymiany informacji z krajami unijnymi na temat oszustw podatkowych, w przypadku gdy dany kraj zgłosił się do niego z uzasadnionymi podejrzeniami dotyczącymi tychże kwestii⁵¹.

Kraj ten nie zawarł porozumienia z Unią na temat ogólnej współpracy. Wydaje się, że nie jest ona konieczna w sytuacji, gdy dalekosieźność kontaktów jest zdefiniowana poprzez przynależność Księstwa do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Liechtensteinu nie wiążą z Brukselą, lub krajami członkowskimi UE, żadne porozumienia walutowe. Jest to pochodną bliskich kontaktów w tym zakresie z jego zachodnim sąsiadem⁵². Mini-

⁴⁸ *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffende 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)*, www.llv.li/pdf-llv-sewr-bua_2010_017_15_jahre_ewr_.pdf, s. 16, 10.06.2010.

⁴⁹ Por.: H. Prange, *Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum. Wirtschaftliche Erfolgslanz eines Kleinstaates?* (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 29), Vaduz 2000; H. Prange, *Auswirkungen der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins nach Wirtschaftssektoren*, w: *Zwischen Bern und Brüssel. Erfahrung Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum*, red. H. Prange, Chur-Zürich 1999, s. 97–99. Zob. również zapis dyskusji na temat 10-lecia obecności Liechtensteinu w EOG: N. Jansen, *10 Jahres EWR – Mitgliedschaft: wie erfolgreich war das Experiment und wie soll es weitergehen? Zusammenfassung der Podiumsdiskussion*, w: *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven* (Liechtenstein Politische Schriften, nr 6), red. T. Bruha, Z. Pallinger, R. Quaderer, Schaan 2005.

⁵⁰ *Umowa między Wspólnotą Europejską a Księstwem Liechtensteinu ustanawiająca środki równoważne do przewidzianych w dyrektywie Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2004, nr L 379, www.eur-lex.europa.eu, 14.06.2010.

⁵¹ *Ibidem*, art. 10.

⁵² Na mocy ustawy z 26 maja 1924 r. (Liechtensteinisches Landesgesetzblatt 1924, nr 8) frank szwajcarski został wprowadzony w Księstwie jako środek płatniczy. Berno nie podnosiło sprzeciwów wobec tego. Jednak warto podkreślić, że w żadnej umowie bilateralnej sprawa ta nie znalazła wówczas jakiegokolwiek regulacji prawnej. Kwestie walutowe uregulowano dopiero tzw. układem walutowym z 19 czerwca 1980 roku, który wszedł w życie rok później. Zastosowanie w Księstwie znalazły natomiast szwajcarskie przepisy federalne dotyczące ochrony waluty (miara, waga) co stało się na

państwo nie jest uzależnione od wspólnej waluty europejskiej co w okresie kryzysów ekonomicznych nie jest bez znaczenia.

W lutym 2008 r. Vaduz podjął też kolejny istotny krok w swej polityce wobec Unii poprzez podpisanie umowy dotyczącej przystąpienia do strefy Schengen⁵³. Do chwili obecnej (1 lipca 2011 r.) Liechtenstein nie jest jeszcze członkiem strefy. Stanie się to w momencie zaakceptowania porozumienia przez Parlament Europejski, najprawdopodobniej w II połowie 2011 r. Także i te powiązania są pochodną długoletnich kontaktów z Bernem. Księstwo nie posiada bowiem własnych służb celnych i nie byłoby w stanie samodzielnie spełniać funkcji kontrolnych na własnych granicach (kontrola i tak nie odbywała się na granicy ze Szwajcarią).

Podjmując ocenę stosunków Liechtensteinu z Unią Europejską należy zaakcentować ich daleko sięgający stopień. Kraj ten, jako członek EOG, jest o wiele bliżej rozwiązań unijnych, szczególnie uwzględniając implementację prawa unijnego, niż pozostałe mikropaństwa kontynentu. Nie oznacza to pełnego członkostwa w przyszłości. Jednakże gdyby rząd w Vaduz wyraził taką chęć, to stosunkowo szybko mogłaby ona zostać urzeczywistniona. Mimo związków ze Szwajcarią decyzja o udziale w EOG była wyrazem samodzielności Vaduz.

Stwierdzenie premiera Klaus Tschütschera podczas dnia Europy w maju 2010 r. oddaje stosunek władz kraju do integracji europejskiej: „Liechtenstein nie jest członkiem Unii Europejskiej. Jednak poprzez członkostwo w EOG żyjemy w uprzywilejowanym partnerstwie z UE”⁵⁴. Taki stan rzeczy jest zadowalający tak dla Brukseli, jak i dla Vaduz.

Monako

Skomplikowane historyczne losy Monako ukazują zmienność jego zależności. W końcu XII stulecia zostało ono подарowane Republice Genueńskiej, w XVI w. protektorat nad nim rozciągnęła Hiszpania, w połowie następnego wieku Francja, w 1817 r. Sardynia, a po 1860 r. ponownie Francja. Jedynym elementem łączącym pozostawała rządząca w Księstwie rodzina Grimaldich. W 1865 r. Monako zostało włączone do francuskiego obszaru celnego i odtąd można mówić o tradycyjnych, trwałych związkach obu państw trwających do chwili obecnej⁵⁵.

Związek z Paryżem był daleko idący, co mogło powodować wątpliwości, czy jest to obszar w pełni niezależny. Na mocy umowy z 1912 r. wojska francuskie, po uzgodnie-

mocy umowy celnej z 1923 roku (m.in. artykuł 2). Szerzej na ten temat zob.: D. J. Niedermann, *Verhältnis der Schweiz zu Liechtenstein*, w: *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, red. A. Riklin, H. Haug, H. Ch. Binswanger, Bern–Stuttgart 1975; G. Batliner, *Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, „Liechtenstein Politische Schriften”, nr 2, Vaduz 1973.

⁵³ www.ec.europa.eu/delegations/switzerland/liechtenstein_and_eu/index_de.htm, 15.06.2010.

⁵⁴ *Rede vom Regierungschef Dr. Klaus Tschütscher anlässlich der Feier zum Europatag am 11. Mai 2010 im Gymnasium Vaduz*, www.ec.europa.eu/delegations/switzerland/documents/liechtenstein_eu/2010-05-11_rede_regierungschef_tschuetscher.pdf, 13.06.2010, s. 6.

⁵⁵ B. Sikorska, *Sytuacja prawnomiędzynarodowa...*, op. cit., s. 76.

niu z księciem, miały możliwość przemarszu przez Monako, a książe mógł zawierać tylko takie umowy międzynarodowe z innymi państwami, które nie byłyby sprzeczne z umową francusko-monakijską⁵⁶. Polityka zagraniczna ma też oparcie w traktacie z Paryżem z 17 lipca 1918 r., którego art. 1 zawiera zapis mówiący o tym, że to Francja zapewnia obronę Księstwa, jest gwarantem jego niepodległości i integralności terytorium⁵⁷. Te same zapisy powtórzono w najnowszym traktacie podpisanym w Paryżu 24 października 2002 r. Monako zobowiązało się w nim do wykonywania swej suwerenności, uwzględniając interesy polityczne, gospodarcze i militarne swego sąsiada⁵⁸. Księstwo przyjęło wspomniane powinności w sposób suwerenny i określa się w art. 2 swej konstytucji jako państwo suwerenne i niepodległe w ramach prawa międzynarodowego, ale i umów z Francją⁵⁹.

Obecne kontakty między Księstwem a Brukselą są następstwem jego relacji z Republiką Francuską. Jest to widoczne chociażby w kwestiach walutowych. Monako, posiadając walutę w postaci franka francuskiego, zmuszone było do przyjęcia euro. Porozumienie w tej sprawie podpisano 24 grudnia 2001 r. w Paryżu, Francja zawarła to porozumienie w imieniu Wspólnoty Europejskiej⁶⁰. Na jej mocy wspólna europejska waluta stała się oficjalnym środkiem płatniczym na obszarze Monako. Kraj ten może wprowadzać do obiegu monety z własnym rewersem w liczbie odpowiadającej 1/500 monet wybitych we Francji (art. 4), ma także prawo wydawania monet kolekcjonerskich (art. 6) – te nie są jednak środkiem płatniczym. Księstwo zobowiązało się również do współdziałania z Unią w zakresie walki z fałszowaniem monet i banknotów⁶¹. Umowa ta jest zatem typową w tego typu przypadkach, które dotyczą także Andory, San Marino i Watykanu. W 2006 r. została uzupełniona o decyzję Komisji Europejskiej dotyczącą aktualizacji załączników do wspomnianego układu monetarnego⁶². Zapewnia to mikropaństwu stabilizację walutową.

Z Księstwem Monako, podobnie jak z Andorą, Liechtensteinem i San Marino, UE podpisała Umowę dotyczącą opodatkowania dochodów z oszczędności w formie

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 122. Francja ma to czynić w taki sam sposób jakby chodziło o jej własne terytorium.

⁵⁸ Ibidem, s. 23.

⁵⁹ Zob. B. Sikorska, op. cit., s. 82. Nie znaczy to, że kontakty zawsze odbywały się w sposób bezproblemowy. Do napięcia doszło np. w 1962 r. kiedy Paryż wypowiedział umowę w sprawach celnych i umowę o sprzedaży na obszarze państwa francuskiego farmaceutyków produkowanych w Monako. Francja ustaliła wówczas kontrolę celną na granicy. Chodziło o wywarcie na Monako nacisku bowiem książęcy rząd wykorzystywał przywileje, aby ściągnąć do państewka kapitał i przedsiębiorców z zagranicy. W 1963 r. podpisano nową umowę ograniczającą nieco podatkowe swobody w Księstwie, a kontrola celna została zniesiona. Szerzej zob.: ibidem, s. 83–84.

⁶⁰ *Währungsvereinbarung zwischen der Regierung der Französischen Republik – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – und der Regierung Seiner Durchlaucht des Fürsten von Monaco*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2002, nr L 142, www.eur-lex.europa.eu, 11.06.2010, wersja niemieckojęzyczna.

⁶¹ Ibidem, art. 9.

⁶² *Decyzja Komisji z dnia 2 sierpnia 2006 roku dotycząca aktualizacji załączników do układu monetarnego zawartego w imieniu Wspólnoty Europejskiej przez rząd Republiki Francuskiej z rządem Jego Najjaśniejszej Wysokości Księcia Monako*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2006, nr L 219, www.eur-lex.europa.eu, 11.06.2010.

wypłacanych odsetek, co miało miejsce 7 grudnia 2004 r.⁶³ Umowa powtarza postanowienia znajdujące się w tego typu porozumieniach ze wspomnianymi państwami: ma na celu pobieranie podatków od odsetek ze środków zgromadzonych przez obywateli unijnych na obszarze Księstwa (Monako zatrzymuje 25% kwoty), unikanie podwójnego opodatkowania i zgoda Monako na ujawnianie informacji na temat oszustw podatkowych. Odbywa się na żądanie danego kraju Unii w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia wobec określonych osób⁶⁴. Porozumienie także i w tym przypadku można określić mianem wstępu do pełnej przejrzystości finansowej, gdyż także Monako traktowane jest jako raj podatkowy.

Wspomniane porozumienia pozwalają na stwierdzenie, że związki Monako z Brukselą ograniczają się do spraw najistotniejszych. Za taką należy uznać również zintegrowanie państewka poprzez Francję z obszarem Schengen⁶⁵. Nie zmienia to faktu, że Księstwo nie wyraziło jak dotąd zainteresowania wstąpieniem do Unii Europejskiej i nic nie wskazuje na to, aby zmierzało podjąć w tym kierunku jakiegokolwiek działania. Ważniejsze dla Monako, co nie powinno dziwić, są bilateralne stosunki z Paryżem.

San Marino

Powiązane obecnie z Włochami, jeśli chodzi o sprawy gospodarcze i część kwestii dotyczących polityki zagranicznej, San Marino jest uważane za najstarszą, istniejącą bez przerw, republikę świata. Przyjmuje się, że powstała ona najprawdopodobniej w 301 r. naszej ery, co wiąże się z założeniem wspólnoty wokół góry Monte Titano, a nazwa państwa wywodzi się od św. Marinusa⁶⁶. Obecne podstawy prawne funkcjonowania małego państewka nie tworzy jeden dokument konstytucyjny, lecz tzw. Statuty z 1600 r. i Deklaracja praw obywatelskich i fundamentalnych zasad porządku z 1974 r. W przyjętym ustroju republikańskim funkcję dwuosobowej głowy państwa sprawują Kapitanowie–Regenci. Oni reprezentują też kraj w kontaktach zewnętrznych⁶⁷.

Niezależność państwa sanmaryńskiego potwierdził zarówno Napoleon, jak i kongres z Wiednia z lat 1814–1815. W momencie jednoczenia państw włoskich San Marino zostało enklawą na terytorium nowopowstałego Królestwa Włoskiego i odtąd łączyły go z tym nowym państwem przyjazne stosunki. Znalazło to wyraz w podpisywanych umowach, m.in. Pakcie o Przyjaźni z 1862 r., porozumieniach handlowych i walutowych z tegoż roku i porozumieniu pocztowym z 1877 r. Niezależności miesz-

⁶³ *Umowa między Wspólnotą Europejską a Księstwem Monako ustanawiająca środki równoważne do tych, które zostały przewidziane w dyrektywie Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2005, nr L 19, www.eur-lex.europa.eu, 8.06.2010.

⁶⁴ Ibidem, art. 12.

⁶⁵ www.ec.europa.eu/external_relations/monaco/index_en.htm, 14.06.2010.

⁶⁶ S. Stępnicki, *System polityczny „Najjaśniejszej Republiki San Marino”*, Warszawa 2004, s. 16–17.

⁶⁷ A. Przyborowska-Klimczak, *Ewolucja prawnomiędzynarodowej sytuacji europejskich państw miniaturowych*, w: *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Warszawa 2006, s. 442–443.

kańców okolic Monte Titano nie złamały także faszystowskie rządy Mussoliniego, oba kraje zawarły w 1939 r. Konwencję o Przyjaźni i o Dobrym Sąsiedztwie. Jej zapisy wprowadzały unię celną między oboma podmiotami, Rzym zobowiązał się do sprawowania opieki nad utrzymaniem niepodległości minipaństwa. Podczas I, jak i II wojny światowej państwo zachowywało postawę neutralną⁶⁸.

Mimo niezależności Republika prowadziła w zasadzie kontakty jedynie z Włochami. O procesie, początkowo powolnym, przystępowania do organizacji międzynarodowych można w tym wypadku mówić dopiero po zakończeniu II wojny światowej. W 1968 r., w momencie urzeczywistnienia na obszarze Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej unii celnej, San Marino zaczęło być postrzegane jako fragment obszaru celnego tejże organizacji choć towarów z tego kraju nie uznawano za pochodzące z EWG. W lutym 1983 r. państwo to – jako pierwsze z europejskich mikrokrajów – rozpoczęło rozmowy z Brukselą na temat kontaktów celnych w przyszłości⁶⁹. Odnosząc się do toczonych rozmów, Komitet do spraw instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego wydał w 1989 r. rezolucję dotyczącą praw człowieka w małych państwach Europy. Zwrócił w niej uwagę, że państwa te powinny utrzymać polityczną niezależność, a przyszłe porozumienia powinny uwzględniać nie tylko kwestie celne, ale też sprawy swobodnego przepływu osób oraz praw i wolności człowieka⁷⁰.

Podsumowaniem negocjacji było Porozumienie o współpracy i unii celnej między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką San Marino podpisane 16 grudnia 1991 r.⁷¹ Weszło ono w życie 1 kwietnia 2002 r. – do tego momentu obowiązywała umowa przejściowa. Artykuł 1 Porozumienia wspomina o wzmocnieniu rozwoju ekonomicznego minipaństwa i pogłębieniu kontaktów między stronami umowy.

Unią celną objęto produkty przemysłowe i niektóre rolne, zniesiono cła graniczne. Wejście w życie dokumentu oznaczało wprowadzenie w Republice podatku VAT. Współpraca obu stron dotyczy:

- przemysłu i usług, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw;
- ochrony przyrody (sąsiedztwo M. Adriatyckiego odgrywa tu istotne znaczenie);
- turystyki i komunikacji;
- wymiany kulturalnej i naukowej (np. program Erasmus)⁷².

W dalszej części, dotyczącej spraw społecznych, mowa jest o zakazie dyskryminacji pracowników najemnych, jeśli chodzi o warunki pracy i opiekę socjalną ich i ich rodzin⁷³. Jest to kwestia szczególnie ważna dla Włoch, których ponad 6 tys. obywateli znajduje zatrudnienie na terytorium minipaństwa⁷⁴.

⁶⁸ Szerzej na temat dziejów San Marino w okresie XIX i XX stulecia zob.: S. Stępnicki, op. cit., s. 30–37. Zapis o „*protekcyjnej przyjaźni*” z 1939 r. usunięto w roku 1971.

⁶⁹ S. Stępnicki, *San Marino w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 77–78.

⁷⁰ S. Stępnicki, *System polityczny...*, op. cit., s. 55.

⁷¹ *Agreement on Cooperation and Customs Union between the European Economic Community and the Republic of San Marino*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2002, nr L 084, www.eur-lex.europa.eu, 11.06.2010. Tekst angielski dostępny także w: S. Stępnicki, *San Marino...*, op. cit., s. 138–147.

⁷² Ibidem, cz. II, art. 14–19.

⁷³ Ibidem, cz. III, art. 20–22.

⁷⁴ Ibidem, cz. IV, art. 23–24.

Bez wątpienia wspomniany dokument był korzystny dla apenińskiego państewka. Dopuszczał go do wspólnego europejskiego rynku, zapewniał swobodę rozwoju gospodarczego, wreszcie podkreślał podmiotowość kraju w procesie integrującej się Europy.

San Marino, podobnie jak inne mikrokraje, współpracowało też ze strukturami integracyjnymi w Europie w zakresie spraw monetarnych. Było to następstwem związków z włoskim systemem monetarnym – lir włoski stanowił miejscową walutę od 1892 r. Ostatnia konwencja obu państw w tym zakresie została zawarta w 1991 r. Kolejne regulacje miały miejsce już w momencie wchodzenia w życie wspólnej waluty europejskiej. Rada UE upoważniła Włochy do negocjacji umowy monetarnej zarówno z Republiką San Marino, jak i Watykanem. Rozważając 4 alternatywne rozwiązania San Marino wybrało to, w którym euro będzie identyczne jak w krajach unijnych, posiadając jednak rewers odnoszący się do tegoż państwa⁷⁵.

Do podpisania Umowy monetarnej między Republiką Włoską – w imieniu Wspólnoty Europejskiej – a Republiką San Marino doszło 29 listopada 2000 r.⁷⁶ Na jej mocy Republika może używać euro jako środka płatniczego, posiadając własny rewers monet. Według art. 4 porozumienia roczna wartość nominalna euro jest zaliczana do wielkości przewidzianej dla Włoch. Państwo ma prawo do wydawania monet kolekcjonerskich i złotych monet scudi niepełniących funkcji środka płatniczego (art. 5). Monety z rewersem minipaństwa bite są w mennicy włoskiej. Republika zobowiązała się również do kooperacji w zakresie zwalczania fałszowania euro (art. 8), a instytucjom finansowym obecnym na swoim obszarze zagwarantowała włączenie w system finansowy strefy euro (art. 9)⁷⁷.

San Marino podpisało także 7 grudnia 2004 r. ze Wspólnotami Umowę ustanawiającą środki równoważne do przewidzianych w dyrektywie Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek⁷⁸. Weszło ono w życie 1 lipca 2005 r. Jest to porozumienie dotyczące przejrzystości w kontaktach finansowych, w szczególności do oszczędności zgromadzonych w instytucjach finansowych Republiki. Chodzi w nim o eliminację podwójnego opodatkowania, pobieranie opodatkowania od odsetek z oszczędności znajdujących się w San Marino, a należących do obywateli krajów UE (Republika pobiera 25% tego podatku a 75% przekazuje danemu państwu członkowskiemu Unii). Równocześnie art. 13 porozumienia wyraźnie wspomina o wymianie informacji „w sprawie zachowania stanowiącego oszustwo podatkowe”⁷⁹. Informacje te są przekazywane w odpowiedzi na wnioski od państw proszących, które mają podejrzenia wobec określonych osób.

⁷⁵ S. Stepnicki, *San Marino...*, op. cit., s. 83–85.

⁷⁶ *Monetary Agreement between the Italian Republic, on behalf of the European Community, and the Republic of San Marino*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2001, nr C 209, www.eur-lex.europa.eu, 11.06.2010.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 2–4.

⁷⁸ *Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką San Marino ustanawiająca środki równoważne do przewidzianych w dyrektywie Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2004, nr L 381, www.eur-lex.europa.eu, 11.06.2010.

⁷⁹ *Ibidem*, art. 13.

Wspomniany dokument wpisuje się w umowy tego typu mające zapobiec transferowaniu środków finansowych z państw Unii do tzw. rajów podatkowych. Jednak zdefiniowanie tego czym jest ów raj podatkowy jest sporne. W 1992 r. podczas posiedzenia jednego z komitetów Parlamentu Europejskiego uznano, że San Marino takim rajem nie jest, ponieważ „jest niepodległe od XI wieku”⁸⁰. Komentarz wydaje się całkowicie zbyteczny.

Trudno nie zgodzić się z S. Stępnickim stwierdzającym, że „mikropaństwo poprzez swą historię i kulturę ściśle jest powiązane z Europą, i na tym prawdopodobnie będzie kształtowała się przyszła współpraca z Unią Europejską”⁸¹. Nie musi to oznaczać chęci członkostwa w unijnych strukturach, choć i takiego rozwoju wypadków nie należy wykluczyć.

Watykan

Nie wdając się w długą i bogatą historię Watykanu, nie jest to bowiem celem niniejszego artykułu, należy zauważyć, że w obecnym kształcie Państwo Miasta Watykańskiego (zwane popularnie Watykanem lub Państwem Watykańskim) powstało w 1929 r. na mocy traktatów laterańskich normujących stosunki między Królestwem Włoskim a Stolicą Apostolską. Funkcjonowanie tegoż państwa związane jest z Kościołem katolickim, którego władzą zwierzchnią jest Stolica Apostolska (w osobie papieża – biskupa Rzymu) uosabiająca suwerenność duchową papieża. Z kolei jego suwerenność doczesną uosabia Państwo Watykańskie⁸².

O ile nie budzi wątpliwości podmiotowość międzynarodowa Stolicy Apostolskiej, z którą stosunki dyplomatyczne utrzymuje 177 państw świata, o tyle brak jest jednolitego stanowiska wobec odrębności Państwa Watykańskiego od Stolicy Apostolskiej. Tendencja kompromisowa przyznaje temu pierwszemu odrębność, w związku z czym Watykan jest członkiem wielu organizacji, ale reprezentuje go Stolica Apostolska⁸³.

Z punktu widzenia tegoż artykułu najistotniejsze wydają się rozważania dotyczące stosunków najmniejszego państwa świata z Unią Europejską. Owe kontakty trudno porównać z kontaktami innych europejskich mikropaństw z Brukselą. Wynika to ze szczególnego charakteru Watykanu i jego związków z religią katolicką. Zarazem należy zaznaczyć, że stosunki te w dużym stopniu są pochodną kontaktów Watykanu z państwem włoskim. Kontakty Państwa Watykańskiego z Unią są niezbyt rozległe.

⁸⁰ Cyt. za: S. Stępnicki, *San Marino...*, op. cit., s. 79.

⁸¹ Ibidem, s. 85.

⁸² *Podstawowe akty ustrojowe Państwa Miasta Watykańskiego*, oprac. W. Jakubowski, Pułtusk–Warszawa 2004, s. 9–16. Tamże (s. 17–25) bardziej szczegółowe informacje na temat złożonych relacji pomiędzy Stolicą Apostolską a Państwem Miasta Watykańskiego.

⁸³ K. Strzałka, *Szczególna forma państwa – Państwo Miasta Watykańskiego*, w: *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym. Ich rola i miejsce w Unii Europejskiej*, red. R. Żelichowski, Warszawa 2008, s. 35–37. Głową Państwa Watykańskiego jest papież będący równocześnie głową Kościoła katolickiego. Związek obu podmiotów niektórzy określają jako unię funkcjonalną.

Istotnym fragmentem kontaktów Watykanu ze Wspólnotami Europejskimi były sprawy walutowe, gdyż kraj ten nie posiadał własnej waluty. Przed wprowadzeniem euro było to regulowane poprzez porozumienia z Włochami, ostatni tego typu układ zawarto w 1991 r. W momencie wprowadzenia w życie nowej europejskiej waluty odpowiednią umowę zawarto w dniu 29 grudnia 2000 r.⁸⁴ Ów układ monetarny precyzował, że Watykan może stosować euro jako walutę urzędową, był to środek płatniczy na terytorium Państwa Watykańskiego. Od 2002 r. wartość waluty, którą państwo mogło emitować wynosiła 670 000 euro, posiadała ona cechy narodowe uwidocznione na rewersie. Dodatkowo do wysokości 201 000 euro Watykan posiadał prawo bicia monet w przypadku sediswakancji na Stolicy Piotrowej⁸⁵. Państwo Watykańskie zobowiązało się także do współdziałania w zakresie zwalczania fałszowania monet i banknotów o czym wspominał artykuł 9 porozumienia.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. wszedł w życie nowy, zaktualizowany Układ monetarny między Unią Europejską z Państwem Watykańskim⁸⁶. Na jego mocy Watykan posiada prawo emisji euro do wartości 2 300 000 euro (na rok 2010) w części stałej – wartość ta może ulegać corocznej aktualizacji, oraz w części zmiennej odpowiednio do liczby mieszkańców. Kraj posiada też prawo do emisji monet kolekcjonerskich i okolicznościowych⁸⁷. Równocześnie państwo Watykańskie posiada prawo do projektowania swoich rewersów monet (art. 4), a monety są bite w mennicy włoskiej (art. 5). Watykan nie należy także do obszaru celnego Unii, mimo że z Włochami łączy go umowa celna⁸⁸.

O ile nie można wykluczyć w przyszłości członkostwa Andory, Liechtensteinu, Monako czy San Marino w Unii Europejskiej, o tyle członkostwo Watykanu jest raczej trudne do wyobrażenia. Aby stać się krajem członkowskim UE każdy kraj powinien wypełnić tzw. kryteria kopenhaskie sformułowane w 1993 r.⁸⁹ Watykanowi trudno byłoby wypełnić choćby zapis o istnieniu stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, gdyż jego ustroj nie jest ustrojem demokratycznym (monarchia absolutna). Wątpliwości budzą także kryteria gospodarcze (gospodarka rynkowa i konieczność sprostania konkurencji istniejącej na wolnym rynku). Są to bez wątpienia cechy daleko odróżniające Państwo Watykańskie od innych mikrokrajów Starego Kontynentu.

Mimo to Watykan, jako aktywny uczestnik stosunków międzynarodowych, odgrywa z punktu widzenia Brukseli istotną rolę. Dowodzi tego aktywność delegacji unijnej w Rzymie, akredytowanej także w Watykanie, na czele której od 2009 r. stoi Yves Gazzo⁹⁰.

⁸⁴ *Währungsvereinbarung zwischen der Italienischen Republik – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – und dem Staat Vatikanstadt, vertreten durch den Heiligen Stuhl*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2001, nr C 299, www.eur-lex.europa.eu, 11.06.2010, wersja niemieckojęzyczna.

⁸⁵ Ibidem, art. 3 i 7.

⁸⁶ *Układ monetarny między Unią Europejską a Państwem Watykańskim*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2010, nr C 28, www.eur-lex.europa.eu, 2.06.2010.

⁸⁷ Ibidem, art. 3.

⁸⁸ S. Gstöhl, *Der Mikrostaat als Variante...*, op. cit., s. 114.

⁸⁹ Zob.: Z. Czachór, C. Mojsiewicz, *Leksykon Unii Europejskiej*, Wrocław 2002, s. 84.

⁹⁰ www.ec.europa.eu/delegations/delita/work_whith_hoy_see/work_with_holy_see.htm, 12.06.2010. Na tejże stronie internetowej szczegółowe informacje na temat bieżącej aktywności delegacji.

Podsumowanie

Funkcjonowanie mikropaństw Starego Kontynentu pokazuje, iż możliwe jest zachowanie niezależnego bytu – mimo skromnych zasobów terytorium i ludności – jeśli w polityce zagranicznej przyjmie się odpowiednią strategię dostosowaną do realiów, potrzeb i możliwości. Analizowane kraje zachowały tę niezależność, mimo wydarzeń toczących się na kontynencie europejskim. Zawdzięczają to głównie tradycyjnym związkom z większymi i silniejszymi sąsiadami.

Po powstaniu Wspólnot Europejskich mikrokraje, chcąc podtrzymać swe bliskie kontakty ze swymi protektorami, musiały odpowiedzieć na wyzwania nowej dla nich sytuacji określając rodzaj swych kontaktów z Brukselą. Najczęściej przyjęło to formę bilateralnych porozumień. Wyzwaniem stało się wprowadzenie wspólnej waluty europejskiej euro powodujące konieczność zawarcia porozumień walutowych już nie z sąsiadami, ale Unią Europejską. Nie dotyczyło to jedynie Liechtensteinu.

Naprzeciw potrzebom wyszła także Unia Europejska – podpisała z niektórymi analizowanymi mikropaństwami kontynentu umowy o współpracy. Umowy zaliczane do kategorii tych, które podpisuje ona z krajami interesującymi dla Brukseli z powodów gospodarczych, społecznych czy kulturowych. Nie ma w nich mowy o celu w postaci wstąpienia do UE.

Interes Brukseli wobec państw miniaturowych Europy przejawiał się również w zawarciu porozumień dotyczących opodatkowania zysków z oszczędności, którego integralną część stanowił punkt dotyczących wymiany informacji na temat przypadków, w których zachodzi uzasadnione podejrzenie co do działań obywateli krajów UE określanych mianem oszustw podatkowych. Zawarto je z Andorą, Liechtensteinem, Monako i San Marino.

Trudno odpowiedzieć na pytanie o dalszy rozwój kontaktów między najmniejszymi państwami kontynentu a Unią Europejską. Nie można wykluczyć scenariusza, w którym kraje te będą dążyły do pełnego członkostwa, jest ono w zasadzie wykluczone tylko w wypadku Watykanu. Biorąc pod uwagę stan aktualnych relacji i stopień ich zaawansowania, najbliższej wypełnienia wszystkich kryteriów i zobowiązań jest Księstwo Liechtensteinu. Dalsza droga integracyjna tego alpejskiego kraju będzie uzależniona od decyzji, jakie podejmie Szwajcaria.

Dotąd żadne z europejskich mikropaństw nie wystąpiło z wnioskiem o członkostwo w UE. Jak słusznie zauważyła S. Gstöhl „możliwość przystąpienia mikropaństw [do UE – przypis K.K.] nie została kategorycznie wykluczona”, ale nie należy tego oczekiwać⁹¹. W ocenie autora, jeżeli jednak w ogóle dojdzie do przystąpienia omawianych krajów do Unii, to należałoby to rozważać w dość odległej perspektywie. Przyczyną jest mimo wszystko rozmiar tych państw oraz fakt, że znajdują się one na wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Optymalnym rozwiązaniem przyszłościowym jest dla nich raczej pogłębianie istniejących już kontaktów i utrzymywanie dobrych stosunków z UE.

⁹¹ S. Gstöhl, *Der Mikrostaat als Variante...*, op. cit., s. 113.

Mirosław NATANEK

Działalność Rady Gmin i Regionów Europy w zakresie tworzenia i promocji Programu Miast Bliźniaczych w Europie

Spośród kilkudziesięciu organizacji zrzeszających władze samorządowe Europy niewiele tylko urosło do rangi rzeczywistego reprezentanta interesów władz lokalnych i regionalnych. Można wśród nich wymienić jedynie: Radę Gmin i Regionów Europy (CCRE), Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (ARFE) oraz Zgromadzenie Regionów Europejskich (ARE). Ze względu na ich dorobek i aktywność, stały się one bezpośrednim zapleczem merytorycznym i politycznym najpierw dla Konferencji Władz Lokalnych, a obecnie dla Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy oraz równorzędnym partnerem dla organów Unii Europejskiej. Ilość sfederowanych w nich przedstawicielstw władz samorządowych jest dziś imponująca. Wymienione stowarzyszenia pokrywają w całości zasięgiem swego działania całą demokratyczną Europę, a ich wkład w ideę integracji europejskiej jest dzisiaj niezaprzeczalny.

Rada Gmin i Regionów Europejskich (fr. Conseil des Communes et Régions d'Europe, CCRE), jest pierwszą organizacją reprezentującą szeroko rozumiane europejskie władze lokalne. Jest stowarzyszeniem o podłożu politycznym mającym być strażnikiem podstawowych i fundamentalnych wartości demokracji lokalnej i reprezentować władze lokalne wszystkich szczebli na forum takich organizacji jak Rada Europy, Wspólnoty Europejskie, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), czy Organizacja Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (Organisation for European Cooperation and Development – OECD). Powstała ona w Genewie już w 1951 roku jako Rada Gmin Europejskich (CCE), federując wtedy dwanaście przedstawicielstw miast i gmin, a obecną swoją nazwę przyjęła w 1984 roku, kiedy to rozszerzyła zasięg swych działań na regiony.

Jednym z jej twórców był Edouard Herriot, trzykrotny premier Francji w okresie międzywojennym, ówczesnie Mer Lyonu. Swe poglądy na temat konieczności powstania takiego zrzeszenia wyłożył w jednym zdaniu:

„...państwa wszystko dzieli, ale wszystko łączy gminy, [...] władze lokalne mają do odegrania fundamentalną rolę w tworzeniu Unii Europejskiej...”¹.

Stąd też nie dziwi fakt, że od samego początku, działalność CCRE inspirowana jest przez ideę federalną i blisko jest związana z praktycznym wdrażaniem zasady subsy-

¹ http://www.lyon.fr/vdl/sections/fr/urbanisme/hsitoire_de_lurbani/?aIndex=2, s. 3, 24.07.2010. Paginacja stron www nadana jest przez autora i odpowiada tekstom wydrukowanym ze stron internetowych w formacie HTML. Cyt. za www.ccre.org/mis_fr.html, s. 1, 26.03.2003.

diarności. Determinuje to jej działalność w dwóch podstawowych kierunkach, a to: reprezentacja interesów władz lokalnych na arenie europejskiej i międzynarodowej oraz stosunki między obywatelem a władzą publiczną wszystkich szczebli w państwie.

Zgodnie z brzmieniem statutu, można wyróżnić pięć podstawowych celów działalności CCRE²:

- Obrona i wzmacnianie autonomii samorządów lokalnych i regionalnych.

Zwrócić należy uwagę, iż Rada ma na celu reprezentację władz lokalnych wszystkich istniejących w państwach szczebli; od gminy po region, co bynajmniej nie było i jest w Europie rzeczą powszechną. Generalnie stwierdzić można, że – jeśli chodzi o poziom międzynarodowy, ogólnoeuropejski – istnieje już dzisiaj silne lobby regionalne, słabo natomiast reprezentowane są gminy i CCRE znakomicie tę lukę stara się zapełnić³.

- Zabezpieczenie ich swobód i przyczynianie się do ich rozwoju.

Tutaj szczególne pole do popisu dla siebie Rada widzi w promowaniu wszelakich przedsięwzięć międzygminnych i międzyregionalnych. Szansy dla szybszego rozwoju upatruje się w fakcie, iż we wszystkich demokratycznych krajach europejskich prawo dopuszcza grupowanie się samorządów w różnego rodzaju związki i stowarzyszenia celowe, aż po możliwość współpracy międzynarodowej włącznie (*vide*: działalność euroregionów). Taka współpraca powoduje koncentrację środków finansowych, a dekoncentrację zadań.

- Rozwój „ducha europejskiego” samorządów oraz promowanie idei utworzenia Unii Europejskiej jako federacji państw europejskich, zbudowanej na bazie autonomii lokalnej poprzez wdrażanie zasady subsydiarności.

Pamiętając o dacie powstania CCRE oraz o rozbieżnościach, jakie pojawiły się podczas Kongresu w Hadze i później podczas tworzenia Rady Europy, warto jeszcze raz podkreślić, iż celem działalności Rady jest federalna Europa, eksponująca przy tym bardzo poważną rolę autonomicznych władz lokalnych i ich wkład w proces integracji kontynentu.

- Zapewnienie udziału i reprezentacji samorządów lokalnych i regionalnych na arenie europejskiej i międzynarodowej.
- Włączanie w obecne i przyszłe instytucje europejskie reprezentacji samorządów.

Punkty czwarty i piąty można w zasadzie potraktować łącznie. Statut uchwalony przecież w 1951 r., stawiał za jeden z podstawowych celów obecność przedstawicieli samorządów we wszelkich możliwych agendach i forach współpracy europejskiej. Śmiało można zaryzykować twierdzenie, że postulat ten został w pełni zrealizowany. Powstanie Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych w 1957 roku (zob. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy), czy też w 1992 r. Komitetu Regionów UE i udział w pracach tych organów jest przecież najlepszym tego dowodem. Z drugiej

² *Le Statuts du CCRE*, Conseil des Communes et Régions d'Europe. Section Européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis, Paris 2006, art. Ib i Ic, s. 3. Zob. też *Rules of Procedure*, Council of European Municipalities and Regions, Paris 2007.

³ Przykładem lobby regionalnego w Europie mogą być chociażby wspomniane: Zgromadzenie Regionów Europejskich, Zgromadzenie Europejskich Regionów Granicznych czy też Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich i wiele innych.

strony – w przeciwieństwie do innych tego typu organizacji (jak Zgromadzenie Regionów Europejskich czy Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych) CCRE nastawia się również na szeroko rozumianą współpracę międzynarodową o zasięgu globalnym, czego wyrazem są np. specjalne stosunki i aktywny udział Rady w pracach najpierw Światowej Federacji Miast Bliźniaczych, później Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych (Interantional Union of Local Authorities – IULA), a obecnie w Zjednoczenia Miast i Władz Lokalnych (United Cities and Local Governments – UCLG), która to jest organizacją uniwersalną, ogólnoswiatową, a z którą stosunki reguluje specjalny aneks dołączony do statutu⁴.

CCRE jest federacją sekcji narodowych różnego rodzaju organizacji skupiających władze lokalne czy regionalne danego kraju i można wyróżnić cztery podstawowe typy członkostwa⁵:

- a) zwyczajne/pełne, przeznaczone tylko dla sekcji narodowych krajów należących do Rady Europy i respektujących zasady demokratyczne, zawarte w Europejskiej Karcie samorządu Terytorialnego;
- b) stowarzyszone, przeznaczone dla sekcji narodowych krajów niebędących członkiem Rady Europy, ale respektujących zapisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego;
- c) konsultacyjne, przeznaczone dla instytucji, zrzeszeń, organizacji pozarządowych i stowarzyszeń o profilu kulturalnym, naukowym, technicznym, zawodowym itp., a będących stałymi, zaproszonymi do współpracy konsultantami CCRE w różnych dziedzinach;
- d) honorowe, przyznane może być konkretnej osobie, która ma szczególne zasługi w budowaniu i promowaniu autonomii lokalnej. Osoba taka musi zostać zaakceptowana przez Komitet Zarządzający.

Możliwe jest również tzw. członkostwo bezpośrednie, czyli uczestniczenie w pracach Rady w ramach dowolnego typu członkostwa, bez konieczności przynależności do sekcji narodowej.

CCRE posiada obecnie trzy organy statutowe. Są to: Komitet Zarządzający⁶, Biuro Wykonawcze i Komitet ds. Finansowych. Zanim jednak o nich, warto zwrócić uwagę, że do 2006 roku, kiedy to po raz ostatni zmieniono Statut organizacji – istniał jeszcze jeden organ naczelny – Zgromadzenie Delegatów.

Zgromadzenie Delegatów⁷, było najwyższą władzą Rady reprezentującą w sposób możliwie proporcjonalny wszystkie wymienione wyżej cztery kategorie członków. Zasiadało w nim – w zależności od liczby mieszkańców – od jednego do dziesięciu delegatów z danego kraju. Ponadto, każda organizacja posiadająca status konsultacyjny (c) mogła delegować do Zgromadzenia jednego przedstawiciela, jednak ze względu na

⁴ Ibidem, aneks nr 1, s. 10. CCRE odprowadza na przykład corocznie ustalaną kwotę pieniędzy do budżetu IULA/UCLG. Jej prezydent i jej sekretarz mogą brać udział w obradach organów CCRE, z drugiej strony przewodniczący CCRE i jej sekretarz generalny są członkami *ex officio* organów statutowych IULA/UCLG.

⁵ Ibidem, art. II, s. 3–4.

⁶ Tłumaczenie autora z języka francuskiego (oryg. Le Comité Directeur), choć angielską nazwę Policy Committee tłumaczy się jako Komitet Polityczny.

⁷ *Statuts...*, op. cit., art. III, s. 3–4. (mowa tu o wersji statutu uchwalonej w 1951 roku).

fakt dużej rotacji wśród posiadających ten status organizacji, nie miała stałej, z góry oznaczonej liczby delegatów. Również organizacjom stowarzyszonym (b), każdorazowo wyznaczano przysługującą im liczbę miejsc. Taka sytuacja spowodowana była faktem, iż Zgromadzenie spotykało się bardzo rzadko, bo tylko raz na trzy lata na sesje zwyczajne. Ze względu na fakt, iż delegaci to w większości przypadków różnego rodzaju funkcyjni samorządowi: merowie, prezydenci, marszałkowie regionów itp., których obowiązki często nie pozwalały na uczestnictwo w obradach, zastosowano formułę: każdy delegat ma swojego zastępcę. Było to pionierskie w warunkach europejskich rozwiązanie i najwyraźniej niezwykle skuteczne, gdyż zastosowane zostało później w toku organizacji Zgromadzenia Doradczego/Parlamentarnej Rady Europy, Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy⁸, a następnie Komitetu Regionów Unii Europejskiej⁹. Zgromadzenie, na wniosek sekcji narodowych Rady, nominowało członków Komitetu Zarządzającego. Było również jedynym organem kompetentnym do wszelkich modyfikacji lub zmiany statutu. Jak wspomniano, w 2006 roku Zgromadzenie Delegatów zostało rozwiązane i od tego czasu naczelnym organem CCRE jest Komitet Zarządzający.

Komitet Zarządzający jest organem kierującym, a jego członkowie powoływani są na trzyletnią kadencję¹⁰. Spotyka się dwa razy do roku. Podobnie jak w przypadku Zgromadzenia Delegatów, liczba jego członków uzależniona jest od ilości mieszkańców danego kraju (od dwóch do ośmiu) i każdy z nich ma swego zastępcę.

W związku ze wspomnianymi zmianami statutu, Komitet wyposażono w dość szerokie kompetencje, które pozwalają sprawnie funkcjonować całej CCRE. Tak więc *de facto* to właśnie Komitet sprawuje nadzór i pieczę nad bieżącą działalnością Rady i pracami wszystkich innych organów statutowych i pozastatutowych. Wybiera przede wszystkim Przewodniczącego CCRE, pierwszego wiceprzewodniczącego i innych wiceprzewodniczących (wszyscy oni są później członkami *ex officio* Komitetu) oraz Sekretarza Generalnego Rady. Desygnuje również kandydatów do Biura Wykonawczego oraz wszystkich członków Komitetu ds. Finansowych¹¹.

To właśnie Komitet decyduje o przyjęciu do Stowarzyszenia nowych członków. Praktycznie wszystkie inne kompetencje, poza wymienionymi, Komitet ma prawo delegować na Biuro Wykonawcze.

Biuro Wykonawcze, powołane jest do wykonywania wszystkich decyzji powziętych przez Komitet Zarządzający¹². Przygotowuje również od strony merytorycznej jego posiedzenia. Jego skład tworzą: przewodniczący, jego zastępca oraz najwyżej dziewięciu wiceprzewodniczących, jak również sekretarz generalny CCRE i szef Ko-

⁸ Zob. też: M. Natanek, *Europejska Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w latach 1957–1992; ewolucja pozycji politycznej regionów europejskich w warunkach integracji kontynentu*. Za: http://thesis.research.uj.edu.pl/dokt/record.php?sygnatura=2004_175, 29.06.2010.

⁹ Por. np. Z. Czachór, *Komitet Regionów w procesie poszerzania UE*, w: *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. K. Bondyra, P. Sliwa, Poznań 1998, s. 67–78.

¹⁰ *Statuts...*, op. cit. art. III, s. 5–6. Zob. też *Rules of Procedure*, op. cit., s. 2–9.

¹¹ W jego gestii leży również uchwalanie rocznego budżetu oraz kontrola finansów, choć przeważnie tę prerogatywę ceduje na trzech biegłych rewidentów księgowych.

¹² *Statuts...*, op. cit., art. IV, s. 6. Zob. też *Rules of Procedure*, op. cit., s. 2–9.

mitetu ds. Finansowych. Członkowie Biura spotykają się kiedy tylko zajdzie potrzeba, ale *de facto* jest to organ działający permanentnie.

Zróznicowane są kadencje poszczególnych członków Biura. Przewodniczący i wszyscy jego zastępcy (maksimum 10 osób), wybierani są na trzy lata z możliwością jednej reelekcji. Z kolei sekretarza generalnego, kierującego całą administracją Rady, powołuje się na okres sześciu lat z możliwością wielokrotnej reelekcji. Ciekawym rozwiązaniem jest przepis mówiący, iż nieobecność którejkolwiek z osób na trzech kolejnych posiedzeniach Biura powoduje automatyczne złożenie mandatu oraz oddanie się do dyspozycji Komitetu Zarządzającego¹³.

Komitet ds. Finansowych jest ciałem konsultacyjnym Rady w zakresie wszystkich spraw związanych z finansami organizacji¹⁴. Głównym jego zadaniem jest kontrola wydatków (zwłaszcza w zakresie funkcjonowania Sekretariatu) i dochodów CCRE (w zakresie składek członkowskich, pozyskiwania grantów bądź środków z innych źródeł)¹⁵. Jego szefem zostaje jeden z wiceprzewodniczących Komitetu Zarządzającego. Komitet zobowiązany jest corocznie do przedstawiania raportów dotyczących stanu finansów Rady i w razie konieczności, może zdecydować o poddaniu kontroli finansowej jakiegokolwiek organu wykonawczego.

Statut CCRE odnosi się jeszcze m.in. do: sposobu podejmowania decyzji, zawieszeniach i wykluczeniach członków, składkach czy sposobach rozwiązania organizacji. Wszystkie inne nieporuszane w statucie kwestie, szczególnie dotyczące procedur wyboru funkcyjnych, powoływania organów, głosowań czy współpracy z innymi organizacjami znaleźć można już w regulaminie wewnętrznym Rady¹⁶.

Kończąc kwestie statutowe, podkreślić należy jeszcze zmiany, jakich dokonano po ostatnich poszerzeniach Unii Europejskiej. Analizując wcześniejsze wersje statutu, warto przypomnieć przepisy statutu, które mówiły, że wszyscy członkowie Rady mieli prawo głosować w czasie obrad, jednak z wyłączeniem kwestii dotyczących Wspólnot Europejskich. W głosowaniach takich prawo do oddania głosów mieli tylko przedstawiciele państw do UE należących i tylko ich głosy były liczone. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że takie postawienie sprawy dzieliło członków Rady na dwie kategorie. Z drugiej jednak strony – przypominając sobie daty poszerzeń EWG – należy pamiętać, że przez lata swej działalności wiele sekcji narodowych mogło reprezentować kraje innych, konkurencyjnych organizacji integracyjnych¹⁷. Poza tym, ten specyficzny przepis uzmysławia wagę, jaką od początku istnienia Rada przywiązywała do problemów integracji kontynentu i podkreśla mimo wszystko podstawowy kierunek jej działań.

Jak już wyżej wspomniano, od początków swego powstania, działalność Rady jest dwukierunkowa. Na polu narodowym pozostawia wprawdzie każdej sekcji prowadzenie dialogu z władzami danego państwa, jednak widzi swoją rolę w tworzeniu pewnego rodzaju „*know how*”, które pomagałoby regionom i gminom w prowadzeniu tego dia-

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem, art. VI, s. 7.

¹⁵ Ok. 90% budżetu to składki członkowskie sekcji narodowych, natomiast pozostałe 10% to stałe dofinansowanie ze strony Komisji Europejskiej.

¹⁶ *Rules of Procedure*, op. cit., s. 2–9.

¹⁷ Np. Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu – EFTA, z czasem zaś Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu – CEFTA, co powodowałoby jawny konflikt interesów.

logu i dostarczałoby władzom samorządowym konkretnych argumentów i przykładów (tzw. *success stories*) w negocjacjach z rządami¹⁸. CCRE prowadzi monitoring demokracji lokalnej w państwach europejskich (np. poprzez uznawanie legalności wyborów lokalnych). Dane uzyskane z tych obserwacji były i są później wykorzystywane przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy do sporządzania, kraj po kraju, corocznych raportów na ten temat dla Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy¹⁹.

Zgodnie ze swymi podstawowymi celami, o wiele większą aktywność CCRE wykazuje na polu europejskim, przy czym pamiętać należy, iż w związku z faktem przynależności do stowarzyszenia sekcji narodowych z krajów należących do Rady Europy, jak i spoza niej (np. Izraela), działalność ta wykracza daleko poza ramy kontaktów z instytucjami UE i Rady Europy.

Od momentu powstania CCRE, zaobserwować można następujące pola aktywności Rady na forum europejskim²⁰:

- inicjowanie, informowanie i w miarę możliwości wspomaganie tworzenia się sieci tzw. miast bliźniaczych (o czym dalej);
- wspieranie współpracy międzyregionalnej i międzygminnej, poprzez pomoc w poszukiwaniach wszelkiego rodzaju środków finansowych na taką działalność. CCRE organizuje więc kolokwia mające na celu wymianę doświadczeń w tym zakresie i szkolenia dotyczące pozyskiwania takich środków;
- reprezentacja i obrona i interesów władz samorządowych w instytucjach i organach UE. By móc wypełniać to zadanie, Rada działała najpierw na rzecz utworzenia takich organów, które mogłyby być jej partnerami na niwie europejskiej. Stąd jej niemały udział w utworzeniu Konferencji Władz Lokalnych RE, Konsultatywnej Rady Władz Lokalnych i Regionalnych przy Wspólnotach, aż po utworzenie Komitetu Regionów UE włącznie, którego zresztą członkowie w większości należą do CCRE;
- współpraca i przygotowanie regionów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej do poszerzenia UE. Już w roku 1989, CCRE nawiązało współpracę z samorządami krajów postkomunistycznych i w większości przypadków brała aktywny udział w przygotowywaniu wolnych wyborów do władz samorządowych, a później reform administracyjnych;
- działalność mająca na celu rozwijanie współpracy władz lokalnych w basenie Morza Śródziemnego. Ten aspekt swej aktywności Rada widzi jako element szerszego dialogu kulturowego, politycznego i społecznego europejsko-arabskiego. Dowodem tego jest nie tylko promocja współpracy takich krajów jak: Francja, Hiszpania i Włochy z całą Północną Afryką, lecz ostatnio również patronat nad współpracą władz samorządowych izraelsko-palestyńskich;
- udział, jako reprezentacja krajów europejskich, w światowym dialogu władz samorządowych. Mowa tu o wspomnianej już działalności w ramach IULA/UCLG, a w szczególności o rozpoczętych pod koniec lat osiemdziesiątych pracach nad usta-

¹⁸ www.ccre.org/mis_fr.html, s. 3, odczyt 26.03.2003.

¹⁹ Jest to wymóg wprowadzony zapisami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

²⁰ http://www.ccre.org/champs_activites_en.htm, 10.08.2010.

nowieniem i przyjęciem przez rządy państw Światowej Karty Autonomii Lokalnej, wzorowanej zresztą na jej europejskim odpowiedniku.

Nie można również zapomnieć o coraz większym i podkreślanym wpływie organizacji na legislację na poziomie Unii Europejskiej²¹.

Trudno na kilku stronach przybliżyć pięćdziesięcioletnią z górą działalność CCRE. Wśród osiągnięć, którymi sama Rada szczeni się najbardziej, trzeba wymienić niewątpliwie fakt, iż właśnie ta organizacja, wraz z Konferencją Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, była inicjatorem powstania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i wraz z Konferencją poczuwa się do pełnienia roli strażnika jej postanowień. Należy zauważyć, że będące w tym czasie w stadium organizacji Zgromadzenie Regionów Europejskich nie mogło jeszcze uczestniczyć w pracach nad konwencją. CCRE (działające w tym czasie jeszcze jako Rada Gmin Europejskich, CCE) stała się więc naturalnym partnerem Rady Europy w pracach nad tekstem Karty, gdyż była praktycznie jedyną reprezentatywną organizacją europejskich władz lokalnych. Było to również o tyle łatwe, iż jeszcze 18 października 1953 roku, podczas pierwszego posiedzenia Zgromadzenia Gmin Europejskich w Wersalu, delegaci Rady zaproponowali przyjęcie deklaracji zatytułowanej „Europejska Karta Wolności Gminnych”²². W pierwotnym zamyśle miał to być jedynie dokument programowy wyznaczający, jak to zwykle bywa, pewne minimalne prawa władz lokalnych najniższych szczebli²³. Praktyka pokazała jednak, że to właśnie zapisy zawarte w niniejszym dokumencie stały się podstawą projektu tekstu Konwencji. CCRE, będąc praktycznie współautorem wielu z tych zapisów, naturalnie niejako musiała brać udział we wszystkich dalszych pracach nad tekstem Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, co robiła w przypadkach zapisów budzących kontrowersje, kiedy to we współpracy z sekcjami narodowymi starała się dokonywać odpowiednich poprawek i korekt²⁴. Warto w tym miejscu dodać również, że dodatkowym efektem proklamowania wspomianej już „Europejskiej Karty Wolności Gminnych” i podjętej wtedy współpracy ze Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy, było nadanie CCE (oraz jednocześnie IULA) statusu organizacji konsultatywnej – obserwatora Rady Europy w roku 1954²⁵.

Krótkim etapem działalności CCRE był czteroletni epizod związany z powstałą w 1988 Radą Konsultatywną Samorządów Lokalnych i Regionalnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w ramach której Rada miała prawo konsultować wszelkie decyzje Komisji Europejskiej mające wpływ na lokalny wymiar integracji, a przede wszystkim proponować kandydatów do sekcji władz lokalnych Rady²⁶.

²¹ http://www.ccre.org/presentation_en.htm, 12.08.2010.

²² Spotkania takie, w literaturze nazywane również Zgromadzeniem Stanów Generalnych Gmin Europejskich odbywają się cyklicznie właśnie od 1953 roku. Zob. Doc. CPL/OP (4) 14, s. 3.

²³ *Avec CCRE vivez l'Europe*, Paris 2003, s. 4.

²⁴ Informacja uzyskana podczas rozmowy z P. Sandrą Ceciari, Sekretarzem Biura CCRE w Paryżu w VI 2002.

²⁵ *Recommandation 70 (1954) sur les demandes de statut consultatif émanant d'organisation internationales non-gouvernementales*. Doc. AC/REC 316.

²⁶ M. Natanek, *Zgromadzenie Regionów Europejskich jako polityczna reprezentacja władz samorządowych Europy*, w: *Problemy i dylematy rozwoju Unii Europejskiej*, red. H. Tendera-Właszczuk, Katowice 2007, s. 35.

Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu, największym niewątpliwie sukcesem Rady jest rozpropagowanie i realizacja pomysłu stworzenia sieci tzw. miast bliźniaczych²⁷. Sama idea partnerstwa miast pojawiła się zaraz po zakończeniu II wojny światowej. Wśród dwunastu sekcji narodowych zakładających w 1951 roku CCRE największą liczbę osób stanowili merowie i prezydenci miast europejskich i to z ich inicjatywy CCRE objęło patronat nad tym przedsięwzięciem. Sama idea, wymyślona przez jednego ze współpracowników E. Herriot, Jean'a Bareth, opiera się nie tylko na luźnej współpracy władz miejskich, ale przede wszystkim na pewnych zobowiązaniach tych władz oraz mieszkańców współpracujących ze sobą miast (muszą np. przyjmować w swoich domach gości z miasta partnerskiego)²⁸. Początkowo, sieć zaczęły tworzyć przygraniczne miasta francuskie i niemieckie i do dzisiaj tworzą ponad połowę tego typu powiązań.

Istotnym elementem propagowania pomysłu, było przeniesienie go na forum organizacji międzynarodowej, jaką była Rada Europy, bez pomocy której trudno byłoby rozpowszechnić tak niespotykany dotychczas rodzaj współpracy. Pierwszym dokumentem, który odnosił się do tego pomysłu była rekomendacja 296 Zgromadzenia Doradczego RE z 26 września 1961 roku²⁹. Warto w tym miejscu zauważyć, że owa rekomendacja dotyczyła tylko działalności Światowej Federacji Miast Bliźniaczych i ograniczała się do docenienia jej aktywności na polu budowy sieci takich porozumień. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że była to dobrze przemyślana taktyka działania, tak by przenieść tę ideę na grunt europejski, pokazując Komitetowi Ministrów globalny zasięg takich inicjatyw. Niedługo potem – jak można było się tego spodziewać – w realizację idei miast bliźniaczych włączyła się już Konferencja Władz Lokalnych Rady Europy. Dzieło to rozpoczęła rezolucją 30 z 1962 roku, w której Konferencja – powołując się już oczywiście na wspomnianą wyżej rekomendację Zgromadzenia – prosi Komitet Ministrów (*de facto* rządy państw) o rozpowszechnienie obydwu dokumentów, a w szczególności przekazanie ich Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz UNESCO, które to organizacje zostały poproszone wcześniej o dofinansowanie działalności Federacji Światowej³⁰.

W następnych kilku latach doszło już do ścisłej współpracy między KWL a CCRE, czego efektem było powstanie wspólnie opracowanego dokumentu pod nazwą „Plan Rozwoju dla Wymian Międzygminnych” (*Development Plan for Intermunicipal Exchange*), którego częścią była kwestia dalszego rozwoju sieci miast bliźniaczych³¹.

²⁷ Uważam, że słusznie w Polsce współpracę taką określa się raczej mianem „partnerstwa miast”, która jest raczej luźniejszą formułą kooperacji, ograniczająca się tylko do wymiany młodzieży szkolnej i sporadycznie organizowanych wspólnych imprez kulturalnych. Tylko kilka tego typu porozumień można, według standardów CCRE, nazwać „bliźniaczymi” i są to w zasadzie tylko porozumienia miast leżących wzdłuż granicy polsko-niemieckiej, jak: Gubin–Guben, Zgorzelec–Goerlitz czy Ślubice–Frankfurt n. Odrą.

²⁸ *Les jumelages en Europe*, CCRE, Paris–Bruxelles 1996, s. 1.

²⁹ *Recommandation 296 (1961) sur Fédération Mondiale des Villes Jumelés*, Doc. AC/REC 1313.

³⁰ *Résolution 30 (1962) relative à la Fédération Mondiale des Villes Jumelés*, Doc. CPL/RES (4) 34.

³¹ Informacja uzyskana podczas rozmowy z P. Sandrą Ceciari, sekretarzem biura CCRE w Paryżu w VI 2002.

Problem realizacji tego planu znalazł swoje odbicie w rezolucji 57 z 10 czerwca 1966 roku, która rekomenduje Komitetowi Ministrów dalsze wspieranie idei poprzez odpowiednią politykę informacyjną wobec potencjalnie zainteresowanych. W rezolucji tej rozważa się również możliwość utworzenia w ramach Rady Europy specjalnej komórki – „*Pairing Office*”, które to biuro w ścisłej współpracy z CCRE, pełniłoby funkcje koordynacyjne i służebne wobec wszystkich władz miejskich, które wyrażają wolę współpracy. Odnosząc się w końcu do wspomnianego planu, Konferencja prosi o wzięcie pod uwagę przez ministrów możliwości wzrostu wydatków Rady Europy w roku następnym (1967) na jego implementację i realizację³².

W późniejszym okresie, w ścisłej współpracy z CCRE, KWL jeszcze kilkakrotnie podnosiła problem współpracy miast. W tym kontekście warto przywołać rezolucje 61 z 31 października 1968 roku³³. Po pierwsze Komitet, powołując się na Zgromadzenie Doradcze, postuluje utworzenie specjalnego Funduszu Rady Europy wspierającego tworzenie sieci miast bliźniaczych, co pozwoliłoby na uniknięcie corocznych starań o finansowanie. Co ciekawe, w rezolucji wskazuje się ewentualne źródło tych środków: rządy RFN i Francji na mocy postanowień Traktatu Elizejskiego utworzyły Francusko-Niemieckie Biuro ds. Młodzieży (Office Franco – Allemagne pour la Jeunesse – OFAJ) i zobowiązały się 1/1000 środków na jego działalność przekazywać właśnie na planowany Fundusz³⁴. Tak więc Komisja proponuje, aby inne rządy bądź poszły tym śladem, bądź proporcjonalnie zwiększyły swą składkę na rzecz Rady Europy właśnie o ową 1/1000, przekazywaną bezpośrednio właśnie na ten cel. Po drugie, Komitet domaga się od rządów państw uproszczenia wszelkich administracyjnych procedur zarówno tych dotyczących nawiązywania kontaktów między miastami, jak i tych dotyczących pozyskiwania środków na taką współpracę, a najbardziej skuteczną formą realizacji tego postulatu byłoby zaś przyjęcie przez Radę Europy aktu prawnego rangi Konwencji³⁵. Tego postulatu KWL nigdy jednak nie zrealizowano.

Niewątpliwie działacze CCRE uznali, że udział organów Rady Europy jest najlepszą drogą do rozpowszechnienia idei miast bliźniaczych w Europie. Zdawano sobie sprawę, iż w miarę powiększania się liczby państw należących do Rady Europy współpraca taka rozszerzać się może geograficznie do najdalszych zakątków kontynentu. Rzeczywiście, przywołanie rezolucji KWL 112 z 18 października 1979 roku udowadnia, że na przestrzeni kilkunastu lat realizacji projektu, podstawowe problemy partnerstwa miast nie zostały wcale rozwiązane³⁶. W rezolucji ponownie porusza się

³² *Résolution 57(1966) relative aux échanges intermunicipaux*, Doc. CPL/RES (6) 9. Warto wspomnieć jeszcze, że działania wynikające z realizacji obu przytoczonych tu przeze mnie rezolucji Konferencji poparte zostały jeszcze rekomendacjami Zgromadzenia Doradczego N° 471(1966) i N° 524 (1968).

³³ *Résolution 61(1968) relative aux échanges intermunicipaux*, s. 2, Doc. CPL/RES (7)12.

³⁴ Traktat o Współpracy między Francją a RFN (tzw. Traktat Elizejski), podpisany 22 I 1961 roku przez Kanclerza K. Adenauera oraz Prezydenta Ch. de Gaulla, zakładał wzajemne konsultacje w sprawach polityki zagranicznej oraz koordynację współpracy wojskowej. Postanowienie zawierało również klauzule o współpracy kulturalnej i w dziedzinie szkolnictwa. Zob. np. A. Patek, J. Rydel, J. J. Węc, *Najnowsza historia świata 1963–1979*, t. II, Kraków 2000, s. 14.

³⁵ *Résolution 61(1968)...*, op. cit., s. 2, Doc. CPL/RES (7)12.

³⁶ *Résolution 112(1979) relative au bilan et aux perspectives des jumelages entre collectivités locales et régionales*, s. 4–5, Doc. CPL/RES (14) 5.

problem finansowania Planu Rozwoju Wymian. Wydaje się również, iż zakładany geograficzny rozwój programu nie powiódł się, gdyż szczególnie zachęca się władze lokalne do podpisywania umów z miastami leżącymi na wyspach oraz europejskich peryferiach. Warto zwrócić jednak uwagę na trzy nowe elementy w rezolucji się znajdujące. Z dokumentu wynika mianowicie, iż poważnym problemem stała się nierównowaga potencjałów miast, które podpisały porozumienia (duże – małe), co utrudnia rozwój współpracy. Konferencja przestrzega więc, by zwrócić uwagę na podobne zależności w sytuacjach, gdyby umowy partnerskie zawierały w przyszłości między sobą władze regionalne. Na koniec KWL, adresując słowa do rządów państw zwraca uwagę, iż ich rolą jest tylko usuwanie przeszkód hamujących współpracę; w żadnym wypadku natomiast nie powinny być one jej inicjatorem i nie powinny wpływać na władze lokalne co do wyboru partnera³⁷.

W efekcie tych wszystkich działań, od połowy lat 60-tych XX wieku CCRE każdorazowo asystuje przy przedsięwzięciach zawiązywania się nowych porozumień, pomaga oczywiście w pozyskiwaniu wszelkich środków finansowych na taką współpracę, jak również zachęca rządy państw do powoływania specjalnych programów finansowych. Wszystko to odbywa się oczywiście pod auspicjami Rady Europy i przy współpracy z Konferencją Władz Lokalnych, choć przyznać trzeba, że działalność ta byłaby niemożliwa bez wsparcia finansowego ze strony Komisji Europejskiej. Za przykład takiej działalności służyć może wspomniane już Francusko-Niemieckie Biuro ds. Młodzieży (OFAJ), gdzie ewidentnie udało się wykorzystać do realizacji samorządowych celów zapisy porozumienia międzypaństwowego³⁸. Bez względu na wszelkie problemy, które pojawiły się w toku realizacji idei miast bliźniaczych, generalnie inicjatywę tę trzeba uznać za niezwykle udaną, szczególnie w państwach tzw. Małej Europy, których rządy zdecydowały się na wpisanie tego typu działalności samorządów w budżety swych państw. Oficjalne dane CCRE, jak i współfinansującej obecnie sieć miast bliźniaczych Komisji Europejskiej, mówią dzisiaj o 26 tysiącach porozumień mających charakter partnerstwa miast na świecie, z czego około 17 tysięcy w samej Europie³⁹. Do dnia dzisiejszego jednak, zdecydowaną większość w sieci stanowią miasta blisko sąsiadujące ze sobą; stąd na przykład mała liczba w sieci miast greckich i irlandzkich⁴⁰.

Podsumowując, stwierdzić trzeba, że przełomowym momentem dla programu tworzenia miast bliźniaczych okazał się rok 1989, kiedy to z inicjatywy CCRE, Parlament Europejski zdecydował o utworzeniu specjalnego „Programu pomocy dla akcji partnerstwa miast”, zarządzanego przez Komisję Europejską. Rola Rady w powstaniu tego funduszu była na tyle doniosła, że każdy nowy projekt ustanowienia miast bliźniaczych jest wcześniej opiniowany przez specjalnie do tego celu powołany Komitet Rady⁴¹.

³⁷ Ibidem.

³⁸ *Les jumelages...*, op. cit., s. 5.

³⁹ <http://www.twinning.org/en/page/numbers-by-country.html>, 19.06.2010. Zob. też wywiad z J. Smithem, Sekretarzem Generalnym CCRE, w: „Inforegio Panorama” N° 11, September 2003, Bruxelles 2003, s. 3.

⁴⁰ <http://www.twinning.org/en/page/numbers-by-country.html>, 19.06.2010.

⁴¹ *Les jumelages...*, op. cit. s. 5 oraz <http://www.twinning.org/en/page/financial-support.html>, 20.06.2010

Praktycznie oznacza to, iż CCRE ma decydujący wpływ na to, która inicjatywa otrzyma pomoc finansową Wspólnot Europejskich. Obecnie, działalność CCRE w tym względzie odbywa się najczęściej w formie elektronicznej przez specjalną stronę internetową finansowaną ze środków UE (tzw. generator wniosków), gdzie władze lokalne poprzez zamieszczenie odpowiednich danych stają się częścią sieci i tam same poszukiwać mogą chętnych do współpracy, bądź też czekać na odpowiedź na zamieszczoną propozycję. Na tym wstępnym etapie, rola CCRE jest więc tylko czysto wspomagająca, wzrasta jednak w miarę postępów procesu współpracy między miastami o kwestie doradcze, „*know how*”, czy też „*fundraising*”. Co 4–5 lat, CCRE organizuje również we współpracy z jednym z miast biorących udział w programie ogólnoeuropejskie kongresy, których zadaniem jest podsumowanie dotychczasowych działań oraz wyznaczenie priorytetów na następne lata⁴².

Wprowadzenie zasady subsydiarności, której wpisanie w Traktat z Maastricht było niewątpliwie sukcesem środowisk reprezentowanych przez CCRE, spowodowało szczególną intensyfikację działalności Rady w ostatnich latach. Podkreślić należy, że subsydiarność odnosi się bezpośrednio do władzy samorządowej położonej najbliżej obywateli, stąd w ostatnim czasie zdecydowanie większy nacisk kładzie Rada na współpracę międzygminną (w tym właśnie na promocję sieci miast bliźniaczych i partnerstwa miast), powiększanie kompetencji gmin w państwach europejskich i ich roli w integracji kontynentu, kwestie regionalne pozostawiając natomiast Zgromadzeniu Regionów Europejskich⁴³. Poza tym Rada zabiera głos we wszystkich sprawach dotyczących samorządów i uczestniczy w debacie na temat wizji i przyszłości integracji europejskiej. Odbywa się to poprzez różnego rodzaju odezwy i rezolucje kierowane do odpowiednich organów UE, permanentne konsultacje z nimi i publikacje białych ksiąg itp. Przybliżanie ich jednak wykraczałoby poza ramy czasowe niniejszego artykułu⁴⁴. Warto przypomnieć, że Valéry Giscard d'Estaing, który przewodniczył obradom Konwentu Europejskiego przygotowującego projekt Europejskiej Konstytucji i reformy wewnętrznej UE jest przeciw Honorowym Przewodniczącym Rady Gmin i Regionów Europy.

Stwierdzić więc trzeba, że aktywność tego typu organizacji jak CCRE spowodowana jest niewątpliwie możliwością ogromnego wpływu na organizacje europejskie. Analizując składy personalne czy to Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, czy też Komitetu Regionów UE dochodzimy do wniosku, że we wszystkich tych ciałach zasiadali i zasiadają ci sami politycy, których nazwiska spotykamy wśród

⁴² <http://www.twinning.org/en/page/twinning-events.html>, 20.06.2010. Ostatnie tego typu kongresy odbyły się w 2002 roku w Antwerpii oraz w 2007 roku na Rodos.

⁴³ Nawet w oficjalnych publikacjach CCRE znaleźć można niedawno wprowadzone logo organizacji w postaci dwunastu żółtych gwiazdek na niebieskim tle z napisem wewnątrz „*Gmina Europa*”.

⁴⁴ www.ccre.org/mis_fr.html, s. 5–7 i „*Livre Blanche sur la Gouvernance Européenne*”, CCRE, Paris 2000. Zwyczajowo publikuje się tego typu dokumenty przed posiedzeniami Rady Europejskiej. Por. np. tzw. „*Apel z Walencji*” z 1995 r. nt. wprowadzania zasady subsydiarności, „*Deklaracja Londyńska*” z 1999 r. dotycząca współpracy z samorządami krajów kandydujących czy „*Biała Księga demokracji lokalnej i regionalnej*” z 2000 r., dotycząca wzmocnienia demokracji lokalnej w Europie.

czołowych działaczy CCRE, ARFE i ARE. Dla wielu z tych polityków, omawiane organizacje były miejscem startu w ich karierze, bądź też jej zwieńczeniem⁴⁵. W sytuacji takiej przestaje dziwić fakt tak skutecznego wypełniania swych statutowych zadań przez stowarzyszenia.

⁴⁵ Wywiad z E. Milesi z 22 I 2003. Wśród działaczy tych trzech organizacji byli przecież pierwszoplanowi politycy europejscy, jak wspomniani już w pracy: E. Herriot, E. Faure, V. G. d'Estaing, W. Schauble, J. Puyol, czy J. P. Raffarin.

CZEŚĆ II

**GRANICE W EUROPIE
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ**

Uwarunkowania kształtujące pogranicza w krajach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej

W tym artykule koncentruję się na analizie uwarunkowań procesów społeczno-kulturowych zachodzących po roku 1989 na „europejskich pograniczach” zamieszkałych przez społeczności ukształtowane po I i II wojnie światowej. Interesują mnie te pogranicza, które po rozszerzeniach Unii Europejskiej z roku 2004 i 2007 stały się pograniczami znajdującymi się wewnątrz Unii Europejskiej. Stąd prezentowane ustalenia nie odnoszą się do pogranicz powstałych na obszarze byłego Związku Radzieckiego i Jugosławii.

Na wstępie chciałbym poczynić pewne rozróżnienie między tymi pograniczami:

Pierwsze powstały po I wojnie światowej, mogły „docierać się” w okresie dwudziestolecia międzywojennego, procesy te zostały jednak przerwane wybuchem II wojny światowej. Wojny, która w swym przebiegu (zaangażowanie stron konfliktów po różnych stronach) i konsekwencjach (zmiana granic i masowe przesiedlenia ludności) dodatkowo sytuację na interesującym mnie obszarze skomplikowała.

Drugie, to te powstałe po II wojnie światowej, na obszarach, na których „naturalne” dla tego typu terenów procesy (wymiana treści społeczno-kulturowych) nie występowały bądź były zdominowane przez treści ideologii komunistycznej, co wpływało na przebieg dialogu między zamieszkującymi je społeczeństwami.

Z uwagi na zarysowane powyżej rozróżnienie pogranicza w Europie Środkowo-Wschodniej można podzielić na dwa rodzaje:

- „**stare**” słowacko-węgierskie, węgiersko-rumuńskie, polsko-czeskie, polsko-słowackie;
- „**nowo powstałe**” zdefiniowane po II wojnie światowej polsko-niemieckie, niemiecko-czeskie, czesko-austriackie, czesko-słowackie.

W dwudziestym wieku Europa Środkowo-Wschodnia dwukrotnie doświadczyła poważnych i skoncentrowanych w czasie rekonfiguracji przestrzeni politycznej, dokonanych według podziałów narodowych.

W pierwszej fazie (która w rzeczywistości rozpoczęła się w XIX wieku) miał miejsce rozpad wielkich, „tradycyjnych”, wielonarodowych imperiów – długotrwały rozpad imperium otomańskiego i nagły upadek w czasie pierwszej wojny światowej imperiów Habsburgów i Romanowów – pozostawiły po sobie szeroki, rozciągający się od wybrzeża Bałtyku na północy po półwysep Bałkański na południu, pas nowych państw w Europie Środkowej i Wschodniej.

W drugiej fazie rozpad Związku Radzieckiego, Jugosławii i Czechosłowacji oraz powstanie w ich miejsce około dwudziestu nowych państw przyniosło w efekcie unaro-

dowienie przestrzeni politycznej na znacznie większą skalę, od Europy Środkowej i Wschodniej na całą szerokość Eurazji¹.

W 1989 roku Europa liczyła 32 państwa, a w połowie lat 90. 46, co w zestawieniu ze 192 państwami na świecie pokazuje jak specyficzne były to procesy, które zaszły w Europie po roku 1989. Po 1989 roku Europa Zachodnia się integrowała, a Europa Wschodnia rozpadała. To zjawisko doprowadziło do spekulacji na temat „nowego średniowiecza”².

Marek Waldenberg przyczyn szczególnej roli czynnika narodowego w Europie Środkowo-Wschodniej i w Europie Południowo-Wschodniej, upatruje w ukształtowanych w XIX i XX wieku, a mających istotny wpływ na przebieg procesów społeczno-kulturowych na „starych-nowych” pograniczach krajów Europy Środkowo-Wschodniej członków Unii Europejskiej w:

1. Procesy narodotwórcze, najczęściej opóźnione w porównaniu z procesami w zachodniej części Europy, dokonywały się bardzo często w opozycji do społeczności, której proces narodotwórczy był już znacznie bardziej zaawansowany, a także w opozycji do państwa bądź państw, w których się urzeczywistniały.
2. Procesy narodotwórcze pociągały za sobą powstawanie państw narodowych, dokonujące się nie przez scalanie odrębnych jednostek politycznych, jak zdarzyło się to w XIX w., gdy powstawały Niemcy i Włochy, lecz przez odrywanie się od istniejących organizmów państwowych, często w opozycji do nich i do identyfikujących się z nimi narodów. Tak było głównie w wypadku powstawania państw bałkańskich. Znaczna liczba małych narodów spowodowała powstanie wielu małych państw. Narodzinom nowych państw towarzyszyły najczęściej konflikty, nie-raz zbrojne, o granice.
3. Cechą charakterystyczną Europy Środkowo-Wschodniej była i jest, aczkolwiek w mniejszym stopniu, nie tylko niehomogeniczność narodowa państw, lecz również istnienie bardzo licznych obszarów zamieszkałych przez dwie, a nawet więcej społeczności narodowe.
4. Podziały narodowe pokrywały się bardzo często z podziałami społecznymi, klasowymi. Najsilniej zjawisko to występowało do I wojny światowej, ale znamionowało też okres międzywojenny, szczególnie pierwsze jego lata. Właściciele stanowiących pozostałość feudalizmu, wielkich majątków ziemskich byli najczęściej innej narodowości niż robotnicy rolni i chłopi.
5. Zróżnicowanie narodowe i zróżnicowanie społeczne często pokrywało się ze zróżnicowaniem religijnym. Na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej przez stulecia licznych wyznawców miało 5 religii: prawosławie, katolicyzm obrządku rzymskiego, katolicyzm obrządku greckiego, judaizm i wewnątrznie zróżnicowany protestantyzm. Na Bałkanach katolików obrządku rzymskiego, protestantów i Żydów było znacznie mniej, ale bardzo liczni byli mahometanie. Wprawdzie w niektórych społecznościach narodowych, zwłaszcza wśród Ukraińców, Białorusinów, Rumu-

¹ R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, seria „Zmieniająca się Europa”, Warszawa–Kraków 1998, s. 70.

² G. Delanty, *Odkrywanie Europy. Idea, tożsamość, rzeczywistość*, seria „Zmieniająca się Europa”, Warszawa–Kraków 1999, s. 184.

- nów, Węgrów i Słowaków, wielu wyznawców miało dwie religie, a nieraz skonfliktowane ze sobą społeczności wyznawały tę samą religię, często dochodziło jednak do silnej identyfikacji religii i narodowości, etniczacji religii.
6. Wskazane wyżej czynniki potęgowały znacznie postawy ksenofobiczne, które pewne narody kierowały nie przeciw jednemu tylko narodowi, lecz przeciw kilku, niekiedy przeciw niemal wszystkim sąsiadom, często liczniejszym niż to miało miejsce w Europie Zachodniej. Ksenofobii towarzyszyły negatywne stereotypy, które ją uzasadniały i wzmacniały. Uczucia ksenofobiczne wybuchały w sprzyjających okolicznościach, szczególnie w okresie wojen i prowadziły do różnych postaci agresji fizycznej.
 7. Ksenofobia i negatywne stereotypy stwarzały bardzo podatny grunt dla szerzenia się ideologii i ruchów nacjonalistycznych.
 8. Dyskryminacja mniejszości narodowych w okresie międzywojennym stała się zjawiskiem niemal powszechnym i przybierała czasami formy bardziej drastyczne niż przed 1914 r. Wzmacniała tendencje odśrodkowe wśród wielu z nich oraz antagonizmy narodowe. Utworzony po I wojnie światowej w interesującej nas części Europy system ochrony mniejszości narodowych pozostawał pod auspicjami Ligi Narodów, ale okazał się mało skuteczny.
 9. Występowaniu destrukcyjnych następstw czynnika narodowego sprzyjał brak – wśród prawie wszystkich społeczności narodowych długotrwałych i głęboko w świadomości społecznej zakorzenionych tradycji liberalnych i demokratycznych, w tym tradycji tolerancji.
 10. Geopolityczna sytuacja tych licznych i z kilkoma wyjątkami małych narodów oraz państw (położonych między Niemcami i Rosją, a na Bałkanach w strefie ścierania się przez wiele dziesięcioleci interesów wielkich mocarstw, różniących się stosunkiem do imperium otomańskiego i jego postępującej dezintegracji) powodowała, iż były one z reguły nie podmiotami, lecz obiektami wielkiej polityki międzynarodowej.
 11. To, iż niemal wszystkie społeczności narodowe były przez długi czas obiektem dyskryminacji i prześladowań, spowodowało szczególnie trwałą pamięć historyczną o doznanych od innych narodów krzywdach³.

Zarysowane powyżej problemy związane z funkcjonowaniem społeczeństw na nowo powstałych wówczas pograniczach charakterystyczne dla Europy Środkowo-Wschodniej po roku 1945 i w latach następnych, w wyniku podziału Europy zostały (poza Jugosławią i w pewnym sensie Albanią) zamrożone (Delanty nazywa ten stan uśpieniem⁴) do roku 1989. Jednak w zarysowanym powyżej zakresie pojawiły się niemal natychmiast po runięciu „żelaznej kurtyny”. Początek rozwiązywania problemów wynikających z powrotu do sytuacji, w której społeczeństwa mogły suwerennie podejmować decyzje co do tego, jak będą układać stosunki ze swoimi mniejszościami nie były zbyt zachęcające (konflikt w byłej Jugosławii). Wiek XX w Europie często nazywany jest „wiekiem wypędzeń”, gdyż zaczął się od przymusowych przesiedleń ludności

³ M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje konfliktów i idei*, Warszawa 2000, s. 468–474.

⁴ G. Delanty, op. cit., s. 171.

greckiej i tureckiej, a zakończył ucieczkami Serbów, Chorwatów, Kosowian (Kosowarów) i innych narodów byłej Jugosławii ze swoich stron ojczystych.

Z jakimi problemami musiały sobie poradzić „najczęściej” nowe elity polityczne z punktu widzenia tematu tego artykułu? Elity, które sprawdziły się w okresie demontażu „*ancien regime*” nie miały doświadczenia w zarządzaniu „odzyskaną wolnością” od samego początku konfrontowane były z ogromnymi nadziejami społeczeństw na lepszą przyszłość, którą często na wyrost elity te obiecywały. Jednym z najważniejszych problemów wydawał się kryzys tożsamości, który z całą mocą dał o sobie znać w tych państwach, w których zamrożenie dyskusji na temat tożsamości ich społeczeństw było najbardziej brzemiennie w skutki. Zdaniem Anny Wolf-Powęskiej myślenie o swojej odrębności pojawia się wówczas, gdy jest ona zagrożona. „Nie jest ona głównym tematem debaty ogólnonarodowej, nie zajmuje czołowego miejsca środków masowego przekazu w krajach o ustabilizowanym systemie politycznym, gospodarczym i niezagrożonej w ciągu dziesięcioleci czy wieków suwerenności”⁵. Obszar, na którym ten kryzys się pojawił, to przede wszystkim teren Europy Środkowo-Wschodniej, byłego Związku Radzieckiego, byłej Jugosławii.

W rozważaniach na temat procesu przejścia od dyktatury, autorytaryzmu, do demokracji pojawia się pokusa, aby znaleźć jeden klucz do jego analizy. Wydaje się jednak, że poszukiwania te z góry skazane są na niepowodzenie, gdyż pojęcia i kryjące się za nimi realia życia społecznego w poszczególnych sytuacjach oznaczać będą różne doświadczenia analizowanych społeczeństw. Również punkty dojścia są różne, demokracja, liberalna demokracja, „trzecia droga”, co innego na poziomie celu czy doświadczenia i akceptacji oznaczać będą dla poszczególnych społeczeństw. Autorytaryzm dla członków społeczeństw krajów azjatyckich, nazywany często „oświeconym autorytaryzmem”, inaczej jest odbierany w stosunku do tego jak na te formę demokracji reaguje większość Europejczyków, może poza częścią społeczeństw rosyjskiego, białoruskiego czy nawet ukraińskiego. Również w społeczeństwach polskim, czeskim, słowackim czy węgierskim tego typu tęsknoty, w wersji polskiej jest to tęsknota za mężem stanu o sumiastych wąsach, nie są obce. Jak dotąd w tych państwach sprawniejsze są mechanizmy zabezpieczające przed uzyskaniem znaczniejszego wpływu w dłuższym odcinku czasowym przez te tendencje.

Anna Wolf-Powęska wskazuje następujące wymiary kryzysu tożsamości w społeczeństwach środkowoeuropejskich, historyczny, narodowy, polityczny i kulturowy. Wymiar narodowy jest najbardziej interesujący w kontekście tematu tego artykułu, gdyż w wymiar ten najmocniej wpisane są problemy związane z europejskimi aspiracjami społeczeństw tych państw i problemami, które w innym artykule poświęconym tej problematyce autorka nazywa „problemami z sąsiadami”⁶.

Na potrzeby tego artykułu omówione zostaną dwa pierwsze wymiary, a dodatkowo problemy z nimi związane przedstawione z perspektywy dialogu europejskiego, jaki

⁵ A. Wolf-Powęska, *Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokratyzacji*, Poznań 1998, s. 316.

⁶ A. Wolf-Powęska, *Postkomunistyczna melancholia*, „Gazeta Wyborcza”, nr 244, 18.10.1997, s. 14.

toczył się w państwach środkowoeuropejskich w pierwszej połowie lat 90 ubiegłego wieku, echa, którego ciągle obecne są w dyskursie politycznym tych państw.

Po odzyskaniu suwerenności kraje bloku wschodniego musiały przy definiowaniu swojej tożsamości uporać się ze swoją przeszłością, zarówno tą sprzed 1945 roku, jak i tą z okresu komunistycznego. „Odchodzenie od komunizmu i budowanie podstaw nowego systemu oznaczało proces jednoczesnego wyzwania się z różnych form identyfikacji z państwem realnego socjalizmu oraz poszukiwania dla siebie nowych ról i miejsca w strukturach demokratycznego państwa. [...] To, jak dalece uda się identyfikować z nowym porządkiem zależało w dużej mierze od tego, czy i w jakim stopniu społeczeństwa Europy Środkowej identyfikowały się z najbliższą przeszłością. Obowiązuje tu prosta zasada. Kto mniej czuł się związany z państwem monopartyjnym, tym łatwiej przychodziło mu identyfikować się z państwem demokratycznym. Refleksja wokół przeszłości i pytań, do jakiej tradycji historycznej się odwołać, by wzmocnić tożsamość, co odrzucić, co zaś zachować, ujawniła wiele sprzeczności i ambiwalentnych uczuć postkomunistycznych społeczeństw. Wyłoniło się bowiem zasadnicze pytanie, w jakim stopniu i wymiarze tożsamość polityczna obywateli NRD, Czechosłowacji, Polski i Węgier była tożsamością sugerowaną przez propagandę partyjną, w jakim zaś przyjętą za własną. Czy była to pseudotożsamość obywatela w państwie «realnego socjalizmu» bez wewnętrznej legitymizacji, czy autentyczna identyfikacja?”⁷.

Należy zgodzić się w wnioskami, jakie w połowie lat 90. sformułowała autorka, że ocena całej historii państw środkowoeuropejskich z okresu 1945–1989 jako nieudziej powoduje u wielu, szczególnie u tych, którzy identyfikowali się z tamtym państwem, odwrotne reakcje emocjonalne, potrzebę odreagowania. Zmiana ta dokonała się przede wszystkim w pokoleniu, które dorastało w tamtych latach, w tej części społeczeństw, które postrzegają się jako ofiary, przegrani procesów transformacji społeczno-kulturowej. Co prawda jeszcze nikt nie krzyczy na ulicach Pragi, Warszawy, Bratysławy czy Budapesztu „komuno wróć”, lecz tęsknota ta opisywana niemieckim pojęciem „Ostalgie” jest obecna w debacie publicznej i w wynikach wyborów do parlamentów tych społeczeństw. Diagnoza przyczyn jest następująca: „Nikt bowiem nie chce by zanegowano jego całe życie, sens jego pracy, wysiłku, osiągnięć, wszystko, w czym uczestniczył, w co często wierzył. Reakcją na tego typu krytykę jest psychologicznie umotywowana samoobrona. Przewycięzanie przeszłości jest więc przede wszystkim wysiłkiem na rzecz uznania i akceptacji siebie, swego społeczeństwa, narodu przez otoczenie. Służy uzasadnieniu, by znów być kimś, o określonym miejscu i pozycji. Z tym dążeniem nie koresponduje bynajmniej poczucie wstydu za przeszłość. Ze wstydem łączy się bowiem utrata szacunku dla samego siebie”⁸.

Drugim wymiarem, o którym wspomina Wolf-Powęska jest **wymiar narodowy**. Wymiar ten przynosi najwięcej trudności i potencjalnych źródeł konfliktów. Claus Offe procesy tego wymiaru nazwał etniczycją, którą definiuje jako „[...] pewną liczbę wzajemnie powiązanych strategii rozwojowych przez jednostki i ciała zarówno społeczne, jak i polityczne. Wszystkie one są osadzone w strukturze poznawczej i ewaluacyjnej, w której ramach tożsamość etniczna stanowi pierwotny i ponadjednostkowy układ

⁷ A. Wolf Powęska, *Oswojona...*, op. cit., s. 316–317.

⁸ Ibidem, s. 318.

wysoce cenionych właściwości, jakie ukształtowały się w toku długotrwałych dziejów zbiorowych, są nabywane poprzez urodzenie i pierwotną socjalizację i pozostają niedostępne, a nawet niezrozumiałe dla tych, którzy nie przyszli w niej na świat⁹. Tłumione jednak z różną intensywnością w poszczególnych państwach komunistycznych aspiracje narodowe dały o sobie znać natychmiast po rozpadzie „bloku wschodniego”. To co było charakterystyczne dla etnicyzacji, to że w jej rezultacie miały powstać w miarę jednolite etnicznie państwa, państwa różnicujące prawa i przywileje dla obywateli według etnicznej przynależności, państwa wspierające wszelkie działania, których celem miało być wzmacnianie wszelkich form organizacji życia społecznego, które wspiera członków wspólnoty etnicznej, a wyklucza „obcych”, w państwach tych kwestie etniczne, jak również religijne i kulturowe mają pierwszeństwo nad wspólnotami klasowymi. Skutkiem przyjęcia tego typu strategii były wydarzenia na obszarze byłej Jugosławii, czy w niektórych rejonach dawnego Związku Radzieckiego. Zdaniem Offego mimo, że ten syndrom poglądów charakterystyczny był przede wszystkim dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, to z jego przejawami mamy do czynienia również w zachodniej części kontynentu europejskiego. Jednak o ile nacjonalizm zachodnioeuropejski był rezultatem zwycięskich rewolucji burżuazyjnych, które poddanych uczyniły obywatelami, to nacjonalizm wschodnioeuropejski powstał w wyniku walki z innymi (rosyjskim, tureckim, niemieckim) nacjonalizmami. Polityka etnicyzacji była racjonalną, gdyż pozwalała na przezwyciężanie dawnego systemu, na zdefiniowanie racjonalnych ekonomicznie granic między nowo powstałymi, „odmrożonymi” krajami. Etnicyzacja nowych państw miała doprowadzić do wzmocnienia władzy politycznej tych państw, być źródłem równowagi we wszystkich możliwych obszarach i stanowić źródło solidarności nowych społeczeństw w sytuacji, gdy na nowo zaczęły one doświadczać sytuacji, w której wewnętrzne mniejszości były mniejszościami sąsiednich państw i od samego początku domagały się prawa do istnienia i stanowienia o sobie, Niemcy w Polsce, Węgrzy na Słowacji i Rumunii, Polacy na Litwie.

Ta nowa sytuacja została ujęta przez Rogera Brubakera w ramy triady łączącej mniejszości narodowe, nowo powstałe państwa zorientowane narodowo, w których te mniejszości mieszkają i „zagraniczne ojczyzny” tych mniejszości, które najczęściej są również państwami zorientowanymi narodowo.

Jak już na wstępie zostało wspomniane, nacjonalizm był przyczyną, jak i efektem obu reorganizacji przestrzeni politycznej w Europie Środkowo-Wschodniej. O ile zmiany polityczne zostały relatywnie dobrze opisane, o tyle nacjonalizmy jako konsekwencje tych przemian nie stały się przedmiotem analiz w takim zakresie na jaki zasługują. Jeśli tego typu opracowania pojawiły się, to zwykle były to manifesty polityczne w obronie praw do samostanowienia czy obrony prawa do zachowania swojej etnicznej, kulturowej, religijnej tożsamości. Brubaker ów potrójny splot opisuje jako splot trzech różnych form nacjonalizmu. „Pierwsza to nacjonalizmy zorientowane na własny naród (*«nationalizing nationalisms»*) państw, które odzyskały niepodległość (bądź zostały na nowo uformowane, rekonfigurowane). [...] Bezpośrednim wyzwaniem dla tych nacjonalizmów zorientowanych na własny naród są nadgraniczne na-

⁹ C. Offe, op. cit., s. 63–64.

cjonalizmy występujące w, jak je nazywam, «zagranicznych ojczyznach». Wiąż z rodakami zamieszkałymi za granicą («*homeland nationalism*») zakłada prawo państw – a właściwie ich obowiązek – monitorowania kondycji, promowania dobrobytu i ochrony interesów «ich» rodaków żyjących w innych państwach. [...] W mniejszościach występuje odrębna postać nacjonalizmu: mniejszości formułują również żądania na podstawie podzielanej przez nie wspólnoty relacji narodowych. [...] Nacjonalistyczne stanowiska występujące w mniejszościach narodowych w sposób charakterystyczny rozumienie siebie raczej w kategoriach specyficznie «narodowych» niż czysto «etnicznych», żądanie uznania przez państwo odmiennej etnokulturowej narodowości mniejszości i założenie o przysługiwaniu jej pewnych zbiorowych, opartych na narodowości praw kulturalnych lub politycznych¹⁰. Ten potrójny związek relacyjny mógł zaistnieć na skutek niedopasowania względem siebie granic kulturowych i politycznych. Inna sprawa, że wyznaczenie tego typu granic w tej części Europy było praktycznie niewykonalne, gdyż granice powstałe na początku XX wieku są relatywnie „nowe” i nie miały dostatecznie dużo czasu, aby utrwalić się w świadomości, programach politycznych i praktyce życia społecznego obywateli państw środkowoeuropejskich. W tym miejscu należy zauważyć, że Polacy na zmianie swych granic, które były wynikiem ustaleń mocarstw koalicji antyhitlerowskiej obiektywnie najwięcej zyskali. Przesunięcie polskiej granicy zachodniej połączone z wysiedleniem niemal całej ludności niemieckiej doprowadziło do tego, że w roku 1989 Polska była krajem jednolitym etnicznie, co w przypadku 38 milionowego narodu w tej części kontynentu jest sytuacją wyjątkową. Odmienność ta jest wyraźnie zauważalna, gdy porównamy ją z okresem międzywojennym, kiedy to ponad 30% obywateli II Rzeczypospolitej stanowili przedstawiciele mniejszości etnicznych i narodowych. W kontekście wydarzeń, jakie miały miejsce w trakcie rozpadu państw wielonarodowych po roku 1989 należy stwierdzić, niezależnie od skutków emocjonalno-kulturowych związanych z utratą „kresów”, że jest to sytuacja korzystna.

Brubaker przestrzegał, że pojawienie się nacjonalizmu w dyskursie politycznym tej części kontynentu europejskiego spowodowało powstanie potencjalnie wybuchowej mieszanki, która w wielu wypadkach eksplodowała z tragicznymi skutkami dla doświadczonej tej eksplozji. Sytuacja w pewnym sensie powtórzyła się w stosunku do okresu międzywojennego, kiedy to dziesiątki milionów ludzi stało się obywatelami nowo powstałych państw wbrew swojej woli. Co gorsze w wielu przypadkach w tych nowych państwach zmienił się ich status. Do tej pory zajmowali dominujące pozycje w ramach państw, które się rozpadły lub granic, które zostały zmienione, a po tej zmianie ich status uległ degradacji. Tego typu sytuacji w okresie międzywojennym doświadczyli Niemcy, którzy bodaj po raz pierwszy doświadczyli statusu bycia mniejszością etniczną zamieszkując obszary, które w doktrynach narodowo-politycznych traktowane były jako ziemie historycznie niemieckie. W dwudziestoleciu międzywojennym sytuacja taka miała miejsce w państwach nowo powstałych wówczas, czyli w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech, które po rozpadzie Austro-Węgier stały się samodzielnym państwem, w którym zamieszkali tam Niemcy stali się mniejszością. Po roku 1989 pro-

¹⁰ R. Brubaker, op. cit., s. 6–7.

blem ten stał się problemem głównie Rosjan zamieszkujących państwa powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego. Szacuje się, że wówczas statusu bycia członkami mniejszości narodowej, której członkowie utracili równocześnie status ludności przywilejowanej, doświadczyło ponad 25 milionów Rosjan.

W sytuacji załamania się struktur państwa socjalistycznego źródłem argumentacji dla wielu nowo wykreowanych elit politycznych stał nawrót do nacjonalizmu, którego pierwszymi ofiarami stały się mniejszości etniczne i narodowe, wobec których formułowano zarzut braku lojalności, prozelityzmu czy w końcu zdrady narodowej. Zwrot ten do pewnego stopnia wydaje się być zrozumiały, gdyż oczywistym jest, że „w poszukiwaniu wzorców, z którymi można by się identyfikować i wobec braku komunistycznych części społeczeństwa zwróciła się w pierwszym odruchu ku przedkomunistycznej przeszłości. O tym, iż swą tożsamość budowały często na oślep świadczy fakt, iż na bohaterów kreowano szczególnych nacjonalistów, jak chociażby postać Mikłosa Horthy, węgierskiego polityka, faktycznego dyktatora Węgier w latach 1920–1944, współpracującego z faszystowskimi Niemcami i Włochami, Ante Pavelića, chorwackiego faszyzującego polityka, księdza Josefa Tiso w czasie II wojny światowej przywódcy słowackiego państwa – satelity faszystowskich Niemiec, zagorzałego antysemitę”¹¹.

Powrót do dyskusji na temat tożsamości narodowej w Europie Środkowo-Wschodniej oznaczał odwoływanie się do uczuć narodowych, stosowane najczęściej przez polityków prawicy. Oznaczał między innymi odreagowanie za dziesięciolecia tłamszenia poczucia narodowego. Jednak warto nadmienić w tym miejscu, że komunizm w Polsce miał silne nacjonalistyczne zabarwienie. W sytuacjach wewnętrznego kryzysu i społecznych niepokojów partia odwoływała się tu zawsze do narodowej solidarności przeciw np. niemieckiemu zagrożeniu.

Nacjonalizmy w państwach, które po roku 1989 odzyskały suwerenność, jak i w państwach wówczas nowo powstałych musiały się zderzyć z nacjonalizmem „państw zorientowanych narodowo” i nacjonalizmem „zagranicznych ojczyzn”. Należy powtórzyć za Wolf-Poweską, że środkowoeuropejskie narody mają problemy z przewycięzeniem uprzedzeń wobec najbliższych starych-nowych sąsiadów. Dumne z odzyskanej suwerenności szukały nowej tożsamości poprzez uznanie przez zachodnią społeczność międzynarodową. Z gorliwością neofity zabiegały o włączenie do zintegrowanej rodziny demokratycznych państw, gubiąc po drodze to, co w ciągu wieków poprzez przenikanie kultur, wymianę idei i ludzi w tym regionie osiągnęły. Tak jak Polacy demonstrowali w swych dziejach poczucie niższości wobec Niemców, wyższości zaś wobec Rosjan i innych wschodnioeuropejskich narodów słowiańskich, tak Czesi mają problemy z przewycięzeniem kompleksów wobec Niemców, lekceważą niekiedy Słowaków. Słowacy i Węgrzy potrzebują jeszcze wiele czasu na przewycięzenie historycznych urazów i uprzedzeń¹².

Ostatnim poziomem analizy, który należy uwzględnić w dyskusji na temat skutków odzyskania suwerenności politycznej i gospodarczej przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście pojawienia się w tych krajach postaw ksenofobicznych i nacjonalistycznych jest problem jak te postawy wpisują się w dyskusję europejską,

¹¹ A. Wolf-Powęska, *Oswojona...*, op. cit., s. 319–320.

¹² A. Wolf-Powęska, *Pokomunistyczna...*, op. cit., s. 14.

która od samego początku tam się toczy. Rok 1992 (podpisanie traktatu z Maastricht wpłynęło na przyspieszenie tej dyskusji w Europie). Dylemat, przed jakim stanęły społeczeństwa państw byłego bloku wschodniego i społeczeństwa państw powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego, Jugosławii i Czechosłowacji dotyczył tego, jak celebrować odzyskaną suwerenność, a jednocześnie uczestniczyć w europejskich procesach integracyjnych, w których starły się, i nadal się ścierają co najmniej dwie wizje Europy. Pierwsze to wizja Europy („Europa ojczyzn”) jako sumy państw narodowych, druga to wizja federacji państw europejskich („Stany zjednoczone Europy”), w której rola państw narodowych ulegnie zmniejszeniu, a najważniejszym poziomem integracji społeczeństw europejskich miałyby być regiony.

Od samego początku większość elit politycznych państw środkowoeuropejskich przyjęła pespektywę europejską jako alternatywę dla dotychczasowych struktur, w których państwa te zmuszone były funkcjonować do roku 1989. Warto w tym miejscu podkreślić, że często elity te wyprzedzały swoje społeczeństwa, które były bardziej zachowawcze. Wynikało to z obawy, aby jedna zależność, „zależność od Moskwy” nie została zastąpiona inną zależnością, „zależnością od Brukseli”. Wraz z upływem czasu część środowisk politycznych przejęła tę retorykę i wykorzystuje ją przy każdej okazji (wybory, referenda, debaty publiczne) do realizacji swoich partykularnych celów. Euroseptycyzm rozumiany jako niechęć, a w niektórych formach wrogość, wobec integracji europejskiej jest źródłem ich legitymizacji, co nie przeszkadza im w zasiadaniu w ławach Parlamentu Europejskiego. Swoją rolę w wyborach do tej instytucji tłumaczą oni nieodmiennie chęcią obrony interesów narodowych, zaprzeczając tym samym istocie funkcjonowania tej instytucji.

Jak się jednak wydaje w większości społeczeństw postsocjalistycznych, które mają możliwość uczestnictwa w dialogu europejskim dominuje postawa proeuropejska, która współwystępuje z inną, nazywaną przez Gerard’a Delanty’ego europeizmem. Pojęcie to bezpośrednio wynika z jego definicji idei europejskiej, o której pisze, że jest ona „modelem kulturowym, koncepcją kulturową, i jako taka nie może przypisywać uniwersalnej ważności. Jest ona bezrefleksyjną kategorią reprodukcji kulturowej. [...] Idea europejska staje się więc nieuchronnie podstawą podziałów i konstrukcją strategiczną, zbudowaną na różnicach. Upolitycznienie tej idei to w gruncie rzeczy definiowanie Europy nie poprzez to, co ludzi łączy, lecz to, co ich odróżnia od nieeuropejskiego świata, a nawet to, co różni ich między sobą”¹³. Głównym celem, jaki stawia przed sobą Delanty jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jaka ma być Europa, „[...] jak idea europejska wiąże się z procesami tożsamości zbiorowej, która umacnia dominację centrum nad peryferiami. Pojęcie tożsamości europejskiej – z definicji – rozumiem jako tożsamość zbiorową, która skupia się na idei europejskiej, ale jednocześnie może być podstawą tożsamości indywidualnej”¹⁴. Opisując i analizując zjawisko europeizmu Delanty przestrzega przed fałszywą opozycją między ideą europejską jako alternatywą dla idei państwa narodowego. „Idea europejska jest zbyt często błędnie postrzegana jako kosmopolityczny ideał jedności oraz jako alternatywa szowinizmu państwa narodowego. [...] Ideę tę należy rozpatrywać w szerokim kontekście świato-

¹³ G. Delanty, op. cit., s. 21–22.

¹⁴ Ibidem, s. 23.

poglądowym i nie traktować państwa narodowego jako jej wroga, państwo to bowiem warunkuje istnienie idei europejskiej. [...] Europa była produktem rozmaitych kultur: kultury naukowo-technologicznej, burżuazyjnej kultury wysokiej czy tzw. oficjalnej kultury europejskiej, która teraz próbuje się tworzyć. Zjawisku europeizmu rzadko towarzyszyła polityka związana bezpośrednio ze społeczeństwem, rozumianym jako „społeczeństwo obywatelskie”, czy ze „sferą publiczną” jako dziedziną różną od państwa. Europeizm może mieć jakiś sens tylko wtedy, gdy nie będzie się używać tożsamości zbiorowych jako filarów podtrzymujących konstrukcję makroinstytucji. Chrześcijaństwo, cywilizacja, Zachód, imperializm, rasizm, faszyzm, nowoczesność – te zagadnienia, ściśle związane z ideą europejską mają niewiele wspólnego z rzeczywistymi doświadczeniami życia codziennego. Oficjalna, skodyfikowana wersja kultury europejskiej nie ma nic do zaoferowania milczącej mniejszości. Nic więc dziwnego, że tak pociągające są dla niej ideologie nacjonalistyczne i rasistowskie czy nowe ideologie materialistyczne”¹⁵.

Delanty twierdzi, że europeizm to efekt odrodzenia się po roku 1989 koncepcji Mitteleuropy jako alternatywy dla rozumienia tego czym ma stać się w przyszłości Europa prezentowanego przez polityków Unii Europejskiej. Wyraża on pogląd, że istnieją ściśle związki między tożsamością narodową a tożsamością europejską „[...] wraz z wyłonieniem się tożsamości europejskiej dawne tożsamości narodowe, uśpione od 1945 roku, przybrały zupełnie nową postać i spowodowały, że procesy europeizmu i nacjonalizmu znalazły wzajemne odbicie w swoich programach”¹⁶. W związku z powyższym wydaje się, że głównym problemem, jaki stoi przed Unią Europejską jest przekonanie do wizji formułowanej przez zwolenników postępu procesu integracji (głębiej a nie koniecznie szerzej) społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej, które postrzegają ten proces często jako rosnącą kontrolę biurokratyczną, centralizację polityczną, socjotechniki związane z zarządzaniem kryzysami gospodarczymi. Brakuje im wizji tożsamości zbiorowej, postnarodowej, tożsamości akceptowalnej na poziomie krajów członkowskich, co musi doprowadzić do wzmocnienia tożsamości narodowej, ponieważ europeizm jest pozbawiony tradycji, a państwo odwołuje się do sentymentów populistycznych, które są powtórnie zawłaszczane przez tożsamości narodowe. Po debacie w Maastricht ruch integracyjny nabrał rozmachu, jednak z drugiej strony idea państwa narodowego potwierdziła swoją siłę, zwłaszcza po stronie europejskich środowisk prawicowych. Choć jedność była i nadal jest pociągająca, to tylko na poziomie idei, abstrakcyjnej dyskusji, jednak gdy za nią kryły się konkretne rozstrzygnięcia, które społeczeństwom, głównie „starej Europy” kojarzyły się głównie z kosztami, to entuzjazm stawał się coraz mniejszy. Dla społeczeństw „nowej Europy” tym kosztem była konieczność ograniczenia nowo odzyskanej suwerenności. Delanty twierdzi, że w latach 90. „europeizm stanowi [stanowił – przyp. aut] jakby strategię ideologiczną, która wyraża wrogość, szowinizm. Dzieje się tak dlatego, że dla różnych ludzi w rozmaitych kontekstach Europa ma różnorodne znaczenia. Europeizm nie jest pakietem ustalonych idei i ideałów, dzięki którym może on jednostronnie aspiro-

¹⁵ Ibidem, s. 17–18.

¹⁶ Ibidem, s. 171.

wać do stanowienia alternatywy szowinizmu narodowego i ksenofobii. Jest on strategią dyskursu, konstytuowania ciągle zmieniającymi się definicjami odniesienia”¹⁷.

Dla Europy Zachodniej europeizm jest wynikiem ukształtowanego w okresie reformacji podziału na Północ–Południe oraz niejednorodnym rozwojem kapitalizmu. Z kolei dla Europy Wschodniej jest on wynikiem silnego rozłamu politycznego, gospodarczego, kulturowego, jako pozostałości po podziale tej części kontynentu europejskiego między Rosję, Austro-Węgry, Niemcy i Imperium Otomańskie.

W tej części Europy jednostkowa i zbiorowa tożsamość wiąże się nierozzerwalnie z kwestiami narodowymi i europejskimi, jest elementem problemów integracyjnych. Rozpad Związku Radzieckiego, Jugosławii i Czechosłowacji unaczniła pytanie o przyszłość społeczeństw wieloetnicznych. Tam bowiem, gdzie podziały językowe, religijne, etniczne pokrywały się z podziałami społecznymi i ekonomicznymi nagromadził się materiał wybuchowy. Rozwiązanie kwestii jedności tych społeczeństw, utrzymywanej dotąd siłą, stało się jednym z największych wyzwań przełomu XX i XXI wieku.

Narody Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej w warunkach odzyskanej nagle wolności pragnęły zająć jak najlepszą pozycję. Nikt nie chciał znaleźć się w sytuacji mniejszości otoczonej przez obcych. Anna Wolf-Powęska twierdzi, że tu „[...] z procesami demokratyzacji państw nie szły w parze procesy demokratyzacji społeczeństw, a idea wielokulturowych otwartych społeczeństw ciągle jeszcze bardziej funkcjonuje w sferze iluzji aniżeli realnej rzeczywistości. Etniczna tożsamość rodziła wiele trudności chociażby z tego względu, iż od wewnątrz łatwo się do niej odwołać, mobilizować do różnych działań, trudno ją natomiast od zewnątrz kwestionować. Sztuka tworzenia warunków, w których obywatele stanowiący mniejszość mieliby poczucie podwójnej przynależności i lojalności – najbardziej, jak się wydaje optymalny sposób rozwiązywania konfliktów etnicznych – wydaje się nadal odległą perspektywą”¹⁸.

Dialektyka oczekiwań po 1989 r. prowadzi do sytuacji, kiedy stare problemy chcąno rozwiązywać po nowemu, będąc jednocześnie świadomym potrzeby pewnej kontynuacji. Nowa rzeczywistość w nowo powstałych państwach środkowoeuropejskich rodzi wiele ambiwalentnych sytuacji. „Narody środkowej Europy pretendujące do wspólnot europejskich nie były w swej większości świadome faktu, że o ile wspólnota etniczna wyznaczona przez obszar, historię, język, dana jest jakby z góry, o tyle wspólnotę obywateli w demokratycznym państwie należy stworzyć. [...] Dzieje narodów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, gdy zagrożenie bytu narodowego było codziennym doświadczeniem, tłumaczy podporządkowanie się jednostki, zbiorowości i dominacji tożsamości kolektywnej”¹⁹. Ofiarami tej tożsamości są mniejszości etniczne, narodowe, religijne i obyczajowe.

Na zakończenie należy wyrazić nadzieję, że członkostwo państw Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej przyczyniać się będzie do przezwyciężenia problemów wyżej zdefiniowanych. Na chwilę, obecną po sześciu latach od rozszerzenia, w wyniku którego państwa Europy Środkowo-Wschodniej stały się członkami

¹⁷ Ibidem, s. 187–188.

¹⁸ A. Wolf-Powęska, *Oswojona...*, op. cit., s. 327–328.

¹⁹ Ibidem, s. 329.

Unii Europejskiej nastąpiło wyciszenie konfliktów, które wcześniej dały o sobie znać, jednak chyba jeszcze daleko jest do osiągnięcia sytuacji, gdy w państwach zdefiniowanych w oparciu o kryteria narodowe wschodni Europejczycy będą ze sobą żyć w dobrosąsiedzkich stosunkach, marginalizując ciężenie historii, odwołując się do dziedzictwa ich wielokulturowowej przeszłości.

W cieniu granicy niemiecko-niemieckiej

Debata nad spuścizną NRD

Wraz z rocznicą 20-lecia upadku muru berlińskiego rozgorzała w niemieckich mediach debata na temat dorobku NRD. Przyjęto tezę o legalności systemu, pomijając fakt konieczności jego prawnej i społecznej legitymizacji. W obliczu trwającego od 2009 roku kryzysu, podważane są zasady kapitalizmu, liberalnej gospodarki rynkowej i podkreślane błędy systemowe. Dominuje apoteoza systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej, sterowanej centralnie z przewagą przedsiębiorstw państwowych, gdzie pojęcie bezrobocia nie istniało. W opinii zwalnianych z pracy dominują głosy, że socjalizm w wersji light wart jest powtórzenia.

Instytut Badania Opinii Publicznej Infratest Dimap 3000 przeprowadził na zlecenie Fundacji Naumanna, związanej ściśle z FDP sondę na temat wartości, które odgrywają ważną rolę w społeczeństwie niemieckim. Połowa badanych było zdania, że wiele zdobywcy i osiągnięć zlikwidowanej Niemieckiej Republiki Demokratycznej należałoby zachować. Również połowa obywateli wschodnich Niemiec uważa, że zachodni system, bez pytania ich o zdanie, został im narzucony. 39% Niemców wschodnich chciałoby powtórki socjalizmu. Na terenie całego kraju tę opinię podziela 28% badanych. Ogólnie Niemcy bardzo krytycznie oceniają zjednoczenie, prawie 38% (zachodni 41%, wschodni 25%) uważa, że ich obecne problemy spowodowane są kosztami zjednoczenia. 72% obywateli uważa, że jedność przyniosła reformy, które w NRD były konieczne, ale nie niemożliwe do realizacji¹.

Nastąpiła także erozja podejścia do pojęcia wolności. Gdy w roku 2006 76% ankietowanych uważało wolność za bardzo ważną, to obecnie jest to 71% respondentów. Bardzo zadowolonych z porządku politycznego jest tylko 7% Niemców na zachodzie i 4% na wschodzie, a niezadowolonych z demokracji jest 35% badanych. Ta grupa, określając swoje stanowisko, wskazuje na wiele niedociągnięć: brak bliskości partii i polityków z obywatelami (82%), biurokrację (71%) i bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu decyzji (74%). Jako państwo prawa postrzegane jest pozytywnie przez 2/3 obywateli, ale istnieje wyraźna różnica między wschodnimi i zachodnimi landami. W nowych krajach związkowych aż 51% nie jest zadowolonych z porządku prawnego w swoim kraju, gdyż jest dla nich zbyt skomplikowany, zaniepokojeni są zbyt dużą ilością uchwalanych uchwał i przedłużającymi się procesami sądowymi.

¹ J. Peter, Th. Jungholt, *Noch eine Chance für den Sozialismus?*, „Die Welt” z 3.04.2009, s. 12.

W kwestii porządku społecznego i gospodarczego prawie połowa nie jest z niego zadowolona, a jedna trzecia domaga się zwiększenia obciążeń dla najbogatszych. Tylko dla 1/3 obywateli wolność gospodarcza przedstawia jakąś wartość. Wobec alternatywy wolnego, konkurencyjnego rynku a bezpieczeństwem socjalnym, aż 47% wybrało drugą możliwość².

Według ankiety przeprowadzonej przez Lipski Instytut Badań Rynkowych na zlecenie czasopisma „Super Illu” (badania przeprowadzono na grupie 1035 kobiet i mężczyzn we wschodnich landach i we wschodniej części Berlina) 41% wschodnich Niemców zgodziło się z tezą, iż NRD było państwem bezprawia. Wśród zwolenników partii lewicowej aż 58% ankietowanych odrzuca takie sformułowanie. Opinia publiczna podzielona jest także w kwestii karania osób oskarżonych o strzelanie na wewnętrznej granicy niemieckiej. 46% respondentów odżegnuje się od wymierzania kary³.

Dyskusja nad spuścizną NRD podzieliła także niemiecką scenę polityczną. Polityk SPD Erwin Sellering, premier Meklemburgii-Pomorza Przedniego od października 2008 roku nawoływał do obiektywnej oceny dorobku NRD, oczekiwał wolnych od demagogii i uprzedzeń ocen. Wsparcie otrzymał od przewodniczącego frakcji lewicowej w Schwerińskim parlamencie Wolfganga Methlinga i wiceprezydenta Bundestagu Wolfganga Thierse (SPD). Ta zdecydowana postawa polityka z zachodniej części Niemiec została potraktowana jako pełen nadziei przyczynek do szczerzej debaty historycznej. Wolfgang Thierse zdystansował się wobec koncepcji postrzegania trudnych dziejów NRD jedynie w czarno-białych barwach. Należy, jego zdaniem przypomnieć wiele przyjaznych ludziom uregulowań, do których zaliczył między innymi NRD-owski system kształcenia, wzorcowy jego zdaniem dla innych krajów Europy. Temat ten wywołał ostrą ripostę polityka CDU, byłej członkini opozycji NRD-owskiej Very Lengsfeld. Przypomniała ona, że wyższe wykształcenie w NRD mogła otrzymać tylko osoba posiadająca odpowiednie poglądy i pochodzenie, albo umiała jego brak zrekomensować pełnym oddaniem dla systemu. Osoby krytykujące były usuwane ze szkoły i studiów. Selleringowi życzyła NRD-owskiego leczenia zęba, czyli bez środków znieczulających i z wolno obrotowym wiertłem⁴.

Brak satysfakcji z istniejących warunków życia, utrata bezpieczeństwa socjalnego, nieprzewidywalność czasów i niepokój o przyszłość koresponduje z poczuciem utraty bezpiecznej przeszłości. Banalizowane są doświadczenia historyczne w czasach realnego socjalizmu, a eksponowane pozytywy z jednostkowego losu, co zamazuje prawdę, kształtując nowy wizerunek historii. Debata dotycząca dziejów kilku pokoleń Niemców nie jest pierwszą i ostatnią próbą rozrachunku z komunizmem. Dyskredytacja tego okresu budzi sprzeciw i wywołuje poczucie marginalizacji. Partie opozycyjne kładąc nacisk na pamięć historyczną jako podstawową więź narodu traktują społeczeństwo NRD instrumentalnie w realizowaniu własnych celów politycznych.

² Ibidem.

³ *Für viele Ostdeutsche war DDR kein Unrechtsstaat*, „Welt” z 16.03.2009, www.welt.de/politik/article3384888/Fuer-viele-Ostdeutsche-war-DDR-kein-Unrechtsstaat.html, 16.03.2009.

⁴ Ch. Vollradt, *Wachsende Bereitschaft zur Verharmlosung*, „Junge Freiheit” z 27.03.2009, s. 5.

Zmiany na niemieckiej scenie politycznej

Po euforii zjednoczeniowej nastąpił długi i mozolny okres przebudowy gospodarczej kraju. Pięć nowych krajów związkowych, zajmujących dawny obszar Niemieckiej Republiki Demokratycznej weszło w skład federacji niemieckiej z wybieralnym w demokratycznych i bezpośrednich wyborach parlamentem, nowym systemem szkolnictwa i opieką medyczną, skopiowaną wg zachodnioniemieckiego wzoru. Pomimo pokaźnych kwot wpompowanych w przebudowę gospodarki nakazowo-rozdziałowej, przepaść mentalna społeczeństwa niemieckiego pozostała.

Po 20 latach od obalenia muru co trzeci mieszkaniec byłego NRD pragnie powrotu starego systemu socjalistycznego, a politolodzy, eksperci rynku, socjologowie bezwiednie różnicują oceny w kategoriach „starych” i „nowych landów”. Według pravicowego tygodnika „Junge Freiheit” tylko 49% obywateli dawnego NRD uważa, że ich sytuacja życiowa względem 1989 r. poprawiła się, a 1/4 uważa, że żyje im się gorzej, tylko 39% ankietowanych zauważyło korzyści ze zjednoczenia. W Niemczech zachodnich tylko 40% dostrzegło u siebie poprawę warunków życia. Jak konstatuje dziennikarz pierwszoplanowego artykułu zatytułowanego prowokująco „Niechęć do własnego kraju” – „materialne, duchowe i filozoficzne mury nie zostały usunięte, a jedynie przesunięte z Łaby nad Odrę”⁵.

Okres pojednoczeniowy doprowadził do głębokich podziałów, także niemieckiej sceny politycznej. Tradycyjne, wielkie partie chadeckie i socjaldemokraci nie znajdują zwolenników wśród wschodnich mieszkańców kraju. Coraz większym poparciem cieszą się partie lewicowe, pravicowe (na szczeblu lokalnym) i kandydaci niezależni. Największe poparcie ma wywodząca się z czasów NRD partia o zabarwieniu marksistowsko-leninowskim, ideologicznie i organizacyjnie potomkini SED, przemianowanej na PDS, a następnie na Die Linke. Wraz z rozpadem Niemieckiej Republiki Demokratycznej i procesem niemieckiego zjednoczenia rozpoczęła swoją bezpartyną walkę o przetrwanie. Pierwsze wybory do Bundestagu w 1990 roku zmusiły partię do szybkiej przebudowy jej struktur organizacyjnych i tworzenia partii ogólnoniemieckiej. Jej comeback nastąpił w 1994 r., gdy na nowo ożyła nostalgia za minioną przeszłością. Rozczarowanie rozwojem gospodarczym zjednoczonych Niemiec skierowało uwagę wyborców w nowych krajach związkowych na postkomunistów. Wzmacniając szeregi zwolenników połączyła się z WASG w roku 2005, a pozyskanie polityka SPD Oskara Lafontaine skutkowało dużym przyrostem liczby członków⁶.

Przemianowanie tego konglomeratu 17 lipca 2005 r. na Linkspartei.PDS (Die Linke) przypieczętowało symbolicznie połączenie obu partii. Bez kooperacji partii i popularnego polityka Oskara Lafontaine jej wyborczy sukces w wyborach do Bundestagu w 2005 roku nie byłby możliwy. Osiągając w skali kraju 8,7% poparcie osiągnęła najlepszy wynik w swojej historii i uplasowała się przed Zielonymi jako czwarta partia w niemieckim systemie politycznym. Ten sukces udał się głównie dzięki głosom starych krajów (4,9%), które były głosami protestu przeciwko reformom rządzącej koalicji SPD i Zieloni⁷.

⁵ T. Hinz, *Die Unlust am eigenen Land*, „Junge Freiheit” z 9.01.2009, s. 1.

⁶ Zob. szerzej, I. Janicka, *Niemieckie partie polityczne. Vademecum*, Piła 2008.

⁷ F. V. Decker, *Neu, Handbuch der deutsche Parteien*, Wiesbaden 2007, s. 319.

Obecnie we wszystkich „nowych” krajach związkowych Die Linke ma swoich przedstawicieli w parlamentach (Brandenburgia – 29, Meklemburgia-Pomorze Przednie – 13, Saksonia – 31, Saksonia-Anhalt – 26, Turyngia – 28, Berlin – 23) i dodatkowo w czterech „starych” krajach (Brema – 7, Hamburg – 8, Hesja – 6, Dolna Saksonia – 11)⁸. Efektem rozdrobnienia politycznego i braku wyraźnej przewagi „starych” partii jest konieczność budowania różnych dziwnych koalicji np. w Berlinie SPD współrządzi z Die Linke.

W roku 2008 w dwóch wyborach do Landtagów w Hamburgu i Dolnej Saksonii, a w 2009 r. w Hesji weszli przedstawiciele Linke, którzy jeszcze przed 5 laty nie byli w ogóle brani pod uwagę. Obecność tej partii w zachodniej części RFN stała się faktem. Zaczęto mówić o pięciopartyjnym systemie. Nawet w wyborach komunalnych w Brandenburgii Linke jest drugą partią po SPD pozostawiając w tyle CDU, której 27% poparcie z roku 2003 spadło na 20%. Polityczny krajobraz Brandenburgii jest podzielony, połowa obywateli nie poszła do urn, a 37% głosów oddano we Frankfurcie i 30% w Poczdamie na partię lewicową Die Linke, co świadczy o dużej popularności tej partii i wiary wyborców w głoszone przez nią hasła. W zachodniej części Niemiec, gdzie Die Linke ma z wyjątkiem kraju Saary słabe struktury partyjne, bazuje na organizowanych protestach z hasłami przeciwko „chodzeniu na pasku UE”, grabieżczemu kapitalizmowi, udostępnianiu miejsc pracy dla obcokrajowców. Tak sformułowane hasła przysparzają tej populistycznej partii wielu zwolenników wśród bezrobotnych i słabych socjalnie obywateli⁹.

Wydaje się jednak, że partia ta nie osiągnęła swojego szczytu możliwości wyborczych bazując na wiernym elektoracie i żywych wciąż sentymentach po dawnym NRD. Należy zwrócić uwagę, że to rozwarstwienie wykorzystują partie ekstremistyczne i małe tworzące się *ad hoc* ugrupowania obywatelskie, które przyciągają skutecznie niezdecydowanych wyborców. Na szczęście nie nadszedł prorokowany przez prasę pravicową tryumf partii pravicowych, ekstremistycznych o zabarwieniu nazistowskim. Nie ma ich w Bundestagu, ale obie partie są reprezentowane w prawie wszystkich 14 okręgach Brandenburgii oraz w Poczdamie i Cottbus. Ogółem NPD i DVU według stanu na rok 2010 ma 20 reprezentantów w parlamentach lokalnych (Brandenburgia – 6 z DVU, Meklemburgia-Pomorze Przednie – 6 z NPD, Saksonia – 8 z NPD).

Wskazane wyżej zmiany na niemieckiej scenie politycznej odzwierciedlają krytykę partii politycznych i są wyrazem nieufności wobec elit politycznych, które są fundamentem systemu politycznego. Roźdźwięk pomiędzy zinstytucjonalizowaną sferą polityki a obywatelami jeszcze bardziej osłabia kształtującą się przestrzeń publiczną. Z drugiej strony mobilizuje niekiedy zwykłych obywateli do zaangażowania się w poparcie ulubionego polityka. Sprawami bez precedensu były zorganizowane w Internecie akcje poparcia dla kandydata SPD i Zielonych na prezydenta Joachima Gaucka w czerwcu 2010 r. oraz ogromny sukces nieznannej partii Die Piraten podczas wyborów do Bundestagu 27 września 2009 r.

⁸ *Statistisches Jahrbuch*, Wiesbaden 2009, s. 107.

⁹ H. Christians, *Von Solidarität keine Spur*, „Junge Freiheit” z 27.02.2009 s. 4; H. Rohbohm, *Auf Kurs gebracht*, „Junge Freiheit” z 6.03.2009, s. 5.

Die Linke – partia nostalgii i roszczeń

Niebezpieczeństwem zagrażającym demokracji niemieckiej, którym straszili od lat liczni politolodzy i socjologowie był zawsze prawicowy ekstremizm. W ostatnich latach coraz większą uwagę zwraca się jednak na ekstremizm lewicowy, który stanowi największy potencjał osobowy wraz z zapleczem partyjnym. Od roku 2005 ilość ekstremistów lewicowych gotowych do przemocy wzrosła z 67 ugrupowań do 70 w roku 2007, obejmując w 2005 r. 5,5 tysiąca osób, 6 tysięcy w roku 2006 i 6,3 tysiąca w 2007 r. Łącznie z ugrupowaniami marksistowskimi, leninowskimi tworzą 128 ugrupowań zrzeszających 31,1 tysiąca osób (Urząd Ochrony Konstytucji – raport za rok 2007, s. 134). Dwaj badacze ekstremizmów niemieckich z Chemnitz Eckhard Jeske i Jürgen P. Lang wydali książkę pt. *Die Linke – cwany ekstremizm niemieckiej partii* wyd. Monachium 2008, w której prześledzili historię partii oraz jej przywódców. Analizują w niej także wyniki wyborcze na szczeblu krajowym, federalnym i europejskim od 1990 r. po ostatnie wybory ze stycznia, gdzie po raz pierwszy w zachodniemieckim kraju związkowym Hesji przedstawiciele lewicy są obecni w parlamencie i współtworzą tamtejszą scenę polityczną. Autorzy nie pochyłili się nad radykalną organizacją młodzieżową partii Linksjugend Solid, która określa siebie jako socjalistyczna, antyfaszystowska i feministyczna, a to ona właśnie zdobywa duże poparcie wśród młodych na Zachodzie, szczególnie podczas licznych demonstracji.

Zdaniem socjologa i badacza zachowań młodzieży Wolfganga Gaisera najbardziej narażona na populizm Die Linke jest młodsza część społeczeństwa. To oni najwyraźniej odczuwają trudy w zdobywaniu wykształcenia, nie akceptują obowiązku zdobywania zawodu i uczestniczenia w całym mozolnym procesie edukacyjnym. Nie mają zaufania do polityków i obecnych partii, oczekują państwa socjalnego, opiekuńczego, co plasuje ich po lewej stronie niemieckiej sceny politycznej¹⁰.

Nie ma miesiąca by niemiecka prasa nie donosiła o walkach ulicznych pomiędzy ekstremistami prawicowym i lewicowymi oraz ich starciach z policją. Akty wandalizmu w roku 2008 wyraźnie wzrosły w porównaniu z rokiem 2007. W samym Berlinie Friedrichshain-Kreuzberg policja odnotowała już na początku roku 2009 podpalenia 270 luksusowych aut; w tym 52 mercedesów, 24 BMW, 30 VW, 22 Opl¹¹.

Ewidentnym przykładem skutecznej działalności ekstremistów lewicowych jest los firmy „Brevik”, produkującej odzież marki „Thor Steinar”, kupowanej przez prawicowych ekstremistów. Otwarcie sklepów w Berlinie i Hamburgu towarzyszyły masowe demonstracje, doszło do wybicia wystaw sklepowych, zniszczenia fasad budynków¹². Lewica osiągnęła swoje, tydzień później obydwie sklepy zamknęto¹³.

Partia Die Linke cały czas zмага się ze swoją przeszłością. Szerokim echem odbiły się w niemieckich mediach skandale finansowe i działalność szpiegowska elit partyjnych dla STASI. Nadal niewyjaśnioną kwestią pozostaje majątek przejęty po SED, a oddany w nadzór w 1991 r. pod administrację powierniczą. Po dwóch konfrontacjach

¹⁰ Forscher, *Jugend wandert nach links*, „Junge Freiheit” z 27.02.2009, s. 4.

¹¹ W. Becker, *Auch 2009 brennen Autos*, „Junge Freiheit” z 9.01.2009, s. 6.

¹² P. Westphal, *Terror gegen Hemden*, „Preußische Allgemeine Zeitung” 11.10.2008, s. 3.

¹³ *Thor Steinar muß schließen*, „Preußische Allgemeine Zeitung” z 18.10.2008, s. 5.

z niezależną Komisją do spraw majątków partii i organizacji masowych NRD (UKPV) otrzymała podobnie jak inne organizacje swój majątek z powrotem. Uznano że został pozyskany zgodnie z prawem i nie pochodził z wyłączenia. Nie wiadomo jednak do tej pory ile majątku SED udało się ukryć poprzez luki prawne. Ze względu na priorytet tej partii w zabezpieczeniu źródeł finansowych nie można wykluczyć, że partia do dzisiaj czerpie profity z nielegalnie przejętego majątku.

Hubertus Knabe, historyk, kierownik muzeum w dawnym więzieniu STASI w Berlinie Hohenschönhausen, w swojej książce *Honeckers Erben – Die Wahrheit über die Linke* wysunął tezę, że Republika Federalna zagrożona jest zwolennikami spuścizny Honeckera. W liczącej ponad 400 stron publikacji donosi o nieznanym do tej pory majątku byłej SED. Istniejące na oficjalnych kontach partii 6,3 miliarda marek na początku lat 90., to nic w porównaniu z tymi, które zaginęły i których poszukiwania są skutecznie przez tę partię torpedowane. Nie wiadomo również, jakie datki i ile przekazywanych jest na konta Die Linke. Zgodnie z ustawą o partiach obowiązek publikowania darowizn powyżej 10 000 euro wymusił publikację listy darczyńców. Znaleźli się na niej główni funkcjonariusze. Bodo Ramelow przewodniczący frakcji w turyńskim Landtagu podarował PDS w okresie 4 lat ponad 50 000 euro, wiceprzewodnicząca Bundestagu Petra Pau prawie 60 000, a ex-premier NRD Hans Modrow ponad 40 000.

Knabe zwraca także uwagę na brak programu partii, gdyż jego stworzenie od początku przysparzało wielu trudności. Nie potrafili opowiedzieć się jednoznacznie co do spuścizny NRD. Długo wahali się czy chcą wejść do rządu, czy pozostać w opozycji. Nie wiedzą wreszcie czy należy zlikwidować gospodarkę rynkową, czy lepiej ją reformować. W najważniejszych kwestiach pozostają niejednomyślni. W dążeniu do socjalizmu chcieliby bezpłatnych przedszkoli, bezpłatnego kształcenie, szerokiego wsparcia państwa na drodze edukacyjnej, wysokiej jakości jednakowych dla wszystkich ubezpieczeń zdrowotnych, i wsparcia dla mniejszości narodowościowych. Frakcja SPD w Bundestagu wyliczyła, że w okresie dwóch lat obecności tej partii w Bundestagu, Die Linke złożyła wnioski, które mogą kosztować skarb państwa 150 miliardów euro. Zdaniem autora książki partia doprowadzi kraj do destabilizacji, symptomy kryzysu będą mocniej odczuwalne, a zamożna Republika Federalna Niemiec odchodzi w zapomnienie. Populiści i demagodzy tej partii, którzy nie wniosą niczego do naprawy problemów, mogą być jeszcze bardzo niebezpieczni, gdy połączą swoje hasła ze spuścizną dyktatury leninowskiej – skonstratował Knabe¹⁴.

Jeszcze ostrzej na temat tej partii odniósł się stały komentator gazety „wypędzonych” „Preußische Allgemeine Zeitung” Klaus Rainer Röhl, gdy po raz pierwszy w historii Hesji Die Linke dostała się do tamtejszego Landtagu. Skrytykował partię za brak równego traktowania zbrodni faszystowskich z komunistycznymi, za atakowanie partii prawicowych, a niedostrzeganie tragedii stalinizmu, ofiar Katynia. Ta postawa w jego opinii świadczy, że „antyfaszyści z Die Linke są ślepi na lewe oko”¹⁵.

W roku 2004 Die Linke w wyborach do Parlamentu Europejskiego uzyskali 6,1% poparcie i tym samym wprowadzili 7 kandydatów na salony europejskie, a w 2009 r.

¹⁴ H. Knabe, *Honeckers Erben. Die Wahrheit über die Linke*, Berlin 2009.

¹⁵ K. R. Röhl, *Im Wald von Katyn blühen die Rosen*, „Preußische Allgemeine Zeitung” z 18.10.2008, s. 8.

podniosła wynik o 1,4 punkty procentowe. Dotychczasowi od 10 lat obecni w parlamencie przedstawiciele Die Linke Sylvia Kaufmann i Andre Brie nie pojawili się na pierwszym miejscu. Według nieoficjalnych informacji zarzuca im się zbyt przyjazne stanowisko wobec UE, a ta w ocenie członków partii uważana jest za maszynę wojkowego zbrojenia, aparat społecznego wyzysku i ucisku. Jej przywódcy pierwotni Gregor Gysi i Oskar Lafontaine zaskarżyli Traktat lizboński do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Na miejscu pierwszym listy lewicowej pojawił się przewodniczący frakcji Die Linke w Bundestagu od 1990 r. i obecny przewodniczący partii Lothar Bisky. Na zjeździe partii uzyskał 93,4% głosów poparcia i o którym pravicowa gazeta tryumfalnie pisała, że jest byłym funkcjonariuszem SED, negocjującym ostrzeliwanie granicy niemiecko-niemieckiej i ma ścisłe kontakty z byłym przewodniczącym Rady Państwa NRD Egonem Krenzem. Miał być gościem na przyjęciu wydanym przez Krenza, gdy ten opuścił areszt w 2003 r.¹⁶ Poziom jakości życia ma wpływ na wybory polityczne Niemców. W wyborach do niemieckiego Bundestagu we wrześniu 2009 r. partia Die Linke osiągnęła przewyższający wszelkie sondaże i najlepszy od 1994 roku wynik 11,9%.

Wyborcy Die Linke zmienili się na przestrzeni 20 lat diametralnie. Do 1993 r. partia nosiła znamiona partii elitarniej. Wyborcami byli ludzie odpowiednio wykwalifikowani z dobrymi dochodami. Robotnicy nie byli zbyt reprezentowani, a gros członków to urzędnicy na stanowiskach kierowniczych. Z końcem roku 1993 nastąpiła zmiana grupy docelowej. Szczególnie w nowych krajach stawała się partią ludową. Do wyborów Bundestagu w 2005 r. niosła na swoich sztandarach hasła socjalne, kierując je do niższych klas społecznych. Największy wzrost poparcia odnotowała wśród bezrobotnych (15%) i bezwyznaniowców. Zaczęto wykorzystywać nostalgię za NRD i wytwarzać w tamtejszym społeczeństwie wrażenie obywateli drugiej klasy, pomijanych przez społeczeństwo RFN. Zyskała na deficycie instytucji politycznych i społecznych we wschodnich Niemczech, mobilizując krytyków zjednoczenia, sceptyków, malkontentów. W ogólnej ocenie partia znajduje się pomiędzy demokracją a ekstremizmem. Wspiera ekstremistów lewicowych działających poza partią, a z zasadami demokratycznymi, które deklaruje, nie ma nic wspólnego. Pozostaje opozycją wobec panujących stosunków społecznych i politycznych, stawiając sobie za cel przewyższenie kapitalizmu. Wzorem programowym jest manifest komunistyczny, swobodny rozwój i dobrobyt wszystkich ludzi z upaństwowieniem środków produkcji. W jej planach znajduje się zbudowanie trzeciego rynku pracy – publicznego sektora zatrudnienia i sprawiedliwszy rozdział dóbr w celu zniwelowania różnic społecznych. Jedną z metod jest podwyższenie podatków dla wszystkich właścicieli ziemskich i spadkobierców majątków¹⁷.

Die Linke nie zrewidowała swojego obrazu historycznego i pozostaje wierna pozytywnemu obrazowi NRD. Uważa się za wiarygodną, gdyż w momencie powstawania NRD była partią antyfaszystowską, antykapitalistyczną i pacyfistyczną, pozostając alternatywą wobec zachodnich Niemiec. Nie dopuszcza do siebie argumentów o jej totalitarnej genezie, gdyż jak twierdzi w swoim programie „budowa lepszego społec-

¹⁶ H. Christians, *Von Solidarität...*, op. cit., s. 4.

¹⁷ F. V. Decker, *Neu, ...*, op. cit., s. 325.

czeństwa i pokojowych Niemiec nie wymaga przeproszenia”. Jej dalszy byt zależy w dużej mierze od poparcia społecznego dla partii prawicowych i sytuacji gospodarczej w RFN. Mając silne zaplecze na terenach wschodnich Niemiec, skutecznie zdobywa też zwolenników na nieznaną jej do tej pory zachodniej scenie politycznej. Socjalistyczny populizm Die Linke stał się skuteczny, przewycięża ataki liberalnych i prawicowych mediów, skandale i wszystkie kryzysy polityczne. Wprowadzając do Bundestagu XVII kadencji 76 posłów udowodniła, że jest mocną opozycją, z którą należy się liczyć. Według wszystkich prognoz pozostanie stałym elementem niemieckiej sceny politycznej.

Dysproporcje ekonomiczne

Czwarta na świecie potęga gospodarcza – Niemcy – szczególnie dotkliwie odczuła skutki największego od czasu II wojny światowej kryzysu gospodarczego. Według Federalnego Urzędu Statystycznego w Wiesbaden produkt krajowy brutto w roku 2009 zmniejszył się o 5%, deficyt wyniósł 3,3%, czyli w budżecie zabrakło około 77,2 mld euro. Bankructwa firm, banków wywoływały falę niepokoju społecznych i wymuszały szybką reakcję władz federacyjnych. Podjęte przez rząd interwencje uspokoiły nastroje, ale nie zmieniły faktu słabej koniunktury w gospodarce niemieckiej. Ze względu na wybory do Bundestagu i Parlamentu Europejskiego część z reakcji rządowych miała czysto charakter polityczny, a wielu ekonomistów określiło rok 2009 „rokiem socjalistów”. W następstwie kryzysu pojawiła się konieczność zaciskania pasa, a rząd koalicji CDU/CSU i FDP przyjął na nadzwyczajnym posiedzeniu drastyczny plan oszczędnościowy na rok 2011.

Gdy rząd Angeli Merkel zapowiedział największy pakiet pomocowy w historii RFN w wysokości 50 miliardów euro dla ratowania banków i przedsiębiorstw, przedstawiciele partii koalicyjnej, ekonomiści i politycy skupieni w związanej z CDU Fundacji Konrada Adenauera ostrzegali przed niebezpieczeństwem wypaczenia zasad gospodarki rynkowej. Paul Bauwens-Adenauer, wnuk pierwszego kanclerza RFN i prezes Izby Przemysłowo-Handlowej w Kolonii zarzucił Michaelowi Glos (CDU), ówczesnemu ministrowi gospodarki w rządzie zaprzepaszczenie reguł gospodarki rynkowej, która przez 60 lat zbudowana na gruncie wolności i odpowiedzialności zapewniła dobrobyt i była skutecznym modelem społecznym. Także profesor ekonomii, były ekspert ds. rozwoju gospodarczego w rządzie Ulrich van Suntum ostrzegł koalicję przed niebezpieczeństwem źle obranej strategii państwowego ratowania przedsiębiorstw. Uważał, że wraz z erozją wolnego rynku, w krótkim czasie zniszczeniu ulegnie sama demokracja. Wszelkie parasole ochronne, poręczenia państwowe, premie za złomowanie aut¹⁸ przypominają powtórkę z okresu socjalistycznej gospodarki planowej. Honorowy przewodniczący FDP Otto Graf Lambsdorff, były minister gospodarki w latach 1977–1984 uważa, że CDU pożegnało się z głównymi zasadami socjalnej go-

¹⁸ Abwrackprämie to premia w wysokości 2,5 tys. euro do zakupu nowego auta, gdy właściciel odda swoje co najmniej 10-letnie na złom. Państwo przeznaczyło na ten cel ponad 5 mld euro do końca 2009 r.; za: A. Kublik, *Berlin napędza boom w autach*, „Gazeta Wyborcza” z 9.04.2009, s. 25.

spodarki rynkowej w czasach urzędowania kanclerz Angeli Merkel i ugruntowało politykę częściowo przypominającą czasy NRD, o czym zresztą, jak wytknął Lambsdorff świadczy biografia pani Merkel¹⁹.

Trudno nie zgodzić się z prezentowaną tezą, gdyż przykłady interwencjonizmu państwowego są widoczne. Typowym przykładem populistycznych działań rządu jest wprowadzenie od 1 stycznia 2009 r. Funduszu Zdrowotnego, który po raz pierwszy w historii ubezpieczeń zdrowotnych będzie pobierał jedną taką samą składkę dla wszystkich Kas Chorych. Składka będzie określana nie przez Kasę Chorych, a przez rząd. Wszystkie one wraz z dopłatami państwowymi będą wpływały najpierw do Funduszu dopiero potem w postaci stawki ryczałtowej do Kasy Chorych. Dodatkowe usługi będą rozliczane z końcem kwartału. W efekcie lekarze otrzymują to samo wynagrodzenie za usługę medyczną w dużym i małym mieście, a brak przewidywalnych wpływów doprowadzi do zamknięcia wielu praktyk lekarza rodzinnego. Wyceniony koszt usługi, jak w socjalizmie, stracił swoją funkcję sterującą. Państwowa dyspozycyjność czasu pracy przypomina realizację planów w starej NRD z tą różnicą, że za prace ponadplanowe otrzymywało się dodatkowe wynagrodzenie. Koalicja wprowadziła także w pięciu branżach płace minimalne, których wysokość określa minister pracy. Postanowiono także wydłużyć okres pracy tymczasowej do 18 miesięcy i dłużej wypłacać zapomogę dla bezrobotnych. Jak twierdzi Lambsdorff, powołując się na doświadczenia lat 70- i 80-tych ludzie dotknięci bezrobociem nie podejmą pracy tymczasowej, której i tak nie ma, a pozostaną jedynie dłużej bezrobotnymi²⁰.

Branża energetyczna także odczuła skutki interwencjonizmu państwowego. Gdy ceny energii poszły w zeszłym roku w górę, ówczesny minister środowiska Sigmar Gabriel (SPD) nakazał firmom energetycznym zagwarantowanie najniższym socjalnie niższą taryfę. Faktycznie to państwo przejmuje koszty ogrzewania dla beneficjentów reformy socjalnej Hartz IV. Upaństwowienie ma też miejsce na poziomie komunalnym. Dużo miast i gmin od początku lat 90-tych sprywatyzowało wiele usług jak; składowanie odpadów, oczyszczalnie ścieków, pielęgnacje terenów zielonych. Obecnie trend jest odwrotny. Coraz więcej gmin wypowiedzia swoje umowy z prywatnymi przedsiębiorstwami. Zdaniem prezesa Rady Gospodarczej CDU Kurta Lauka nie wszystko da się wytłumaczyć kryzysem. „Koalicja stworzyła program wydatków, ale nie ma żadnej koncepcji likwidacji przeszkód inwestycyjnych. Nie obniża się podatków, nie wspiera prywatnych inwestycji w budowę elektrowni, rozwój odnawialnych źródeł energii czy rozbudowę lotnisk”, alarmował tygodnik gospodarczy „Wirtschaftwoche”. „Nie ma ustawy przyspieszającej inwestycje, która byłaby odpowiedzią na kryzys gospodarczy, wzmocniłaby siłę nabywczą obywateli i zdolności inwestycyjne przedsiębiorstw. Akcje ratunkowe rządu nakręcają spiralę i torują prostą drogę do socjalizmu”²¹.

Niemieccy znawcy przedmiotu przestrzegają przed tzw. Teorią Stamokap (Staatsmonopolkapitalismus) pochodzącą od ojca marksistowskiej rewolucji rosyjskiej Lenina, której podstawy teoretyczne stworzył ekonomista i filozof z Trewiru Karol Marx. Kapitalizm prowadzi do powstawania wielkich koncernów, które opanowują państwo

¹⁹ *Noch mehr Staat*, „WirtschaftsWoche” z 19.01.2009, s. 53, 90–93.

²⁰ R. Bellano, *Populismus statt Problemlösung*, „Preußische Allgemeine Zeitung” z 4.04.2009, s. 5.

²¹ *Im Dunst der DDR*, „WirtschaftsWoche” z 19.01.2009, nr 4, s. 18–23.

i mają wpływ na politykę. Rządzący działając w interesie monopolistów, zabezpieczają ich egzystencję i pokrywają straty oraz chronią przed kosztami poniesionego ryzyka. Udział państwa w Commerzbanku w wysokości 18 miliardów euro, z czego 1,8 miliarda w 25% akcjach doskonale wpisuje się w tę teorię. Zmuszono go też do połączenia z deficytowym Dresdner Bank. Również ratowanie banku Deutsche Bank przez wymianę akcji z Deutsche Post, czy pomoc dla Hypo Real Estate (Berlin rozważa upaństwowienie) uprawnia do sugerowanego przez przewodniczącego frakcji Linke Gregora Gysi powrotu zakładów państwowych. Niektórzy ostrzegają przed żądaniami „ludzkiego oblicza socjalizmu”, które można porównać do przybranego w maskę diabła²², a inni jak Hermannus Pfeiffer, ekonomista i socjolog nawołuje „Pozwólcie bankom splajtować”²³.

Wraz z rozszerzaniem się kryzysu w Europie i na świecie naciski przedsiębiorstw na państwo niemieckie będą się nasilać. Wizyta kanclerz Angeli Merkel w zakładach Opla w Rüsslesheim 31 marca 2009 r. stworzyła nadzieję rzeszom współpracowników koncernu na utrzymanie miejsc pracy. Jasna deklaracja udzielenie jedynie gwarancji, a nie bezpośredniego udziału państwa pod warunkiem znalezienia prywatnego inwestora szybko je rozwiała. Kryzys może stać się probierzem sprawności politycznej rządzącej koalicji. Brak zdecydowania, chwiejność, ryzykowne populistyczne gesty, by nie utracić głosów setek wyborców potwierdzą jedynie najczarniejsze prognozy. Rozwarstwione społeczeństwo o dwóch kulturach politycznych, dryfujące w odmienne strony i dodatkowo dotknięte skutkami ubożenia w czasach zapaści gospodarczej jest jak twierdzi niemiecki historyk Christian von Dittfurth w książce pt. *Die Mauer steht am Rhein (Mur stoi nad Renem)* otwartą raną. W interesie nie tylko samych Niemiec, ale także Europy leży by się ona szybko zabiłżniła.

Roczny raport o stanie jedności niemieckiej potwierdził, że wschodnie kraje związkowe okazały się bardziej odporne na kryzys gospodarczy niż kraje zachodnie. Powodów należy upatrywać w niewielkiej ilości małych i średnich firm na obszarze byłych wschodnich Niemiec oraz nieznacznym uzależnieniu od eksportu. Kryzys i tak obniżył rozwój gospodarczy w nowych krajach o 5%, a według, prezentującego raport w czerwcu 2009 r. ministra transportu i budownictwa oraz pełnomocnika rządu ds. krajów związkowych Wolfganga Tiefensee „największym sukcesem” będzie nadrobienie zaległości po 30 latach intensywnej przebudowy stwardniałych struktur socjalizmu. Końcem 2009 r. wygasły fundusze z tzw. drugiego paktu solidarnościowego w wysokości 156 mld euro, przyznane przez rząd federalny na lata 2005–2019, które miały „postawić na nogi” kraje związkowe byłej NRD. Z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej nowe kraje związkowe otrzymają w latach 2007–2013 15 miliardów euro oraz dodatkowo 1,5 mld euro na rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej i 1,3 miliarda euro na działania w polityce zatrudnienia. Należy zauważyć, że zagwarantowane dopłaty Wessis na odbudowę wschodu, pustoszą lokalne budżety, rujną miasta i wpędzają je w bankructwo. „Podczas gdy odrestaurowane z pietyzmem Drezno nie ma ani centa długu, władze Oberhausen w Nadrenii-Północnej Westfalii na pokrycie najpilniejszych potrzeb musiały zaciągać długi, które obecnie wynoszą aż 1,6 mld euro.

²² Wywiad z Otto Lambsdorfem, *Das alte Lied*, „Wirtschaftswoche” z 4.01.2009, s. 21.

²³ H. Pfeiffer, *Lasst die Banken pleitgehen*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2009, nr 4, s. 9–13.

Z powodu braku pieniędzy zamknięto kilka miejskich pływalni. Gelsenkirchen w Zagłębiu Ruhry nie stać na remont głównych ulic, w Duisburgu i Wuppertalu oszczędza się nawet na malowaniu pasów na jezdni²⁴. Pakt solidarnościowy przestał już dawno pełnić rolę szczerzej pomocy, a wzbudza raczej wrogie odczucia, wzajemną niechęć rodaków wobec siebie, poczucie niesprawiedliwości, umacniając jeszcze bardziej mentalną granicę pomiędzy wschodem a zachodem kraju.

Największym problemem jest drastycznie malejąca liczba mieszkańców w nowych krajach związkowych. Przede wszystkim młodzi, kreatywni ludzie opuszczają wschodnie landy. Od 1991 roku z 18,8 mln mieszkańców Niemiec Wschodnich pozostało 16,6 mln (stan na rok 2007)²⁵. Według prognoz Federalnego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców całej Republiki Federalnej Niemiec zmniejszy się do roku 2030 o 15%, a co trzeci mieszkaniec nowych krajów związkowych będzie miał 65 lat i więcej²⁶. Nastęstwem exodusu jest także mały przyrost naturalny. Według badań berlińskiego Instytutu ds. Ludności i Rozwoju wyludnienie grozi przede wszystkim regionom miejskim w Meklemburgii-Pomorzu Przednim i Saksonii-Anhalt²⁷.

Problemem nękającym nowe kraje związkowe jest wysokie bezrobocie. Co szósty mieszkaniec nowych krajów związkowych żyje z zasiłku dla bezrobotnych lub innego rodzaju pomocy socjalnej²⁸. Liczba osób pozostających bez pracy przez długi czas jest tu szczególnie wysoka. 38,2% osób jest bezrobotnymi dłużej niż rok. W sumie bezrobocie zmalało i osiągnęło najniższy stan od 1991 r., ale liczba bezrobotnych jest bardzo różna w poszczególnych regionach np. w Poczdamie zaledwie 7,8%, podczas gdy w Görlitz 20,1%. Wszystkie nowe kraje wykazują wysokość bezrobocia powyżej 13%, a ze starych krajów tylko w Bremie bezrobocie wyniosło 11,4%. Ogólnie kwota bezrobocia wynosiła na koniec kwietnia 2009 r. 13,9% i była dwa razy wyższa niż na zachodzie (6,4%)²⁹.

Opozycja parlamentarna przyjęła sprawozdanie Tiefensee jako zwodnicze i wprowadzające w błąd. Zdaniem frakcji parlamentarnej Związek 90/Zieloni kryzys gospodarczy wcale nie zaszkodził mniej i nie mógł obniżyć potencjału gospodarczego wschodnich krajów, gdyż jego po prostu nie ma. Prawda jest bardziej brutalna niż można przypuszczać. Od roku 1997 wschodnie tereny Niemiec przestały nadrobić dzielący je od części zachodniej dystans. Nożyce PKB otwierają się coraz szerzej. W Dreźnie splajtowała fabryka półprzewodników Qimonda, Opel w Eisenach dryfuje niebezpiecznie na dno, a stocznie na wschodnim wybrzeżu Niemiec umierają³⁰. Koordynator ds. wschodnich krajów Roland Claus uważa, że rząd federalny już dawno pożegnał się z nadziejami na wyrównanie warunków życia po obydwu stronach dawnej granicy. Teraz punktem odniesienia mają być najslabiej rozwinięte kraje zachodnie.

²⁴ P. Cywiński, *Gruba Cindy i chudy Olaf*, „Angora” z 25.04.2010, s. 76.

²⁵ *Statistisches Jahrbuch* 2009, Wiesbaden, s. 29.

²⁶ *So alert Deutschland*, „Stern” z 23.02.2001, s. 2.

²⁷ M. Lutz, *Gdy wszyscy wyjadą*, „Angora” z 19.10.2008, s. 79.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Według tabeli nr 1.2 w *Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit 2009*, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Berlin s. 181.

³⁰ *Raport o stanie jedności państwa*, http://www.sozialticker.com/jahresbericht-deutsche-einheit-2009-selbsttaeuschung-auf-hohem-niveau_20090611.html, 5.06.2010.

Zarzuca się ministrowi, że bazuje na przestarzałych strategiach pobudzających infrastrukturę komunikacyjną i na dodatkach inwestycyjnych, a nie na kształceniu, innowacyjności i bezpośrednim wspieraniu przedsiębiorczości³¹.

Podsumowanie

Różnice w rozwoju gospodarczym, społecznym i politycznym wskazują dobitnie, że granica niemiecko-niemiecka po 20 latach od zjednoczenia nadal funkcjonuje. Nie udało się wykreować poczucia jedności ani na płaszczyźnie politycznej, ani społecznej. Wybudowane i wyremontowane nowe drogi we wschodnich landach wcale nie poprowadziły do partnerstwa, empatii, wspólnego interesu narodowego. Nie wyzbyto się po obu stronach granicy kompleksu wyższości i niższości. Zmiany polityczne nie korespondują z przemianami społecznymi. Niemcy zachodni nie rozumieją trudności adaptacyjnych swoich współbraci, a Ossis praktykują postawę roszczeniową, która jeszcze bardziej oddala ich od siebie.

Istnieje potrzeba prawdziwej wiedzy na temat istoty komunizmu i odkrywania wrażliwości politycznej, gdyż idealizacja własnej przeszłości może sprzyjać odczuwaniu wrogości wobec innych. Rozliczenie z historią zawsze zajmuje dużo czasu. Koniec wojny uznano słowami prezydenta Richarda von Weizsäckera za wyzwolenie, a nie za porażkę dopiero w połowie lat 80. Na pogłębioną refleksję na temat komunizmu trzeba poczekać. Jak słusznie zauważył Joachim Gauck, „każda niemiecka rodzina ma swoje doświadczenie związane z nazizmem, a tylko jedna piąta zaznała komunizmu”³². Dla wielu mieszkańców zachodnich Niemiec dyktatura komunistyczna pozostaje obcym światem, co jeszcze bardziej odgradza ich od obywateli byłej NRD.

³¹ *Wirtschaftskrise trifft Osten weniger stark*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0431673600.html>, 5.06.2010.

³² J. Gauck, *Prezydent świadomych obywateli*, „Gazeta Wyborcza” z 26.06.2010, s. 26.

Graniczne miasta bliźniacze jako przykład zmiany modelu polsko-niemieckiej współpracy granicznej po roku 2004

1. Wprowadzenie

Tradycyjna rola granic, pojmowana najczęściej jako oddzielanie tego, co „własne” od tego, co „obce”¹, jest w ostatnich latach przedmiotem istotnych zmian w Europie. W przypadku granicy polsko-niemieckiej jest to przede wszystkim efekt postępującego procesu integracji europejskiej, w szczególności rozszerzenia roku 2004, a następnie włączenia nowych krajów członkowskich do strefy Schengen. Następuje też zamiana postrzegania dynamiki tego zjawiska, gdzie w miejsce wcześniej dojmującego podejścia opartego o logikę *top-down*, zaczyna dominować model *bottom-up*². Jednym z kluczowych pytań przy analizie opisywanego problemu jest kwestia, jaką rolę odgrywają lokalni aktorzy w inspirowaniu i rozwijaniu polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej w warunkach wysokoprzepuszczalnej granicy po roku 2004 (2007)? Czy ograniczenie przeszkód formalnych doprowadziło do intensyfikacji współpracy? I odwrotnie: czy proces „normalizacji granicznej” nie doprowadził do motywowanej partykularnymi interesami koncentracji na „własnej” stronie granicy?

W prezentowanej analizie egzaminacji poddano polsko-niemieckie „graniczne miasta bliźniacze”. Założono, iż z uwagi na bliskość przestrzenną i funkcjonalną stanowią one „laboratoria integracji europejskiej”³, będąc jednocześnie „papierkiem lakmusowym” stanu współpracy polsko-niemieckiej. Perspektywa teoretyczna badań opiera się na koncepcie „par miast vs. miast podwójnych” (*town couple vs. double town*) oraz modelu trzech poziomów współpracy transgranicznej Helgi Schultz⁴. W części empirycznej dokonano badań kwalitatywnych bazujących na wywiadach z polskimi i niemieckimi urzędnikami odpowiedzialnymi za współpracę transgraniczną w trzech parach granicznych miast bliźniaczych.

Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie i uzupełnienie przemysłań, które w wersji niemieckiej ukazały się w periodyku „Jahrbuch des Föderalismus” jako artykuł zatytułowany *Chancen und Probleme der grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Zusammenarbeit am Beispiel von Zwillingstädten in Grenzgebieten*⁵.

¹ D. Newman, *Theorizing borders*, „Journal of Borderland Studies” 2003, vol. 18, s. 3.

² Ibidem, s. 4.

³ J. Buursink, *The binational reality of border-crossing cities*, „GeoJournal” 2001, nr 54, s. 18.

⁴ H. Schultz, *Twin Towns on the Border as Laboratories of European Integration*, Frankfurter Institut Für Transformationsstudien, Discussion Paper nr 4/2002.

⁵ J. Jańczak, *Chancen und Probleme der grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Zusammenarbeit am Beispiel von Zwillingstädten in Grenzgebieten*, „Jahrbuch des Föderalismus”, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen 2011.

2. Współpraca transgraniczna jako przedmiot badań

Zjawiska i procesy zachodzące na granicach i pograniczach są częstokroć trudne do uchwycenia i opisu, w tym również dla celów naukowych. Jest to efektem przynajmniej trzech cech tego pola badań:

Po pierwsze granice i pogranicza stanowią przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych. Prezentowane podejścia różnią się znacznie w przedmiocie swoich zainteresowań. Dla socjologa kluczowe są zupełnie inne elementy niż dla specjalisty od stosunków międzynarodowych, kulturoznawcy, ekonomisty czy geografa społecznego. Jednocześnie w różnych stadiach rozwoju relacji granicznych i współpracy transgranicznej, różne dyscypliny dominują. Pogranicze polsko-niemieckie w latach powojennych było przede wszystkim przedmiotem analiz prawnych i prawno-międzynarodowych, potwierdzających, uzasadniających lub kontestujących przebieg granicy. Dalej, w podobnym celu pograniczem zajmowali się historycy i archeolodzy. Przesiedlenia ludności przyciągnęły uwagę socjologów i antropologów. Otwarcie granicy i rozwój współpracy sprawiły, iż obszar ten stał się tematycznie atrakcyjny dla politologów, ekonomistów, specjalistów od migracji, etc. Omawiana specyfika granicy i pogranicza jako przedmiotu badań ma w efekcie jeszcze jedną konsekwencję. Pomimo wielu prób nie stworzono szeroko akceptowanej teorii granic. Narzędzia i sposoby opisu są więc pochodną instrumentów stosowanych przez aktualnie dominujące dyscypliny. Pojawia się więc kluczowy problem, jak naukowo analizować współpracę transgraniczną⁶?

Po drugie, granice i pogranicza są kłopotliwe badawczo z uwagi na ich wymiar terytorialny. Linia graniczna w przypadku Polski i Niemiec wynosi 467 kilometrów. Obszar pogranicza bywa określany jednak w różnoraki sposób. Jego odniesienie do granicy państwowej wymaga zdefiniowania „głębokości”. Stosowane instrumenty mogą dotyczyć wyznaczonego w kilometrach pasa granicznego o silnym oddziaływaniu granicy, jednostek administracyjnych przylegających do granicy lub jednostek statystycznych, co związane jest przykładowo z integracją europejską i sposobami określania kwalifikowalności terytorialnej dla wsparcia określonego typu projektów. Czasami jednak granica i pogranicze odnoszone są do granic historycznych, do obszarów znajdujących się w głębi obecnych jednostek państwowych, np. Opolszczyzny⁷. Które polsko-niemieckie kontakty i projekty są w takim razie elementami współpracy transgranicznej? Jak ocenić stan takiej współpracy, nie posiadając jasno określonych kryteriów kwalifikacji?

Po trzecie, granice i pogranicza wydają się być problematyczne analitycznie z uwagi na relacje centra–peryferie. W naturalny sposób znajdują się one na obrzeżach, również tych badawczych. To, co najistotniejsze znajduje się w centrach, to centra generują idee i rozwiązania, w nich koncentrują się zasoby. Peryferie ulokowane są daleko, mają marginalne znaczenie, częstokroć są odległe nie tylko fizycznie, ale również mentalnie. Ich badanie to oddalanie się od tego, co znane i częstokroć analizowanie

⁶ V. Kolossov, *Theorizing Borders. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches*, „Geopolitics” 2005, vol. 10.

⁷ C. Trosiak, *Opole. A Stranger at Home. A Study of Inter-Group Distance*, w: *Conflict and Cooperation in Divided Cities*, red. J. Jańczak, Berlin 2009, s. 162.

rzeczywistości, w której nie sprawdzają się klasyczne (używane dla badania centrów) modele, teorie i rozwiązania. Badacze i ośrodki badawcze pochodzą dodatkowo najczęściej z centrów i reprezentują podejście dla centrów charakterystyczne. Jak więc badać współpracę peryferii za pomocą instrumentów i podejścia charakterystycznego dla centrów?

Poszukując sposobu dla efektywnego opisu zmian polsko-niemieckiej współpracy transgranicznej można więc skoncentrować się na wypracowaniu elementów określonych jako problematyczne, tworząc teorię granic, kryteria graniczności oraz „podejście peryferyjne”. Można też – co stanowić będzie podejście prezentowane w niniejszej pracy – zawęzić obszar badawczy do przykładu, który spełnia klasyczne kryteria i eliminuje problemy metodologiczne i teoretyczne (lub przynajmniej większą ich część). Są to graniczne miasta bliźniacze, określane również w literaturze jako miasta bliźniacze (twin towns) lub miasta podzielone (divided towns)⁸.

3. Graniczne miasta bliźniacze jako obszar badań stanu niemiecko-polskiej współpracy transgranicznej

Graniczne miasto bliźniacze (GMB) to – jak definiuje je Alberto Gasparini – „miasto graniczne, w którym granica dzieli, jest jednak także czynnikiem wzmacniającym tożsamość. Granica jest elementem codziennego życia miasta, ze wszystkimi zaletami i wadami, tak dużymi, jak i małymi, transgranicznymi relacjami pokrewieństwa i przyjaźni, relacyjnością, która ma nie tylko charakter strukturalny lub jest czynnikiem organizacji ekonomicznej (*joint ventures*, fuzje, transgraniczna współpraca między firmami), ale także obejmuje elementy indywidualne i nieformalne [...]”⁹.

Zastosowanie granicznych miast bliźniaczych z granicy polsko-niemieckiej jako reprezentatywnego przykładu procesów współpracy na granicy polsko-niemieckiej związane jest z faktem ich bliskości przestrzennej i funkcjonalnej. Jak zauważa Jan Buursink „im bliżej znajdują się miasta, tym bardziej doświadczają one wzajemnie swojej obecności. Angażują się w sytuacje współpracy, w których wspólne problemy, ale i sprzeczne interesy stanowią ich doświadczenie. Wspólne problemy wymagają współpracy [...]”¹⁰. Tutaj ogniskują się określone zjawiska zachodzące na całym pograniczu, tutaj są one również dużo bardziej intensywne i widoczne. W efekcie analiza GMB pozwala:

Po pierwsze, ominąć problem braku teorii granic. Bliskość przestrzenna i funkcjonalna pozwala na stosowane podejścia multidyscyplinarnego i wykorzystywania narzędzi i teorii charakterystycznych dla różnych dziedzin badawczych. Umożliwia swobodny wybór elementów współpracy i dalej ich analizy w oparciu o instrumentarium charakterystyczne dla dyscypliny, do której przynależą.

⁸ T. Lundén, *On the Boundry. About humans at the end of territory*, Stockholm 2004, s. 125–126.

⁹ A. Gasparini, *European Border Towns as Laboratories of Differentiated Integration*, „ISIG Quarterly of International Sociology. Borders in Europe. How Life is Lived in Border Towns, Border Regions and Border Cultures”, year VIII–IX, no 4, December–1 February 1999–2000, s. 4.

¹⁰ J. Buursink, *The binational reality...*, s. 9.

Po drugie, wyeliminować problem z terytorialnym zakreśleniem obszaru współpracy. Jednostki miejskie (miasto, gmina) po jednej i drugiej stronie rzeki granicznej stanowią przedmiot analizy, a badana współpraca ograniczona jest do interakcji wewnątrz par miast. Granica jest nie tylko widoczna, ale także namacalna oraz stanowi element konstytuujący pary miast.

Po trzecie, graniczne miasta bliźniacze w warunkach integracji europejskiej i otwartych granic pretendują do roli „nowych centrów”¹¹. Zmieniając wcześniejszą rolę „końca terytorium w mosty” i „okna na świat”, miasta te w swoich wizjach rozwojowych postanowiły po 1989 roku rozpocząć poszukiwanie nowej formuły przełamującej peryferyjne położenie i niedogodności rozwojowe z nim związane. Pretendują więc do roli „miejsc kontaktu”, gdzie spotykające się kultury, systemy prawne, administracyjne i ekonomiczne poprzez współdziałanie i wymianę stają się centrami transgranicznych regionów, a dodatkowo pełnią rolę kluczową dla współpracy międzypaństwowej. W kontekście integracyjnym stają się „laboratoriami integracji europejskiej”.

Polsko-niemieckie GMB to przykład miast podzielonych¹², gdzie polskie odpowiedników niemieckich miast na prawym brzegu Odry i Nysy Łużyckiej powstały w wyniku przesunięcia granicy po 1945 r. Zaliczamy do nich Frankfurt (Oder)-Słubice, Guben-Gubin oraz Görlitz-Zgorzelec¹³.

4. Czynniki determinujące współpracę w granicznych miastach bliźniaczych

Jan Buursing zwraca uwagę na trzy elementy efektywnej współpracy transgranicznej granicznych miast bliźniaczych. Po pierwsze, komplementarne struktury ułatwiają współpracę, szczególnie w sytuacji liberalizacji reżimu granicznego. Po drugie, zajęcie się wspólnymi problemami, a więc wspólne cele. Po trzecie – w warunkach europejskich – przełożenie etosu integracyjnego na poziom lokalny¹⁴. Zauważa on jednocześnie, iż pełna reintegracja miast (stworzenie jednego miasta) jest niemożliwa, dlatego realistycznym celem powinna być po pierwsze integracja infrastruktury i po drugie – następująca w jej efekcie integracja społeczna, polegająca na rosnącej częstotliwości kontaktów¹⁵. Współpraca jest więc inicjowana przez władze miast dostrzegające interes w jej prowadzeniu i zacieśnianiu. Pomysły władz nie zawsze powodują podobne zainteresowanie mieszkańców, częstokroć poziom ich zaangażowania jest nieporów-

¹¹ M. Zago, *Border between Ekstern and Western Europe: Cooperation Old and New, Cooperation with and without Walls*, „ISIG Quarterly of International Sociology” 1999–2000, nr 4, s. 2.

¹² Jan Buursink wyróżnia trzy typy granicznych miast bliźniaczych: *duplicated* (powielone – gdzie powstanie miasta granicznego po jednej ze stron granicy spowodowało założenie podobnego po drugiej), *partitioned* (podzielone – istniejące miasto zostało podzielone na dwa przynależące do różnych państw w wyniku przesunięcia granicy państwowej) i *connected* (połączone, którego istnienie wynika z konstrukcji zaawansowanego techniczne połączenia transportowego pomiędzy dwoma znacznie oddalonymi miastami). J. Buursink, *The binational reality...*, s. 8.

¹³ S. Anderson, *A Cold War in the Soviet Bloc: Polish-East German Relations 1945–1962*, Boulder 2001.

¹⁴ J. Buursink, *The binational reality...*, s. 9.

¹⁵ Ibidem.

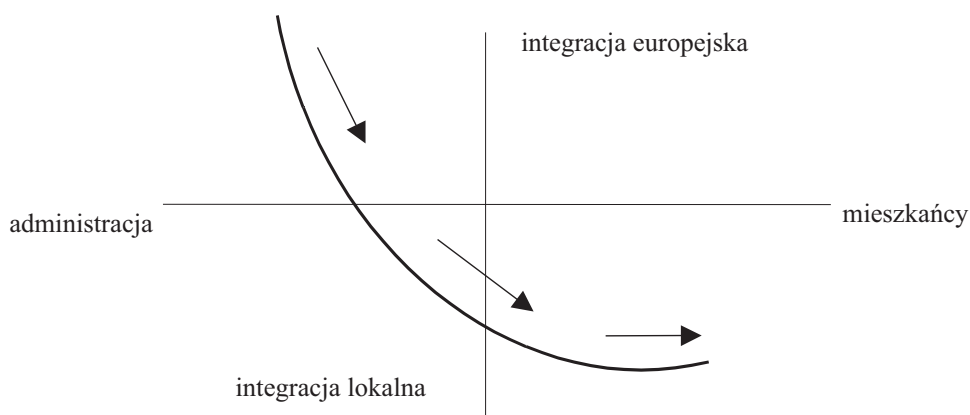
nywalnie niższy¹⁶. Na czym polega więc fenomen transgranicznej aktywności władz lokalnych?

Instytucje samorządu lokalnego są wyrazem samostanowienia wspólnot lokalnych w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Jednakże z uwagi na ich wybieralny charakter są również polem gry politycznej. Władze lokalne są rozliczane co cztery lata w wyborach lokalnych. Co wpływa na ich wybieralność? Między innymi skuteczność w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Współpraca transgraniczna pozwala na zwiększenie tej efektywności. Taka perspektywa wymaga poczynienia dwóch dodatkowych uwag.

Po pierwsze, na strategię współpracy i osiągnięcia korzyści wpływają uwarunkowania zewnętrzne. W przypadku pogranicza polsko-niemieckiego istnieją znaczne różnice pomiędzy okresem przed 2004 rokiem (nacisk na integrację państw oraz jej europejski wymiar, dominacja elementów symbolicznych i ułatwień finansowych) i po wschodnim rozszerzeniu Unii Europejskiej (okres normalizacji i „integracji pozytywnej” podkreślającej merytoryczne istotne efekty, dominacja konkretnych rezultatów i przedsięwzięć, w znacznej mierze na poziomie lokalnym).

Po drugie, strategię współpracy determinowane są różnicami w gotowości angażowania się przez struktury administracyjne oraz mieszkańców. Te pierwsze dominują zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i w warunkach członkostwa (Schemat 1). Zaangażowanie mieszkańców pojawiło się natomiast później niż struktur administracyjnych, integracja społeczna jest procesem bardziej czasochłonnym i „energochłonnym” niż integracja polityczna i administracyjna.

Schemat 1. Model współpracy transgranicznej w polsko-niemieckich granicznych miastach bliźniaczych przed i po roku 2004



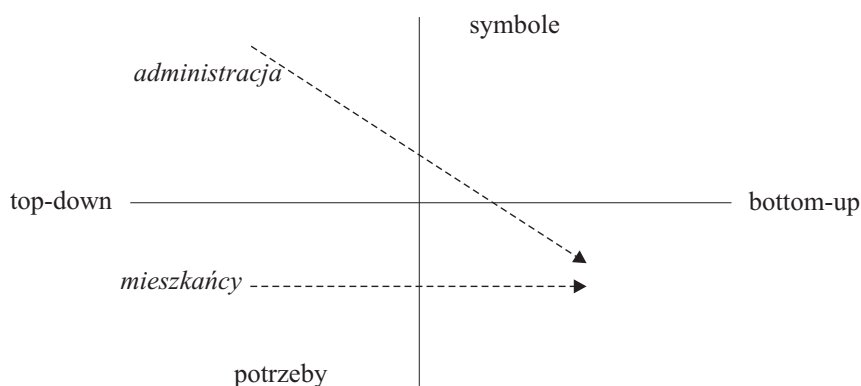
Źródło: Koncepcja własna.

Obserwowana zmiana modelu współpracy transgranicznej GMB po akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen polega na przejściu od wymiaru europej-

¹⁶ N. Ehlers, J. Buursink, F. Boekema, *Introduction. Binational cities and their regions: From diverging cases to a common research agenda*, „GeoJournal” 2001, nr 54, s. 1.

skiego (charakteryzującego się wysokim symbolizmem, silnym wsparciem politycznym i odgórną inspiracją finansową i polityczną zgodnie z logiką *top-down*) do integracji lokalnej (opartej w większym stopniu na rzeczywistych transgranicznych potrzebach, gdzie kluczową rolę odgrywają lokalni aktorzy administracyjni, ale także mieszkańcy – model *bottom-up*). Jednocześnie to struktury administracyjne są inspiratorami działań transgranicznych, upatrując korzyści i wykorzystując pojawiające się szanse. Początkowo była to rola symbolicznych laboratoriów integracji oraz środki europejskie. Z czasem kompleksowe strategie rozwojowe. Jednakże mieszkańcy stają się w coraz większym stopniu uczestnikiem, a nawet motorem podejmowanych działań (Schemat 2). W efekcie tak w przypadku mieszkańców, jak i struktur administracyjnych ważniejsze obecnie wydają się być rzeczywiste potrzeby niż wymiar symboliczny oraz oddolnie inspirowane działania.

Schemat 2. Pozycja administracji i mieszkańców we współpracy GMB



Źródło: Koncepcja własna.

Dalsza analiza obejmować będzie przegląd form współpracy GMB w okresie przed 2004 rokiem i po tej dacie uwzględniając zmiany kontekstu współpracy. Klasyfikacja form współpracy w tych okresach bazuje na podziale Helgi Schultz, która uważa, iż miasta sąsiedzkie (*neighbourhood towns*) mogą przybierać w praktyce formę par miast (*town couple*) lub podwójnego miasta (*double town*). W pierwszym przypadku mamy do czynienia z rywalizacją, w drugim ze współpracą¹⁷. Dodatkowo istnieją trzy poziomy zaawansowania współpracy. Pierwszy obejmuje wdrażanie pojedynczych wspólnych projektów. Drugi polega na tworzeniu struktur systematycznej współpracy we wszystkich obszarach polityk miejskich. Trzeci bazuje na tworzeniu wspólnych instytucji jednoczących miasta¹⁸. Alberto Gasparini mówi wręcz o integracji GMB („sektor po sektorze”), która w zaawansowanej formie staje się integracją w „miasto połączone”¹⁹.

¹⁷ H. Schultz, *Twin Towns on...*, s. 4.

¹⁸ Ibidem, s. 34.

¹⁹ A. Gasparini, *European Border Towns...*, s. 5.

5. Wspólne projekty

Okres przedakcesyjny we współpracy GMB wydaje się być zdominowany przez wspólne projekty. GMB bardzo dobrze współpracowały w dziedzinie polityk sektorowych²⁰. Pomimo, iż oparte były one często na wcześniej przyjętych wspólnych strategiach, w praktyce bardzo często przygotowanie projektów związane było z doraźną dostępnością środków finansowych na projekty zorientowane wewnątrz (w praktyce niezwiązane z granicą) lub/i o symbolicznym charakterze działań (manifestujących i udowadniających „sukcesy” polsko-niemieckiej współpracy). Transgraniczność była jedynie uzasadnieniem i argumentem projektowym, w praktyce miała charakter fasadowy. Udział miasta z drugiej strony granicy ograniczał się bardzo często do deklaracji partnerstwa, co było warunkiem uzyskania środków pomocowych, szczególnie europejskich. Całościowa wizja rozwojowa w praktyce nie była realizowana.

Miasta współpracowały najczęściej w obszarach kultury, edukacji, infrastruktury i transportu. Pierwsze dwa obszary spełniały rolę symboliczną, pokazując sukcesy współpracy polsko-niemieckiej. Druga para dotyczyła w większości własnego interieuru. Przykładowo Słubice i Frankfurt nad Odrą wdrożyły w roku 2003 projekt „Ogród europejski – Europagarten”, którego celem było stworzenie i rewitalizacja parków oferujących wypoczynek mieszkańcom²¹. W roku 2003 wspólnie organizowały Dni Hanzy, przez wiele lat Święto Odry. W GMB stworzono wiele projektów infrastrukturalnych, które przedstawiane były jako zaspokajające potrzeby obydwu miast. Jednakże w praktyce bardzo niewiele rzeczywiście tworzyło wspólną infrastrukturę. Do wyjątków należą Guben i Gubin, gdzie w roku 1998 powstała Wspólna Oczyszczalnia Ścieków obsługująca oba miasta²². Frankfurt i Słubice postanowiły zbudować pierwszą w Europie transgraniczną linię tramwajową²³. W latach 2003 i 2004 rady miejskie Frankfurtu nad Odrą i Słubic podjęły uchwały o woli przystąpienia do wspólnego projektu. Do roku 2005 samorządy przygotowały projekt i zarezerwowały środki własne oraz unijne (75% kosztów pokryć miał program INTERREG IIIA)²⁴. Jednakże w konsultacyjnym referendum we Frankfurcie w 2006 roku mieszkańcy (przy niewielkiej frekwencji) odrzucili projekt. Podobne nastroje prezentowali mieszkańcy Słubic²⁵. Nieporównywalnie niższy poziom współpracy w wymiarze społecznym (w porównaniu do struktur administracyjnych) utrudniał współpracę miast w przypadku konieczności podjęcia decyzji o transgranicznych konsekwencjach. Tramwaj postrzegany był przez mieszkańców jako niepotrzebny i zbyt drogi pomysł, przez administrację natomiast jako znakomity symbol efektywnej współpracy.

²⁰ J. Jańczak, *Cross-border governance jako koncepcja wspólnego zarządzania miastem podzielonym. Efektywność w warunkach członkostwa w UE*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009.

²¹ A. D. Asher, *Bridging the Divide? Europeanization, Transnational Consumption, and Ethnic Identity in a European City*, University of Illinois EUC Working Paper, vol. 5, nr 1/2005.

²² *Wspólne inwestycje*, „Wiadomości Gubińskie” 2008, nr 12.

²³ *Tramwajem przez granicę*, „Gazeta Słubicka” 2002, nr 11/163.

²⁴ R. Włodek, *Krótką historią naszego tramwaju. Nie Pojedzie!*, „Pogranicze lubuskie” 2005, nr 1.

²⁵ A. D. Asher, *Bridging the Divide?....*

Jak oceniają samorządowcy, do 2004 roku efekt transgraniczności był bardzo ograniczony we wspólnych projektach. Polegał w praktyce na realizowaniu celów zorientowanych wewnątrznie przy poparciu sąsiada i odpowiedniej argumentacji. Planowanie transgraniczne wymagałoby dostosowania działań do celów, a nie odwrotnie. Brakowało jednocześnie celów wspólnych! Brakowało też determinacji do traktowania organizmów jako „dwumias” a nie dwóch miast (pomimo promowanych w licznych przedsięwzięciach nazw: „Europejskie Dwumiaasto Frankfurt nad Odrą-Słubice”, „Europamiasto Zgorzelec-Görlitz”, „Europamiasto Gubin-Buben”). Brakowało w końcu zaangażowania mieszkańców artykułujących swoje potrzeby²⁶.

6. Wspólne struktury

Dotychczas opisywana współpraca była wynikiem jednostkowych przedsięwzięć wynikających z pojedynczych pomysłów, istniejących możliwości zewnętrznego finansowania i możliwości oraz nacisków politycznych. Dokonująca się po roku 2004 zmiana polega przede wszystkim na powolnym przekształcaniu tego podejścia w orientacją systemową. Jest ona nakierunkowana na długoterminowe osiąganie celów strategicznych i budowaniu rozwiązań systemowych w miejsce doraźnych projektów. A więc zamiast wspólnego przedszkola budowany jest wspólny system edukacyjny. W miejsce projektów tramwaju dyskutuje się wspólny system komunikacji²⁷. Jest to spowodowane przejściem od symbolicznego do praktycznego wymiaru integracji, próbą rzeczywistego zaspokajania potrzeb w sposób całościowy i przy wykorzystaniu transgranicznego potencjału (w miejsce działań pozorowanych i zorientowanych na własną stronę granicy), ale także zmiany logiki finansowej wsparcia europejskiego i większym poziomem zaangażowania mieszkańców we współpracę.

Bezpośrednio po roku 2004 w miastach podzielonych obserwować można było ewidentne spowolnienie we współpracy transgranicznej. Wraz z dokonaniem się integracji w wymiarze międzypaństwowym zmieniła się również atmosfera oraz ramy prawno-finansowe kooperacji²⁸. Rok 2004 oznaczał normalizację relacji współpracy

²⁶ Źródło: Wywiad (1) przeprowadzony z pracownikiem administracji samorządowej miasta Słubice, luty 2011.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Warto zauważyć pewne generalne tendencje widoczne w logice unijnego finansowania współpracy transgranicznej pomiędzy Polską i Niemcami. Przejście od Phare CBC do INTERREG otworzyło nowe możliwości działania. W latach 2004–2006, projekty realizowane w ramach INTERREG III A były głównie tzw. projektami prostymi (realizowanymi przez jednego beneficjenta po jednej stronie granicy), często udział partnera zagranicznego ograniczał się do wspólnego przygotowywania projektu (w praktyce deklaracji poparcia). Wspólna realizacja dotyczyła zazwyczaj jedynie 5% projektów. Efekt transgraniczny był częstokroć poddawany w wątpliwość, pomimo, iż na granicę zachodnią przeznaczono 49% środków dostępnych w Polsce. Jednocześnie około 57% projektów realizowanych było przez gminy, które preferowały projekty infrastruktury podstawowej. Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007–2013 w zakresie miast granicznych obejmował EWT Polska–Brandenburgia oraz EWT Polska–Saksonia. Zmieniono zasady definiowania efektu transgranicznego, które wymagały wspólnego przygotowania, realizacji i/lub finansowania oraz zakładały wspólny personel projektowy. Tym sposobem efekt transgraniczny poddany był dużo bar-

transgranicznej. Wcześniej była ona poddana silnej presji państwowej i politycznej, tak w Niemczech (imperatyw pokojowej współpracy z sąsiadami), jak i w Polsce (bycie we wspólnocie świata zachodniego). Rozszerzenie strefy Schengen oznaczało (prawie) pełną normalizację, zmniejszającą przede wszystkim bariery mentalne we współpracy i otwierającą pole do pracy u podstaw. W podobny sposób oddziałuje rok 2011 i otwarcie niemieckiego rynku pracy. Wyzwaniem staje się przede wszystkim presja wykorzystania szansy rozwojowej związanej ze swobodą przemieszczania się osób. Zmieniły się uwarunkowania zewnętrzne, dlatego kluczowe wydają się być wspólne plany, wizje i strategie zamiast pojedynczych projektów²⁹.

Poszukując motywacji do współpracy daje się zauważyć coraz większy nacisk na cele rozwojowe. Okazuje się, iż w niektórych obszarach lepiej współpracować ze stroną niemiecką/polską (niekoniecznie z „własnym” miastem bliźniaczym – czasami z innymi położonymi w strefie granicznej partnerami o odpowiednim potencjale rozwojowym i zapleczu)³⁰. Wśród nowodominujących tematów wydaje się, iż najważniejszą formą rozwoju gospodarczego w planach GMB są inwestycje i inwestorzy – ich pozyskiwanie i utrzymywanie (a więc nie wewnętrzna infrastruktura lub symbolicznie nacechowana współpraca kulturalna). Paradoksalnie, miasta w minimalnym stopniu konkurują ze sobą, raczej uzupełniają swoje potencjały tworząc *double town* w miejsce *town couple*³¹. Dzieje się tak z uwagi na asymetrię potencjałów, ale także z powodu konkurowania z innymi regionami³².

Dodatkowo zmiany personalne w strukturach administracyjnych odgrywają istotną rolę. Miejsce wizjonerów zajmują pragmatycy z zacięciem i doświadczeniem ekonomicznym, co obserwować można po wyborach m.in. w Słubicach i Frankfurcie nad Odrą w 2010 roku. Podejście menadżerskie nie wyklucza symboliki, ale ta służy teraz jedynie jako uzasadnienie działań, a nie cel. W strukturach administracyjnych pojawiają się także coraz częściej absolwenci Europejskiego Uniwersytetu Viadrina (uniwersytet ulokowany we Frankfurcie nad Odrą i Słubicach o europejskim profilu kształcenia), władający językiem sąsiada i znający jego kulturę, system prawny, etc³³.

dziej rygorystycznej kontroli. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 74–76, 82, 143–144, 159–160.

²⁹ Oczekiwania związane z otwarciem rynku pracy – pomimo wspólnego celu rozwojowego dla miast bliźniaczych – posiadają jednak narodowe różnice. Polskie miasta chcą być „bramami” do niemieckiego rynku pracy. Chciałyby więc, aby Polacy z głębi Polski osiedlali się w nich, ale pracowali w Niemczech. Niemieckie miasta dla odmiany chciałyby, aby Polacy (najlepiej wykwalifikowani w pożądanym zawodach) osiedlili się na ich terenie. Dysponują one z jednej strony ofertą mieszkaniową (bardzo ograniczona po polskiej stronie), ale wymagają jednocześnie znacznie wyższych wydatków potrzebnych na ich opłacenie. Źródło: Wywiad (1).

³⁰ Źródło: Wywiad (2) przeprowadzony z pracownikiem administracji samorządowej miasta Frankfurt nad Odrą, luty 2011.

³¹ Niemieckie miasta graniczne zdają sobie sprawę, iż nie są w stanie sprostać wszystkim oczekiwaniom stawianym przez potencjalnych inwestorów w zakresie kosztów pracy, jakości kadry pracowniczej, dominujących specjalizacji, etc.

³² Dylemat polega więc, aby inwestor nie wybrał innego, niegranicznego regionu Polski (np. Krakowa lub Poznania), a zainwestował na pograniczu, niezależnie, czy po Polskiej czy też po niemieckiej stronie granicy. Źródło: Wywiad (2).

³³ Źródło: Wywiad (3) przeprowadzony z pracownikiem administracji samorządowej miasta Gubin, luty 2011.

W dalszej części dokonany zostanie przegląd form współpracy w analizowanych miastach, ilustrujących powyżej opisywane procesy.

6.1. Słubice-Frankfurt na Odrą

Słubice i Frankfurt nad Odrą angażują się w znacznie większym stopniu niż przed 2004 rokiem w przedsięwzięcia systemowe. W okresie 08.2009–07.2012 realizują warty prawie 800 tysięcy euro projekt realizowany ze środków EWT „Wspólna sieć współpracy wspierająca osiedlanie nowych przedsiębiorstw oraz inwestycji w polsko-niemieckim regionie przygranicznym”. Celem projektu jest wzrost gospodarczy poprzez „transgraniczną współpracę partnerów gospodarczych w Słubicach i Frankfurcie nad Odrą na rzecz zainicjowania nowych inwestycji oraz nowych miejsc pracy [oraz] podwyższenie poziomu innowacji i współpracy niemieckich i polskich przedsiębiorstw w regionie przygranicznym”. Z tego samego programu finansowany jest projekt „Wzmocnienie międzygminnej współpracy w Europejskim Dwumieście Frankfurt nad Odrą-Słubice oraz stworzenie polsko-niemieckiego Centrum Kompetencji i Kooperacji jako wzoru nowej generacji współpracy transgranicznej”. Jego budżet wynosi 1,8 miliona euro, realizowany jest w okresie 09.2009–12.2012. Jego celem jest „stworzenie wspólnego politycznego i gospodarczego regionu w obszarze polsko-niemieckiego pogranicza”. Jak wskazują organizatorzy „otwartość na świat, wielojęzyczność, specjalna strefa edukacyjna VIADRINA, zorientowanie na przyszłość i dynamika, przyjazność rodzinom – jednym słowem europejskie wzorcowe miasto będące kulturowo-sportowym centrum Euroregionu Pro Europa Viadrina powstanie dzięki koordynacji wielu działań przez znajdującą się na styku Słubic i Frankfurtu nad Odrą Międzykomunalną Placówkę Koordynującą”³⁴. Międzygminna Placówka Koordynująca zajmuje się stałą koordynacją i bieżącymi działaniami.

Jednym z niewielu projektów twardych jest „Budowanie przyszłości na wspólnych fundamentach historii – Budowa Polsko-Niemieckiego Centrum Domu Bolfrasa we Frankfurcie nad Odrą i Wieży widokowej Kleista w Słubicach”. Realizowany jest on w latach 2011–2014, a jego wartość to ponad 6 milionów euro. Jak wskazują organizatorzy „Dzięki swojemu unikalnemu wyglądowi, historycznemu znaczeniu dla obu miast, a przede wszystkim dzięki swojemu ponadgranicznemu, powiązanemu ze sobą charakterowi użytkowania powstaną dwa widoczne miejsca wspólnej tożsamości, podnosząc kulturowo-turystyczną atrakcyjność obu miast oraz wnosząc znaczny wkład w ich trwałą integrację”³⁵. Tworzona infrastruktura ma mieć rzeczywiście transgraniczny charakter i służyć współpracy systemowej.

Inny przykład to „Edukacja bez granic – stworzenie polsko-niemieckiego systemu edukacji przedszkolnej wraz z infrastrukturą”, o wartości ponad 2 milionów euro i czasie realizacji 2010–2013. „Gmina Słubice jako lider projektu będzie budować nowe 7-oddziałowe przedszkole, natomiast miasto Frankfurt nad Odrą – partner w projekcie zaadaptuje strych w przedszkolu «Eurokita» na cele edukacyjne. Wspólny projekt

³⁴ Źródło: Informacje uzyskane w urzędach miast Słubice i Frankfurt nad Odrą.

³⁵ Ibidem.

zakłada również szereg działań «miękkich», takich jak szkolenia językowe i pedagogiczne dla nauczycieli polskich i niemieckich, szereg imprez w obu przedszkolach, festyny rodzinne itp.”³⁶

Obydwa miasta realizowały również Projekt „EGTC – Expertising Governance for Transfrontier Conurbations” (Dobre rządzenie w aglomeracjach transgranicznych), w ramach Programu Operacyjnego Urbact II, należącego do komponentu międzyregionalnego programów Celu 3 polityki EWT. Jego efektem było powstanie „Ślubicko-Frankfurckiego Planu Działania 2010–2020”³⁷.

W przypadku projektu tramwaju również nastąpiła zmiana w podobnym do już opisywanego kierunku. Nowi burmistrzowie Ślubic i Frankfurtu koncentrują współpracę na komunikacji miejskiej, pomysł tramwaju przestaje być w wizji nowych władarzy projektem symbolicznym, staje się użytkowym. Oczywiście jego zewnętrzne finansowanie związane jest z symboliczną rolą, jednakże debata międzymiejska przeszła w formułę prac nad systemem transgranicznego transportu miejskiego w miejsce transgranicznej linii tramwajowej. O tym czy budować tramwaj, czy też zorganizować linię autobusową zdecydować mają głównie przesłanki pragmatyczne i wyniki zleconych analiz. Celem jest więc rozwiązanie systemowe³⁸.

6.2. Görlitz-Zgorzelec

W roku 2006 rozpoczął się finansowany przez INTERREG IIIA projekt „Moje miasto Zgorzelec-Görlitz”. Jego elementami były szkolenia „dla nauczycieli w celu przygotowania ich do zajęć edukacyjnych, przewidzianych projektem, z polsko-niemieckimi grupami uczniów prowadzonych w formie warsztatów, wyjazdów i zajęć pozalekcyjnych”. W roku 2008 INTERREG finansował projekt „Uczymy się rozmawiać – trening komunikacji”, celem „wzmocnienia oświatowej, kulturalnej i szkolnej współpracy transgranicznej”.

W roku 2006 rozpoczęto warty ponad 5 milionów złotych projekt „Modernizacja stadionu miejskiego w Zgorzelcu Europejskiego”. W latach 2005–2007 zrealizowano za 2,5 mln zł z INTERREG IIIA modernizację Zakładu Uzdatniania Wody.

W roku 2009 rozpoczęto projekt „InterKulturManagement. Zarządzanie kulturą w saksońskich i dolnośląskich szkołach” w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007–2013. W tym samym roku i z tego samego źródła sfinansowano projekt „Działalność obywateli na rzecz wolności. Odwaga cywilna w warunkach dyktatury. Saksonia i Dolny Śląsk w latach 1945–1989”.

W roku 2010 rozpoczął się projekt wystawy przyrodniczej „Via Regia – Szlak wędrówki gatunków”. Zgorzelec był w nim jedynie partnerem Görlitz, a środki pochodziły z Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia

³⁶ Ibidem.

³⁷ M. Musiał-Karg, *Ślubice-Frankfurt (Oder): Cooperation in a Divided City on the Polish-German Border*, w: *Conflict and Cooperation in Divided Cities*, red. J. Jańczak, Berlin 2009, s. 162.

³⁸ Źródło: Wywiad (2).

2007–2013. W tym samym roku rozpoczęto projekt „Centrum sportów ekstremalnych w Zgorzelcu” finansowany z tego samego źródła w wysokości ponad 200 tys. euro³⁹.

6.3. Gubin-Guben

Gubin realizował w okresie 2009–2010 [w ramach EWT – Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013] projekt „Zielona Ścieżka” o wartości niecałych 2 milionów euro. Połączył on oba miasta za pomocą ścieżki spacerowej. „Turystyczne zagospodarowanie Wyspy Teatralnej Euromiasta Gubin-Guben” to kolejny realizowany w 2009 roku projekt o wartości niecałego miliona euro. Rewitalizował on wyspę miejską (położoną fizycznie pomiędzy miastami) celem uczynienia z niej miejsca spotkań mieszkańców obydwu miast. W tym samym roku przeprowadzono „Modernizację obiektu rekreacyjno-szkoleniowo-treningowego” o wartości 350 tysięcy euro, której celem było stworzenie infrastruktury boisk piłkarskich dla szkół średnich. Fundacja „Fara Gubińska – Centrum Spotkań Polsko-Niemieckich” realizuje między innymi projekt „Renowacja Wieży Kościoła Farnego w Euromieście Gubin-Guben – warsztaty transgranicznego rozwoju kultury, sztuki i nauki”, który przewiduje seminaria, konferencje i spotkania transgraniczne. Projekt ten został wsparty kwotą 1,2 miliona euro z Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013⁴⁰.

6.4. Tendencje

Okres po roku 2004 oznacza we wszystkich analizowanych GMB przejście od pracy nad pojedynczymi projektami o wewnętrznym (w praktyce) zorientowaniu, do współpracy strukturalnej opartej na wizjach i planach, często długofalowych, i rzeczywistym efekcie transgranicznym projektów. Warto dodatkowo zauważyć cztery elementy charakteryzujące tę zmianę.

Po pierwsze, mniejszą ilość wspólnych projektów, szczególnie w latach 2004–2007. Zmiana warunków zewnętrznych spowodowała, iż miasta musiały dostosować się do nowych realiów. Dopiero po roku 2007 widać zwiększenie ilości realizowanych projektów transgranicznych.

Po drugie, w strukturze wspólnych projektów pojawiają się projekty miękkie o dużym budżecie. Wcześniej miasta preferowały projekty infrastrukturalne, projekty miękkie miały zazwyczaj niewielkie koszty. Obecnie nacisk położony jest na tworzenie miękkich struktur współpracy, przede wszystkim w obszarze wspólnego rozwoju ekonomicznego, przyciągania inwestorów, turystyki i wspólnej edukacji w miejsce tanich i symbolicznych przedsięwzięć.

³⁹ Źródło: Informacje uzyskane w urzędach miast Zgorzelec i Görlitz.

⁴⁰ Źródło: Informacje uzyskane w urzędach miast Gubin i Guben.

Po trzecie, pojawienie się znacznych, przede wszystkim po stronie polskiej, europejskich funduszy pomocowych przeznaczonych na projekty inne niż transgraniczne spowodowało, iż współpraca transgraniczna przybrała rzeczywisty wymiar, a nie była jedynie uzasadnieniem realizacji celów wewnętrznych. Projekty wewnętrznie zorientowane finansowane są z innych, szerokodostępnych źródeł, projekty transgraniczne natomiast w większości z EWT. W efekcie poprawiła się jakość efektu transgranicznego. W strukturze projektów realizowanych przez polskie miasta graniczne obecnie jedynie ok. jednej czwartej projektów to projekty wspólne z partnerem niemieckim.

Po czwarte, niepomiaralnie wzrosła rola mieszkańców oraz tworzonych przez nich organizacji pozarządowych w budowaniu współpracy systemowej. Jak pokazują badania Sabine Zillmer przeprowadzone w 2005 roku w niemieckich miastach granicznych, wcześniejsze projekty transgraniczne organizowane przez struktury administracyjne w logice *top-down* miały minimalne znaczenia dla kreowania zmian w pozytywnym myśleniu o sąsiadach z drugiej strony rzeki. Dodatkowo nie przyciągały one uwagi szerokich mas odbiorców. Poszukując odpowiedzi na pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy zwróciła ona uwagę na uprzedzenia, dominujący model kontaktów handlowych między Polakami i Niemcami oraz znaczną (asymetryczną) ofertę kulturalną po własnej stronie granicy⁴¹. Jednocześnie jednak z czasem szereg inicjatyw obywatelskich wypracował sobie miejsce w systemie konsultowania form współpracy transgranicznej. Pojawiła się więc silna struktura w logice *bottom-up* nie tylko w relacji między aktorami lokalnymi a centralnymi, ale także pomiędzy administracją a mieszkańcami. We Frankfurcie nad Odrą i Słubicach funkcjonują stowarzyszenia (po jednym w każdym mieście o takim samym profilu programowym i organizacyjnym) Słubfurt (powstałe w 1999 roku), aktywnie angażujące się na rzecz integracji społecznej mieszkańców obu miast i podkreślające jedność podzielonego organizmu miejskiego. Gubien to organizacja działająca w Gubini i Gubinie, działająca w podobny sposób. Oba podkreślają przez nazwę i działalność wizję *double town* w miejsce *town couple*⁴².

7. Wspólne instytucje

Polsko-niemieckie graniczne miasta bliźniacze próbowały w ostatnich dwóch dekadach tworzyć semin instytucjonalną wspólnotę polityczną. Pomimo, iż w obowiązującej w Polsce i Niemczech przestrzeni prawnej nie istniały możliwości wspólnego podejmowania decyzji⁴³, próbowano tworzyć ciała konsultacyjne oraz inicjować częste kontakty struktur urzędniczych. Władze obydwu miast mogły dalej na bazie wspólnych (niewiązanych) ustaleń podejmować niezależnie decyzje o podobnym kształcie.

⁴¹ S. Zillmer, *Chances for German-Polish Cooperation – A German Point of View*, Working Paper of Leibniz-Institut for Regional Development and Structural Planning, Erkner 2005, s. 9–12.

⁴² M. Musiał-Karg, *Słubfurt i Gubien jako nowa jakość kreowania miast podzielonych*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009, s. 252–256.

⁴³ J. Jańczak, *Cross-border governance jako koncepcja wspólnego zarządzania miastem podzielonym. Efektywność w warunkach członkostwa w UE*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009, s. 222.

Okres przedakcesyjny naznaczony był wieloma symbolicznie istotnymi wspólnymi deklaracjami i stanowiskami. Przykładowo Zgorzelec i Görlitz uchwały „Wspólne stanowisko Rady Miejskiej w Zgorzelcu i Rady Miejskiej miasta Görlitz na prawach powiatu w Europa-Mieście Zgorzelec/Görlitz w sprawie Uznania Konwencji Praw Dziecka” z 5 maja 2003 r. Miasta tworzyły też ciała konsultacyjne. W Zgorzelcu i Görlitz od roku 2004, na podstawie Umowy o partnerskiej współpracy powołano: Komisję Koordynacyjną, coroczne sesje rad miejskich oraz grupy robocze⁴⁴. Słubice i Frankfurt nad Odrą postanowiły w 2001 r., iż obydwie rady miejskie odbywać będą regularnie wspólne sesje⁴⁵. Stworzono również „Zarząd” składający się z burmistrza Słubice i nadburmistrza Frankfurtu nad Odrą oraz „Zgromadzenie Ogólne”, czyli wspólne obrady rad miejskich. Dodatkowo istnieje Wspólna Komisja Integracji Europejskiej spotykająca się mniej więcej sześć razy w roku⁴⁶.

Inicjatywy tego okresu bazowały głównie na symboliczno-deklaratoryjnym charakterze tworzyły również forum codziennego kontaktu pomiędzy strukturami miast. Po roku 2004 w większości miast obserwować można wzrost liczby spotkań i sekcji odpowiedzialnych za szczegółowe i konkretne rozwiązywanie problemów i opracowywanie strategii. Poziom polityczny zastępowany jest eksperckim. Dodatkowo praktycznie we wszystkich miastach dyskutowany jest udział w powołaniu Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, które powinny umożliwić nowy model współpracy instytucjonalnej.

Wnioski

Analizując stan współpracy polsko-niemieckiej na przykładzie GMB warto zauważyć, iż ostatnie dwie dekady to okres intensywnych zmian kontekstu kooperacji oraz w efekcie jej dominujących form. Współpraca w miastach granicznych akcelerowana jest przez proces integracji europejskiej, zwłaszcza swobodę przemieszczania się, liberalizację kontroli granicznych oraz unijne wsparcie finansowe dla współpracy transgranicznej. Jednakże to również wynik deperyferlizacji i nowej strategii rozwojowej miast. Lokalni aktorzy zyskali kluczową rolę w jej inicjowaniu i implementacji po roku 2004 na dwóch płaszczyznach w logice *bottom-up*: po pierwsze jako władze lokalne (względem polityk państwowych), po drugie jako mieszkańcy i ich organizacje (względem władz lokalnych). Zastąpili tym samym dominujący kontekst współpracy międzypaństwowej, dominujący w okresie przedakcesyjnym. Znoszenie barier związanych z granicą spowodowało chwilowe osłabienie współpracy, po czym jej intensyfikację w nowej, systemowej formie. Efektem jest rzeczywiście transgraniczny charakter współpracy, bazujący na rozbudowującej się wspólności interesów. Przywołując prze-

⁴⁴ Umowa o partnerskiej współpracy między miastami Zgorzelec (Polska) i Görlitz (RFN) z 29 kwietnia 2004 r.

⁴⁵ VIII Sesja Wspólnej Rady Miejskich Słubice-Frankfurt n/O, „Gazeta Słubicka” 2001, nr 20/152.

⁴⁶ M. Musiał-Karg, *Współpraca transgraniczna w Europie na przykładzie doświadczeń regionów i miast przygranicznych*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie na tle granic i pograniczy europejskich*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, L. Wojnicz, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010, s. 165–166.

myślenia Jana Burssinka, GMB są w coraz większym stopniu świadome komplementarnego względem siebie (pomimo nadal widocznej asymetrii) charakteru oraz wspólnoty problemów i interesów. Koncentracja na infrastrukturze prowadzi do integracji społecznej, a zaangażowanie władz powoli uzupełniane jest zaangażowaniem (lub przynajmniej zrozumieniem) społecznym. Miasta raczej nie konkurują, tworzą *double towns*. Jednocześnie deklaracje miast granicznych na polsko-niemieckim pograniczu wskazują, iż celem nie jest unifikacja, lecz jedność w dualności – / – dualność w jedności⁴⁷.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na element wpływający silnie na kształt współpracy – asymetryczny charakter partnerów. Jak zauważają Sylwia Dołzbłasz i Andrzej Raczyk, „ukształtowanie układów o charakterze asymetrycznym, z dominującą rolą beneficjentów pochodzących z jednej strony granicy, może prowadzić do wielu niekorzystnych zjawisk (np. podporządkowanie współpracy interesom jednej strony czy trwałego braku zaangażowania w jej kreowaniu po stronie zdominowanej). Efektem może być osłabienie procesów integracyjnych oraz utrudnienie osiągnięcia spójności regionu przygranicznego”⁴⁸. W przypadku granicy polsko-niemieckiej asymetria widoczna jest nie tylko na poziomie zasobów i potrzeb, ale również sposobów zarządzania nimi. Niemieckie miasta graniczne dysponują już nie tylko rozwiniętą infrastrukturą, ale także formami dialogu społecznego. Pozwala im to na planowanie strategiczne uwzględniające rzeczywiste potrzeby. Ich polskie odpowiedniki dla odmiany mają obydwa te obszary dużo mniej rozwinięte. We Frankfurcie istnieje przykładowo rozwinięty system ścieżek rowerowych, wspólne projekty sprowadzają się więc do ich oznakowania, promowania, etc. W Słubicach ścieżki muszą najpierw zostać zbudowane. We Frankfurcie istnieje polsko-niemieckie przedszkole Eurokita. W Słubicach brakuje miejsc nawet dla polskich dzieci. Urzędy w miastach niemieckich są dużo bardziej rozbudowane, tak osobowo, jaki i strukturalnie. Ich polskie odpowiedniki dysponują mniejszymi zasobami, co utrudnia proces planowania⁴⁹.

⁴⁷ „Poprzez przyjęcie w dniu 5 maja 1998 Proklamacji miast Zgorzelec i Görlitz jako Europa-Miasta wzrosło zauważalnie krajowe i międzynarodowe zainteresowanie dalszym rozwojem Europa-Miasta. Wraz z przyjęciem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Europa staje przed historyczną szansą zjednoczenia. Poprzez połączenie swoich potencjałów oba miasta będą miały większe szanse we współzawodnictwie europejskich regionów. Praktykowane partnerstwo w Europa-Mieście Zgorzelec/Görlitz jest motorem ogniwem łączącym w dalszej integracji Polski z Europejską Wspólnotą. Na podstawie tej umowy i poprzez jasno zdefiniowaną współpracę Europa-Miasto Zgorzelec/Görlitz rozwija się w kierunku jednego miasta dwóch narodów”. Zob.: *Umowa o partnerskiej współpracy między miastami Zgorzelec (Polska) i Görlitz (RFN)* z 29 kwietnia 2004 r.

⁴⁸ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w...*, s. 185.

⁴⁹ Źródło: Wywiad (1).

CZEŚĆ III

**WSCHODNIA GRANICA
UNII EUROPEJSKIEJ**

Wejście Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen a współpraca w ramach euroregionu Bug

Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., a następnie do strefy Schengen (2007/2008¹) stanowiła niewątpliwie istotne nowe uwarunkowanie funkcjonowania wszystkich euroregionów istniejących wzdłuż polskiej granicy. Wpływ tych dwóch wydarzeń jest jednak szczególnie istotny w przypadku euroregionów, które w wyniku tych wydarzeń znalazły się na zewnętrznej granicy UE, a więc granicy z Ukrainą, Białorusią i Rosją. Przystąpienie Polski do UE i strefy Schengen stanowiło zarówno czynnik pozytywny, wynikający m.in. z uzyskania dostępu do większych funduszy unijnych na współpracę transgraniczną, jak i negatywny, związany na przykład z wprowadzeniem silniejszego reżimu wizowego. Wpływ ten zostanie przedstawiony na przykładzie polsko-ukraińsko-białoruskiego euroregionu Bug.

Euroregion Bug utworzony został 29 września 1995 r. z inicjatywy administracji rządowej szczebla regionalnego na spotkaniu w Łucku (Ukraina). Sygnatariuszami porozumienia o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregion Bug byli po stronie polskiej wojewodowie chełmski, lubelski, tarnobrzeski i zamojski oraz po stronie ukraińskiej – przewodniczący Wołyńskiej Rady Obwodowej, pełniący jednocześnie funkcję przewodniczącego Wołyńskiej Administracji Państwowej. Początkowo jako dwustronny, trzy lata później euroregion poszerzony został o stronę białoruską – 15 maja 1998 r. do Związku przystąpił obwód brzeski, reprezentowany przez przewodniczącego Brzeskiego Obwodowego Komitetu Wykonawczego i przewodniczącego Brzeskiej Obwodowej Rady Deputowanych oraz sąsiadujące z Białorusią województwo białsko-podlaskie, reprezentowane przez wojewodę. Na podstawie przepisów wprowadzających reformę terytorialną w Polsce sukcesorem pierwotnych uczestników strony polskiej w euroregionie Bug stało się nowopowstałe województwo lubelskie reprezentowane przez Zarząd Województwa, a więc organ wykonawczy samorządu województwa. Stosowny aneks do porozumienia strony polska, ukraińska i białoruska podpisał 22 września 1999 r. w Lublinie². W roku 2000 (12 maja) strona ukraińska eu-

¹ 21 grudnia 2007 r. reżim strefy Schengen zaczął obowiązywać na przejściach granicznych lądowych i morskich, 30 marca 2008 r. na przejściach lotniczych.

² Treść aneksu dostępna na stronie euroregionu: http://www.euroregionbug.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=, 26.05.2010. Szerzej patrz: H. Dumala, *Euroregion Bug po reformie terytorialnej kraju*, w: *Euroregiony mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000, s. 200–205.

roregionu została poszerzona o dwa rejony z obwodu lwowskiego (Sokal i Żółkiew), tym samym zmieniając swój charakter z czysto regionalnego na regionalno-lokalny.

Implikacje akcesji do Unii Europejskiej

Pierwszą praktyczną implikacją dla współpracy w ramach euroregionu Bug wynikającą z wejścia Polski do Unii Europejskiej, która zresztą wyprzedziła to wydarzenie o kilka miesięcy, było **wprowadzenie** przez Polskę z dniem 1 października 2003 r. **obowiązku wizowego** dla obywateli Białorusi i Ukrainy. Ruch osobowy z tymi państwami odbywał się od tego momentu na podstawie umów dwustronnych o ruchu osobowym: z Białorusią, podpisanej w Mińsku 26 sierpnia 2003 r.³ i Ukrainą, podpisanej w Kijowie 30 lipca 2003 r.⁴ Działanie to – dostosowujące politykę wizową do prawa unijnego – było wynikiem zobowiązań, jakie Polska przyjęła na siebie podczas negocjacji akcesyjnych w obszarze „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”, których elementem były granice zewnętrzne. Wykonując przyjęte zobowiązania, 11 stycznia 2000 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 3/2000 w sprawie dostosowania polityki wizowej państwa do wymogów Unii Europejskiej, oznaczającego sukcesywne (do 31 grudnia 2002 r.) wprowadzanie obowiązku wizowego dla obywateli państw, z którymi Polska miała podpisane umowy o ruchu bezwizowym⁵, a które znalazły się w wykazie załączonym do Rozporządzenia Rady (WE) nr 574/1999, określającym państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich⁶.

Jak się okazało, w dłuższej perspektywie czasowej, wprowadzenie obowiązku wizowego nie stanowiło bardzo poważnej zapory w kontaktach wzajemnych (przynajmniej do czasu wejścia do strefy Schengen), choć w pierwszych tygodniach ruch na granicach znacząco zmalał. Ponieważ jednak obie umowy o ruchu osobowym zawierały istotne – choć różne – ułatwienia wizowe, spadek liczby przyjazdów do Polski w trakcie całego roku 2004 w stosunku do roku 2003 nie był duży – 6,6% w przypadku

³ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o ruchu osobowym podpisana w Mińsku dnia 26 sierpnia 2003 r.*, M.P. 2003, Nr 49, poz. 754.

⁴ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego, podpisana w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r.*, M.P. 2003, Nr 56, poz. 878.

⁵ W stosunkach polsko-białoruskich obowiązywała jeszcze umowa z ZSRR z 1979 r. (*Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw, podpisana w Warszawie dnia 13 grudnia 1979 r.* Dz. U. 1980, Nr 13, poz. 41), z Ukrainą Polska podpisała stosowną umowę w czerwcu 1996 r. (*Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ruchu bezwizowym*, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007981.pdf>, 26.05.2010).

⁶ Council regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 *determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States*, Dz. U. UE L 072, 18.03.1999. Konieczność ta dotyczyła – poza Białorusią i Ukrainą – także trzynastu innych państw, głównie postradzieckich. Obowiązek wizowy wobec obywateli Azerbejdżanu, Gruzji, Kirgistanu, Tadżykistanu i Turkmenistanu Polska wprowadziła już w 2000 r., Kazachstanu i Mołdawii w 2001 r. Białoruś, Ukraina, a także Rosja, były ostatnimi z państw, wobec których wprowadzono te obostrzenia.

obywateli Ukrainy i 7,7% Białorusi⁷. Obywatele polscy podróżujący na Ukrainę nie potrzebowali w ogóle wiz, a Ukraińcy otrzymywali je bezpłatnie⁸. W stosunkach z Białorusią obowiązywały opłaty wizowe (w obu kierunkach 10 euro za wizę jednokrotną, 16 euro za dwukrotną i 50 euro za wielokrotną), ale kilkanaście kategorii osób zostało na mocy umowy zwolnionych z opłat wizowych. W grupie zwolnionych znaleźli się m.in. członkowie organów roboczych euroregionów leżących wzdłuż wspólnej granicy, a także uczestnicy imprez oświatowych, kulturalnych, naukowo-technicznych i sportowych, odbywających się na różnych szczeblach: międzyrządowym, międzyresortowym i lokalnym⁹. Inne ułatwienia polegały na przyspieszonym trybie wydawania wiz oraz na wydawaniu wiz długoterminowych na okres 5 lat uprawniających do nieograniczonej ilości wjazdów m.in. uczestnikom wymiany samorządowej i osobom biorącym udział w dwustronnych kontaktach gospodarczych, kulturalnych, naukowych, oświatowych, sportowych „lub w innych ważnych sferach współpracy”¹⁰.

Kolejną, lecz niewątpliwie pozytywną konsekwencją członkostwa Polski w UE, stała się możliwość korzystania przez subpaństwowe jednostki terytorialne ze znacznych **środków finansowych**, przeznaczonych na współpracę zagraniczną. Przy czym należy zaznaczyć, że Polska i konkretnie należące do euroregionu Bug województwo lubelskie, już wcześniej korzystały z funduszy UE przekazywanych w ramach programu PHARE CBC (*Cross-Border Cooperation*)¹¹, a nasi partnerzy z Ukrainy i Białorusi z programu TACIS CBC¹². Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej programem właściwym dla współfinansowania współpracy transgranicznej stała się Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG (edycja IIIA), finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Euroregion Bug po polskiej stronie znalazł się w obszarze Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina, po białoruskiej i ukraińskiej pozostał w obszarze TACIS CBC. Kontynuując FMP, w latach 2004–2006 zrealizowano w wojewódz-

⁷ Dane za: *Raport o pracy służby konsularnej w 2004 r.*, Warszawa, kwiecień 2005, s. 6, http://www.mfa.gov.pl/files/docs/raport_2004.doc, 26.05.2010.

⁸ Jak jednak zauważa Andrzej Gil z Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej w Lublinie, „tak naprawdę było inaczej”. Z powodu olbrzymich kolejek przed konsulatami wielu Ukraińców załatwiała wizy przez pośredników, którzy pobierali opłaty za usługę. P. Kościński, T. Serwetnik, *Mur berliński na Bugu*, http://www.rp.pl/artukul/78510,86626_Mur_berlinski_na_Bugu.html, 26.05.2010.

⁹ Art. 18 umowy z Białorusią.

¹⁰ Art. 10 umowy z Ukrainą.

¹¹ Ścieżka CBC została wydzielona z programu PHARE w roku 1994, ale początkowo obejmowała jedynie zachodnią granicę Polski i przedsięwzięcia infrastrukturalne. W 1995 r. zapoczątkowano Fundusz Małych Projektów (FMP), administrowany przez euroregiony, którego celem było współfinansowanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych z partnerami po drugiej stronie granicy. Środki FMP były przeznaczone na projekty miękkie o wartości nie wyższej niż 50 tys. euro, polegające na tworzeniu „transgranicznych więzi i połączeń o charakterze międzyludzkim” (*people-to-people*). Te projekty to przede wszystkim seminaria, konferencje, warsztaty, szkolenia, wymiana młodzieży, rozwój turystyki. Euroregion Bug w latach 1998–2003 zarządzał FMP w ramach Zintegrowanego Programu dla Polskiej Granicy Wschodniej (w 2000 r. formalnie zarządzanie FMP przejęło Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Bug). Szczegółowe raporty z realizacji programu w poszczególnych latach dostępne na stronie Władzy Wdrażającej Programy Europejskie: <http://www.wwpe.gov.pl>.

¹² W ramach TACIS (Program Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw) ścieżka CBC funkcjonowała od 1996 r.

twie lubelskim 118 mikroprojektów na łączną kwotę dofinansowania 8 174 626,62 zł¹³. Podobnie jak w okresie poprzednim zdecydowanie dominowały przedsięwzięcia w dziedzinie kultury i edukacji.

Niestety w nowej perspektywie finansowej (lata 2007–2013) województwo lubelskie, jako niegraniczące z żadnym z państw członkowskich UE, nie znalazło się na liście uprawnionych do korzystania z programów współpracy transgranicznej Europejskiej Współpracy Terytorialnej, czyli następcy INTERREG-u¹⁴. Jednostki terytorialne pochodzące z obszaru euroregionu Bug – zarówno po polskiej, jak i po białoruskiej i ukraińskiej stronie – mogą natomiast uczestniczyć w realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina, finansowanego ze środków nowego instrumentu finansowego, jakim jest Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI)¹⁵. Program obejmuje po polskiej stronie m.in. podregiony: białkopodlaski, chełmsko-zamojski i lubelski, po stronie ukraińskiej obwód wołyński i lwowski, a po białoruskiej – obwód brzeski, czyli cały obszar euroregionu Bug¹⁶. Ponieważ program został zatwierdzony przez Komisję Europejską 6 listopada 2008 r., a pierwszy nabór wniosków nastąpił dopiero na przełomie 2009 i 2010 roku¹⁷ i ich formalna ocena nie została jeszcze zakończona (stan na czerwiec 2010 r.), trudno jest wskazać, ile i jakie projekty z obszaru euroregionu Bug będą realizowane.

Do dyspozycji podmiotów z euroregionu Bug były i/lub są również inne środki powiązane z faktem członkostwa Polski w UE oraz w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG): Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF), Instrumentu Finansowego Schengen (tzw. Fundusz Schengen), Funduszu Granic Zewnętrznych, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Mechanizmu Finansowego EOG.

Z Norweskiego Mechanizmu Finansowego pochodzą na przykład środki w wysokości 450 tys. euro na realizację Programu Wspierania Inicjatyw Transgranicznych

¹³ Podsumowanie realizacji Funduszu Mikroprojektów w Euroregionie Bug w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC, http://www.euroregion-bug.pl/downloads/podsumowanie_realizacji_FMP.doc, 26.05.2010. Uprawnione do korzystania były jednostki terytorialne na poziomie NUTS III, a więc w województwie lubelskim, według wówczas obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie NTS (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. 2000, Nr 58, poz. 685), podregiony: białkopodlaski, chełmsko-zamojski i lubelski. W stosunku do podregionu lubelskiego obowiązywała klauzula 20% wsparcia, co oznaczało, że na jego obszarze nie mogło być wydane więcej niż 20% środków.

¹⁴ Patrz: Decyzja Komisji z dnia 31 października 2006 r. określająca wykaz regionów i obszarów kwalifikujących się w latach 2007–2013 do finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach współpracy transgranicznej i transnarodowej będących częściami składowymi celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. U. UE 312/47, 11.11.2006.

¹⁵ Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013, http://www.ewt.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/98/PWT_pl_by_ua_14_07_2009.pdf, 26.05.2010.

¹⁶ Podregion białkopodlaski i chełmsko-zamojski mają status głównych obszarów wsparcia, a lubelski status regionu przyległego, co oznacza, że – podobnie jak w latach 2004–2006 – wartość finansowanych w nim działań nie może przekraczać 20% całkowitego budżetu programu i może dotyczyć jedynie tzw. projektów miękkich (nieinfrastrukturalnych).

¹⁷ 2 listopada 2009–1 marca 2010. Szerzej patrz: <http://www.pl-by-ua.eu>, 26.05.2010.

w Euroregionie Bug (od 2009 r.). Wartość dofinansowania z NMF poszczególnych przedsięwzięć o charakterze projektów miękkich wynosi od 5 do 30 tysięcy euro. Dofinansowanie w postaci refundacji poniesionych wydatków obejmuje do 85% tzw. kosztów kwalifikowalnych, pozostałe co najmniej 15% to wkład własny beneficjenta. Maksymalny czas trwania projektów wynosi 12 miesięcy, minimalny – 1 miesiąc. W wyniku akcji rekrutacyjnej Sekretariat euroregionu Bug zakwalifikował 26 wniosków (na 43 zgłoszone). Wśród beneficjentów znalazły się głównie jednostki samorządu terytorialnego: powiaty (białski, krasnostawski, łączyński, parczewski, włodawski), gminy (Hrubieszów, Leśna Podlaska, Lublin, Mircze, Opole Lubelskie, Puchaczów, Ruda-Huta, Sawin, Siennica Różana, Sułów, Werbkowice, Wierzbica, Wisznice), miasto (Chełm, Krasnystaw, Kraśnik, Międzyrzec, Zamość), a także ośrodki kultury (Lubycza Królewska, Łaszczów) i inne jednostki podległe samorządom (Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie). Wysokość rekomendowanego dofinansowania mieści się w przedziale od niecałych 9,3 tys. euro do nieco ponad 27 tysięcy euro¹⁸.

Grant o wartości ponad 320 tysięcy euro z NMF realizuje także Chełm we współpracy ze swoim ukraińskim miastem partnerskim – Kowlem. Pieniądze te zostały przeznaczone na promocję ekoturystyki w obszarze przygranicznym, zwłaszcza wśród młodzieży. Planowane przedsięwzięcia to na przykład studencki spływ kajakowy Uherką i Bugiem, rajd rowerowy po Poleskim Parku Narodowym, wydanie map i przewodników turystycznych, organizacja wystawy nt. dziedzictwa naturalnego oraz utworzenie strony internetowej¹⁹.

Korzystne dla rozwoju współpracy i kontaktów transgranicznych są nie tylko środki unijne przeznaczane na realizację konkretnych projektów współpracy. Bardzo istotna jest **modernizacja i rozbudowa infrastruktury technicznej**, w sposób bezpośredni ułatwiająca i przyspieszająca komunikację i transport na pograniczu w obszarze euroregionu Bug. Na odcinku granicy polsko-białoruskiej leżącym w obrębie euroregionu Bug o długości 168 kilometrów są aktualnie cztery przejścia graniczne – dwa w Terespolu (kolejowe, obsługujące ruch osobowy i towarowy oraz drogowe, wyłącznie dla ruchu osobowego, Terespol/Brześć) oraz dwa drogowe: Kukuryki/Kozłowiczy dla ruchu towarowego i Sławatycze/Domaczewo dla ruchu osobowego (bez autobusów). Na odcinku granicy polsko-ukraińskiej (długość 277 km) znajduje się pięć przejść: w Hrubieszowie przejście kolejowe, obsługujące ruch osobowy i towarowy (Hrubieszów/Włodzimierz Wołyński), dwa w Dorohusku (drogowe i kolejowe, oba zarówno dla ruchu osobowego, jak i towarowego, Dorohusk/Jagodzin), przejście drogowe osobowe i towarowe Hrebennie/Rawa Ruska²⁰ oraz drogowe dla ruchu osobowego Zosin/Ustiług²¹. Wszystkie przejścia mają status przejść międzynarodowych i pracują całodobowo (patrz: Mapa 1).

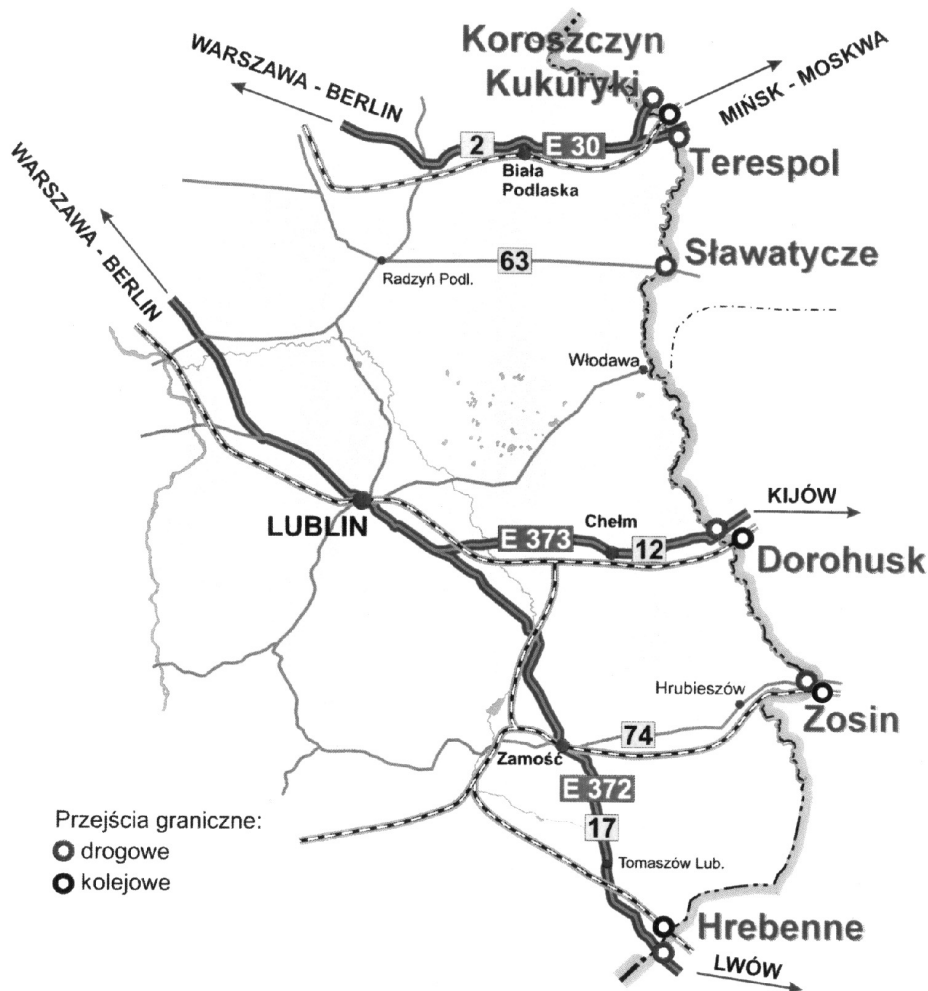
¹⁸ *Lista podprojektów do dofinansowania w ramach programu wspierania inicjatyw transgranicznych w euroregionie Bug*, http://www.euroregionbug.pl/downloads/pwiterb/lista_dofinansowania_pwiterb.pdf, 26.05.2010.

¹⁹ *Polish-Ukrainian cross-border ecotourism*, <http://www.eeagrants.org/id/1366>, 26.05.2010.

²⁰ Formalnie w Hrebennem istnieje jeszcze osobowe przejście kolejowe, ale ruch pociągów został zawieszony w lipcu 2005 r. z powodu zbyt dużej ilości ujawnianego przemytu.

²¹ Informacja za stroną internetową Komendy Głównej Straży Granicznej, www.strazgraniczna.pl, 30.05.2010.

Mapa 1. Przejścia graniczne na terenie województwa lubelskiego



Źródło: Oferta inwestycyjna Lubelszczyzny, http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=8542, 26.10.2010.

Gęstość przejść granicznych na granicy państwowej biegnącej wzdłuż zewnętrznej granicy województwa lubelskiego jest stosunkowo niska i na granicy z Białorusią wynosi 57 km, a z Ukrainą nawet 74 kilometry. Istotnym ograniczeniem rozwoju powiązań z naszymi wschodnimi sąsiadami jest zbyt mała ilość mostów na Bugu, który na 363 kilometrach jest rzeką graniczną. Między przeprawami mostowymi występują duże odległości, w szczególności na odcinku Sławatycze–Dorohusk (ok. 70 km). Odległości pomiędzy przejściami granicznymi na pozostałych odcinkach są mniejsze: 40 km pomiędzy Dorohuskiem a Zosinem i 35 km pomiędzy Terespołem a Sławatyczami²².

²² Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Lubelskiego. Uwarunkowania zewnętrzne. Synteza, Lublin, grudzień 2009 r., s. 63, http://www.bpp.lublin.pl/oprac1/plan/Zmiana%20PZPWL_uwarunkowania_zew_synteza.pdf, 30.05.2010.

Obecnie na granicy w obszarze województwa lubelskiego trwają prace przy realizacji jedynie jednego nowego drogowego przejścia granicznego Dołhobyczów/Uhrynów na odcinku z Ukrainą²³ i głębokiej modernizacji drogowego przejścia granicznego Terespol/Brześć na odcinku z Białorusią. Infrastruktura przejścia Dołhobyczów/Uhrynów będzie zlokalizowana po polskiej stronie granicy i finansowana ze środków budżetu państwa, ale możliwe jest też wsparcie z Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina. Wojewoda lubelski przygotował wymaganą dokumentację projektową i otrzymał zezwolenie na budowę (2008), rozstrzygnięto przetarg na realizację pierwszego etapu budowy²⁴ i rozpoczęto budowę (2009)²⁵. Zakończenie realizacji pierwszego etapu planowane jest na rok 2011, a otwarcie dla ruchu osobowego na 2012²⁶. Przejście w Terespolu jest rozbudowywane w oparciu o fundusze NMF. Wartość przyznanego grantu przekracza 11 milionów euro. W wyniku przebudowy przepustowość przejścia ma zwiększyć się z ok. 2500 do blisko 3500 samochodów dziennie²⁷.

Poza infrastrukturą samych przejść z funduszy UE lub EOG realizowane są również inwestycje modernizacyjne placówek straży granicznej w obrębie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie. W latach 2007–2008 przeprowadzono modernizację Placówki w Terespolu, obsługującej przejście Terespol/Brześć i Kukuryki/Kozłowiczy. Inwestycję zrealizowano z Funduszu Schengen. Z Funduszu Schengen pochodziły również środki na budowę nowych obiektów Placówki Straży Granicznej w Hrubieszowie, odpowiedzialnej za kontrolę ruchu na przejściach granicznych Zosin/Uściług i Hrubieszów/Włodzimierz Wołyński, oraz na modernizację obiektów Placówki w Dołhobyczowie²⁸. Z kolei modernizacja kompleksu Placówki Straży Granicznej we Włodawie realizowana jest ze środków NMF.

²³ Porozumienie z dnia 24 sierpnia 2005 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o utworzeniu drogowego przejścia granicznego Dołhobyczów–Uhrynów, M.P. 2006, Nr 44, poz. 468. W planach (nieokreślonych czasowo, uzależnionych od środków finansowych) są także przejścia Włodawa/Tomaszowka, Kodeń/Stradiczy i Wygoda/Kostary na odcinku polsko-białoruskim oraz Zbereże/Adamczuki, Oserdów/Belz i Kryłów/Krecziw (lub alternatywnie Dubienka/Kładniw) na odcinku polsko-ukraińskim. *Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego...*, s. 63.

²⁴ Podpisano umowę na budowę przejścia granicznego Dołhobyczów-Uhrynów, http://www.wiadomosci24.pl/artykul/podpisano_umowe_na_budowe_przejscia_granicznego_dolhobyczow_101696.html. Pierwszy etap obejmuje budowę infrastruktury przejścia niezbędnej dla odprawy samochodów osobowych, na co składa się budynek główny, pawilony dla funkcjonariuszy dokonujących kontroli paszportowo-celnej i kierujących ruchem, pawilony wartownicze, zadaszenie nad pasami kontroli osób i pojazdów, a także sieć wodociągowa oraz część dróg wewnętrznych. Zaplanowano po siedem pasów ruchu w obu kierunkach (w tym po pięć dla samochodów osobowych i po dwa dla autobusów).

²⁵ Wybudowano budynek główny, 4 pawilony kontroli paszportowo-celnej, 4 pawilony wjazdu/wyjazdu, 2 pawilony wartownicze (wszystkie budynki w stanie surowym) oraz wiatę nad budynkiem głównym. W planach na rok 2010 jest wybudowanie dróg wewnętrznych, kanalizacji deszczowej i sanitarnej, sieci wodociągowej i centralnego ogrzewania, kanalizacji teletechnicznej i energetycznej, a także instalacji odgromowej i uziemiającej. *Wybudują przejście graniczne w Dołhobyczowie*, <http://www.chelm24.pl/aktualnosci-z-regionu/1217-wybuduj-przejscie-graniczne-w-dolhobyczowie>.

²⁶ Drugim etapem inwestycji będzie budowa infrastruktury przejścia przeznaczonej do odprawy samochodów ciężarowych.

²⁷ *Strengthening the Schengen Area's eastern border*, <http://eeagrants.org/id/1333>, 26.10.2010.

²⁸ Informacje ze strony Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie, http://www.nad-buzanski.strazgraniczna.pl/menu_onas_zyc.htm, 30.05.2010. Opinie na temat znaczenia tego typu in-

Implikacją innego rodzaju, wynikającą z przynależności Polski do Unii Europejskiej, są nowe regulacje prawne dotyczące współpracy transgranicznej. Na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. powołano **instytucję prawną** Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT, ang. *European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*)²⁹. Jednostki terytorialne z państw członkowskich UE mogą od niedawna korzystać z tego instrumentu prawnego w celu powołania sformalizowanej, posiadającej osobowość prawną, struktury współpracy zagranicznej, także z udziałem jednostek terytorialnych z państw nienależących do UE. Ponieważ jednak – zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia – EUWT musi składać się z „członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich”, instytucja ta nie może niestety zostać zastosowana w przypadku euroregionu Bug, choć może na pograniczu polsko-litewsko-rosyjskim, polsko-litewsko-białoruskim czy też polsko-słowacko-ukraińskim.

Implikacje przystąpienia do strefy Schengen³⁰

Pełne przystąpienie Polski do strefy Schengen spowodowało z jednej strony zniesienie kontroli na wspólnych granicach wewnętrznych strefy, co okazało się bardzo

westyjci dla ruchu osobowego są rozbieżne. Zdaniem niektórych „modernizowane terminale ułatwiają pracę celnikom, ale nie skróciły radykalnie kolejek do odprawy” (Z. Lentowicz, *Zakorkowane granice*, <http://www.rp.pl/artypkyl/117128.html>, 30.05.2010). Niewątpliwie budowa takich obiektów jak: budynek administracyjny, budynki mieszkalne z 24 mieszkaniami, budynek hangaru śmigłowcowego wraz z lądowiskiem, wieża łączności radiowej, budynek garażowy ze strzelnicą, budynek MPS oraz kojce dla psów służbowych (Placówka w Hrubieszowie) czy budynek administracyjny, budynek mieszkalny z 8 mieszkaniami, budynek garażowo-techniczny, wieża stalowa łączności radiowej, kojce z torem ćwiczeń dla psów, drogi, parkingi i ogrodzenie (Placówka w Dothobyczowie) nie mają wpływu na fizyczną przepustowość przejścia granicznego, ale poprawa warunków mieszkania i pracy celników i pograniczników powinna skutkować wzrostem efektywności ich działań.

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz. U. UE L 210, 31.7.2006. Szerzej patrz: H. Dumala, *Współpraca międzyterytorialna w prawie Wspólnot Europejskich*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sec. K: Politologia, 2009, vol. XVI (1), s. 37–45.

³⁰ *Acquis* Schengen, od traktatu z Amsterdamu włączone do prawa pierwotnego UE, w stosunku do nowych państw członkowskich (w tym Polski) zgodnie z art. 3 Aktu dotyczącego warunków ich przystąpienia do Unii Europejskiej (*Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Dz. U. UE L 236, 23.09.2003), zostało podzielone na dwie części. Przepisy wymienione w Załączniku I do Aktu musiały zostać wdrożone przed dniem akcesji i są stosowane przez Polskę od dnia przystąpienia do UE. Pozostałe przepisy, dotyczące takich obszarów jak granice powietrzne, granice lądowe, współpraca policyjna, system informacyjny Schengen, granice morskie oraz wize, były wprowadzane stopniowo już po wejściu do Unii. Ostateczna i pełna gotowość Polski do wejścia do strefy Schengen, wyrażona spełnieniem warunków w wymienionych obszarach, została potwierdzona decyzją Rady UE z dnia 6 grudnia 2007 r. Decyzja Rady 2007/801/WE z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Lotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej, Dz. U. UE L 323, 8.12.2007.

korzystne dla współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-niemieckim, polsko-czeskim, polsko-słowackim i polsko-litewskim, a z drugiej **ujednoczenie procedur wizowych dla obywateli państw trzecich**, w tym naszych sąsiadów: Ukrainy, Białorusi i Rosji. Jak już wspominałam, przed przystąpieniem do strefy Schengen ruch osobowy z Białorusią i Ukrainą odbywał się na podstawie umów dwustronnych z 2003 r. W 2007 r. umowa z Białorusią została wzajemnie wypowiedziana i zastąpiona nowym porozumieniem³¹, natomiast umowa z Ukrainą została zmieniona odpowiednim protokołem³².

Na wschodnich granicach Polski zmiany te nie miały charakteru symetrycznego. Dla Polaków jadących na Białoruś lub na Ukrainę sytuacja niewiele się zmieniła – na Ukrainę w dalszym ciągu podróżujemy bez wiz, na Białoruś, tak jak wcześniej, obowiązują wize. Zdecydowanie poważniejsze (zwłaszcza w pierwszym okresie) były zmiany dla ruchu osobowego w drugą stronę – z Białorusi i Ukrainy do Polski. Przyjazdy obywateli tych państw do naszego kraju mogą odbywać się na dwóch różnych zasadach: wize narodowej lub jednolitej wize Schengen. Zasady wydawania wiz krajowych reguluje prawo narodowe³³, wiz Schengen – prawo unijne³⁴. Do niedawna ta pierwsza uprawniała jedynie do pobytu w państwie, które ją wydało, ale od 5 kwietnia 2010 r. posiadacze wize krajowej mogą poruszać się po strefie Schengen do trzech miesięcy w okresie półrocznym³⁵. Ta druga ma charakter uniwersalny i – mimo wydania przez konkretne państwo członkowskie grupy Schengen – jest uznawana na całym terytorium Schengen.

Procedury obszaru Schengen są dużo bardziej skomplikowane, wymagana jest większa liczba dokumentów. Ze względu na konieczność weryfikacji danych każdej osoby w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) nastąpiło **wydłużenie czasu oczekiwania na wizę**, choć nie powinno to trwać więcej niż 10 dni. Najpoważniejszym utrudnieniem jest jednak konieczność wskazania konkretnego celu podróży (nie wystarczą często wcześniej podawane powody typu „turystyka” czy „zakupy”) oraz przedstawienia dokumentów poświadczających posiadanie środków na pobyt w Polsce i ubezpieczenie tego pobytu³⁶. Na to wszystko nakładają się – zdaniem przedstawicieli organizacji

³¹ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, zawarta dnia 20 grudnia 2007 r.*, M.P. 2008, Nr 83, poz. 733. Umowa obowiązuje od 21 grudnia 2007 r.

³² *Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego, podpisanej w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r., podpisany w Warszawie dnia 30 listopada 2007 r.*, M.P. 2009, Nr 37, poz. 571. Protokół wszedł w życie 15 maja 2008 r.

³³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o *cudzoziemcach*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694 (tekst ujednolicony) z późn. zm.

³⁴ Aktualnie jest to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. *ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)*, Dz. U. UE L 243, 15.09.2009.

³⁵ Pod warunkiem, że spełniają pozostałe przesłanki do wjazdu na terytorium państw Schengen. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 marca 2010 r. *zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wize długoterminowe*, Dz. U. UE L 85, 31.03.2010.

³⁶ Środki własne w wysokości 100 zł na każdy dzień pobytu, minimum 500 zł lub zaproszenie, w którym osoba zapraszająca przejmuje na siebie koszty pobytu. M. Wojciechowski, *Ciemna strona Schengen*, <http://wyborcza.pl/1,86672,4788099.html>, 30.05.2010.

pozarządowych – „bałagan” i arbitralność przy podejmowaniu decyzji w polskich konsulatach³⁷.

Wprowadzenie wiz Schengen stanowiło jednak nie tylko utrudnienie wynikające z zaostrzenia reżimu wizowego, ale także znaczący **wzrost kosztów**. Dla obywateli Białorusi wiza ta kosztuje 60 euro, dla Ukraińców nieco taniej, bo 35 euro³⁸. Wizy krajowe dla Ukraińców mają cenę równą wizom Schengen, a dla Białorusinów są tańsze i kosztują 20 euro³⁹. Posiadacz Karty Polaka (niezależnie od obywatelstwa) może ubiegać się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy krajowej w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka lub o refundację tej opłaty⁴⁰.

Mimo zapewnień, że „Polska dokłada wszelkich starań, aby granice z państwami sąsiadującymi, które nie należą do Unii Europejskiej, nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej ani współpracy regionalnej”⁴¹, wśród naszych wschodnich sąsiadów pojawiły się opinie, że „stawiamy nowy mur berliński”⁴². Opinie te częściowo potwierdzają dane statystyczne. W pierwszych czterech miesiącach 2008 r. w konsulatach na Białorusi wydano jedynie 26 589 wiz, wobec 92 865 wiz w tym samym okresie roku 2007, a na Ukrainie 92 131 wiz, wobec 209 335 wiz w analogicznym okresie roku poprzedniego. Oznacza to spadek odpowiednio o ponad 70% i 50%⁴³. Znalazło to odbicie w ruchu na granicach na polskich przejściach na wschodzie. Spadek podróży na położonych w obrębie euroregionu Bug przejściach granicz-

³⁷ O. Wasilewska, *Schengen zatkało wschodnich sąsiadów*, http://wyborcza.pl/1,75515,5440718,Schengen_zatkało_wschodnich_sasiadow.html, 30.05.2010.

³⁸ Niższa stawka obowiązuje na podstawie art. 6 podpisanej przez Unię Europejską 18 czerwca 2007 r. umowy z Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, *Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz*, Dz. U. UE L 332, 18.12.2007. Umowy takiej nie ma stosunkach unijno-białoruskich.

³⁹ Od 1 listopada 2008 r. na podstawie decyzji ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego. *Obniżenie stawki opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosków wizowych dla obywateli Białorusi*, http://www.ms.gov.pl/Obnizenie_stawki_oplaty_za_przyjecie_i_rozpatrzenie_wnioskow_wizowych_dla_obywateli_Bialorusi,22673.html, 30.05.2010.

⁴⁰ Art. 5 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o *Karcie Polaka*, Dz. U. 2007, Nr 180, poz. 1280. Karta Polaka to dokument potwierdzający przynależność do Narodu Polskiego. W czwartym kwartale 2009 r. Kartę Polaka posiadało ok. 5,5% cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską (na całej jej długości) i ok. 11,6% przekraczających granicę polsko-białoruską. W pierwszym kwartale 2010 r. było to odpowiednio 4% i 10,6%. Główny Urząd Statystyczny, *Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy Polsko-ukraińskiej i polsko-białoruskiej w IV kwartale 2009 roku*, s. 1, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_bada_obr_tow_i_uslug_w_ruchu_granicz_na_granicy_pl_ukr_4kw_2009.pdf, 30.05.2010; Główny Urząd Statystyczny, *Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej na terenie Polski w I kwartale 2010 roku*, s. 2, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_badanie_obrotu_tow_uslug_w_ruchu_granicz_ikw_2010.pdf, 26.05.2010.

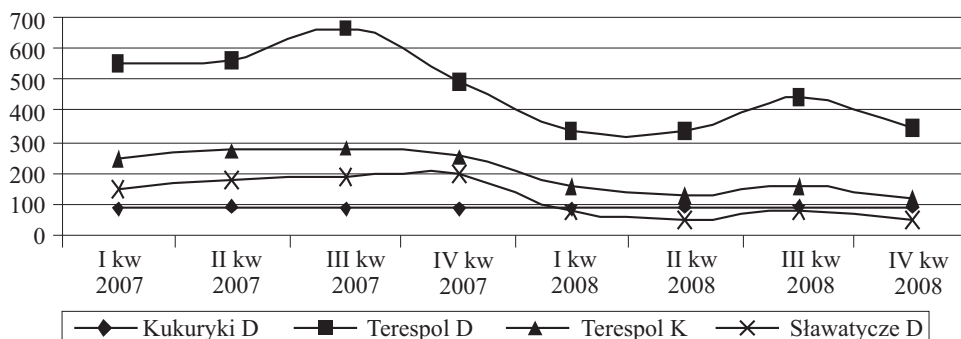
⁴¹ *Polska w strefie Schengen. Biuletyn Informacyjny*, s. 12, <http://www.strazgraniczna.pl/wps/wcm/connect/e1157f8049cb7e6b9390d7b89c8e7fc9/Biuletyn+Informacyjny++Polska+w+strefie+Schengen.pdf?MOD=AJPERES>, 26.05.2010.

⁴² P. Kościński, T. Serwetnyk, *Mur berliński...*, op. cit.

⁴³ G. Gromadzki, O. Wasilewska, *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, Analiza Fundacji Batorego, Warszawa, czerwiec 2008, s. 2–3, http://www.batore.org.pl/doc/co_mozna_zmienic.pdf, 30.05.2010,

nych z Białorusią i Ukrainą⁴⁴ zanotowano już w IV kwartale 2007 r. (patrz wykres 1 i 2). W całym 2008 r. na przejściach z Białorusią odprawiono o około 40% osób mniej niż w roku 2007, a na przejściach z Ukrainą – blisko 22% mniej (patrz tabela 1). W roku 2009 sytuacja na granicy polsko-białoruskiej unormowała się na poziomie z roku 2008 (zanotowano jedynie niewielki wzrost o ok. 2%), natomiast na granicy polsko-ukraińskiej odnotowano dalszy spadek o około 12%.

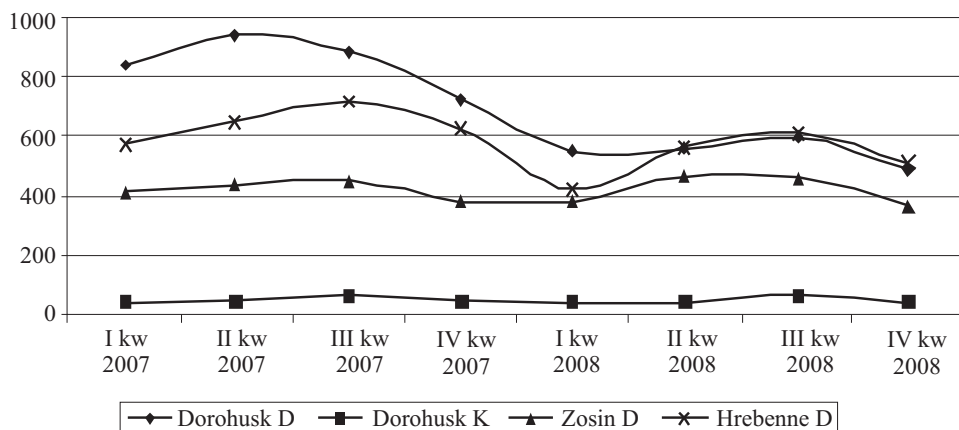
Wykres 1. Ruch osób na polsko-białoruskich przejściach Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2007 i 2008 r. (w tys.)



Wyjaśnienie: D – przejście drogowe; K – przejście kolejowe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o działalności NOSG*, <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl>, 26.05.2010.

Wykres 2. Ruch osób na polsko-ukraińskich przejściach Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2007 i 2008 r. (w tys.)⁴⁵



Wyjaśnienie: D – przejście drogowe; K – przejście kolejowe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o działalności NOSG*, <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl>, 26.05.2010.

⁴⁴ Wszystkie przejścia graniczne w obrębie województwa lubelskiego podlegają Nadbużańskiemu Oddziałowi Straży Granicznej.

⁴⁵ Bez przejścia kolejowego w Hrubieszowie, gdzie ruch graniczny nie przekracza kilkunastu tysięcy osób w skali roku.

Tabela 1

**Ruch graniczny osób na przejściach Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
w latach 2007–2009**

Przejsie graniczne	2007 1/2	2008 1/2	2009 1/2
Kukuryki D	347 749/–0,2	356 582/+2,5	352 521/–1,14
Terespol D	2 272 846/–5,2	1 454 036/–36,2	1 680 435/+15,57
Terespol K	1 037 323/+8,4	566 170/–45,4	436 597/–22,89
Sławatycze D	714 635/–15,3	235 222/–67,1	202 455/–13,93
Łącznie granica z Białorusią	4 372 553/–4,2	2 612 010/–40,4	2 672 008/+2,30
Dorohusk D	3 387 317/+6,4	2 195 252/–35,2	1 934 863/–11,86
Dorohusk K	180 067/–3,9	169 716/–5,8	137 914/–18,74
Hrubieszów K	16 351/+5,3	16 055/–1,8	12 513/–22,06
Zosin D	1 680 903/+0,5	1 671 791/–0,7	1 198 778/–28,29
Hrebenne D	2 562 824/+5,8	2 101 133/–18,1	2 132 958/+1,51
Łącznie granica z Ukrainą	7 827 462/+4,7	6 153 947/–21,8	5 417 026/–11,97

Legenda: D – przejście drogowe; K – przejście kolejowe; 1 – liczba osób; 2 – zmiana procentowa w stosunku do roku poprzedniego.

Źródło: *Informacja o działalności NOSG*, <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl>, 30.10.2010.

Ograniczenia reżimu Schengen mają znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do podróży w celach handlowych – procedury administracyjne i koszty wiz sprawiają, że handel przygraniczny stał się mniej opłacalny. Ale jeżeli chodzi o wpływ na transgraniczną współpracę w euroregionie Bug nie powinno to mieć tak istotnego negatywnego oddziaływania, jeżeli tylko wykorzystane zostaną wszystkie dostępne w prawie możliwości, takie jak zwolnienie z opłat czy wydawanie wiz wielokrotnych. Lista osób zwolnionych z opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku wizowego obejmuje w stosunkach polsko-ukraińskich między innymi osoby biorące udział w przedsięwzięciach naukowych, kulturalnych i artystycznych, dzieci w wieku do 18 lat i młodzież do 21 roku życia, jeżeli pozostaje na utrzymaniu rodziców, a przede wszystkim „uczestników oficjalnych programów wymiany organizowanych przez zaprzyjaźnione miasta lub inne jednostki samorządu terytorialnego”⁴⁶. W stosunkach polsko-białoruskich zwolnienie dotyczy „w indywidualnych przypadkach lub na zasadzie wzajemności – uczestników imprez o charakterze kulturalnym, naukowo-technicznym, sportowym [...] jeśli przybycie na terytorium drugiej strony wiąże się ze wspieraniem zainteresowań kulturalnych, interesów w dziedzinie polityki zagranicznej, polityki współpracy rozwojowej lub w innych społecznie ważnych dziedzinach”⁴⁷. Nowy kodeks wizowy Unii Europejskiej rozszerza ten katalog o przedstawicieli „organizacji niekomercyjnych w wieku do lat 25 uczestniczący w seminariach, konferencjach, imprezach sportowych, kulturalnych i edukacyjnych organizowanych przez organizacje niekomercyjne”. Z kolei oso-

⁴⁶ Art. 3 umowy o ruchu osobowym zmieniony protokołem z 2007 r.

⁴⁷ Art. 15 umowy o ruchu osobowym z 2007 r.

by w wieku do lat 25 uczestniczące w tychże seminariach, konferencjach, imprezach sportowych, kulturalnych i edukacyjnych mogą być zwolnione z opłaty⁴⁸.

Dodatkowo pewną poprawę sytuacji, choć jedynie dla mieszkańców strefy przygranicznej⁴⁹, stwarza odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej w postaci zasad tzw. **małego ruchu granicznego** (MRG)⁵⁰. Mieszkańcy strefy przygranicznej mogą regularnie przekraczać granicę państwową w celu pobytu w strefie przygranicznej państwa sąsiadującego z przyczyn rodzinnych, kulturalnych, społecznych czy też „uzasadnionych powodów ekonomicznych” (art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1931/2006). Przemieszczanie to odbywa się nie na podstawie wizy, lecz specjalnego zezwolenia wydawanego na okres od roku do 5 lat (art. 7 i 10). Korzystać z zasad MRG nie mogą osoby, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) oraz osoby uważane za „stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych” jakiegokolwiek z państw członkowskich strefy Schengen (art. 9). Maksymalny dozwolony czas trwania każdego nieprzerwanego pobytu w ramach tych zasad nie może przekraczać trzech miesięcy (art. 5).

Wdrożenie zasad małego ruchu granicznego wymaga zawarcia nowych umów dwustronnych państwa członkowskiego UE z sąsiadującymi państwami trzecimi lub też przystosowania wcześniej obowiązujących do regulacji unijnych w tym zakresie. Polska podpisała nowe umowy z obydwojoma naszymi wschodnimi sąsiadami z euroregionu Bug. Umowę z Ukrainą podpisano w Kijowie 28 marca 2008 r., z Białorusią w Warszawie dopiero 12 lutego 2010 r. Umowa polsko-ukraińska wymagała modyfikacji w związku z opinią Komisji Europejskiej o niezgodności z rozporządzeniem 1931/2006⁵¹, co nastąpiło w formie Protokołu podpisanego w Warszawie 22 grudnia 2008 r. Umowa weszła w życie 1 lipca 2009 r.⁵²

⁴⁸ Art. 16 Kodeksu wizowego UE.

⁴⁹ Strefa przygraniczna obejmuje pas do 30 km (w wyjątkowych przypadkach do 50 km), tak więc tylko niewielka część terytorium euroregionu Bug może być objęta małym ruchem granicznym. Za mieszkańców strefy przygranicznej uznaje się osoby posiadające udokumentowane miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata oraz ich współmałżonków i dzieci (pełnoletnie i niepełnoletnie) pozostające na ich utrzymaniu.

⁵⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. *ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen*, Dz. U. UE L 405/1, 30.12.2006.

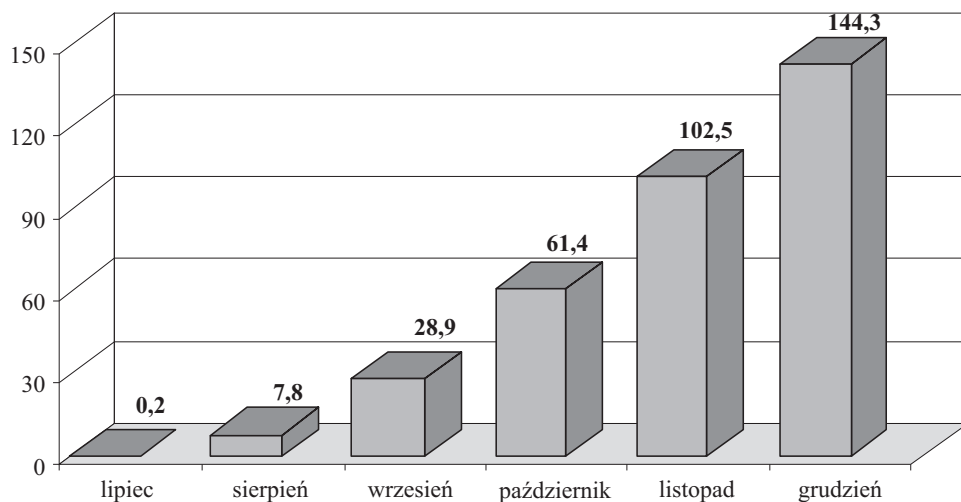
⁵¹ Komisja Europejska wskazała na zapisy dotyczące zasięgu strefy przygranicznej (w pierwszej wersji umowy w strefie przygranicznej znalazło się aż 1822 miejscowości po stronie polskiej i 1545 po stronie ukraińskiej) oraz pokrywania w ramach obowiązkowych polis medycznych kosztów leczenia w nagłych przypadkach przez osoby korzystające z małego ruchu granicznego. *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 3950 w sprawie terminów wprowadzenia małego ruchu granicznego na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republikami: Białorusi, Ukrainy i Rosji*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/42A84F00>, 30.05.2010.

⁵² *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku*, Dz. U. 2009, Nr 103, poz. 858.

Umowa polsko-białoruska nie została jeszcze ratyfikowana przez stronę białoruską⁵³.

Wnioski o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego dla obywateli polskich przyjmuje Konsulat Generalny Ukrainy w Lublinie, Konsulat Generalny Republiki Białorusi w Białymstoku i Konsulat w Białej Podlaskiej, dla obywateli państw sąsiednich są to odpowiednio: konsulowie RP we Lwowie i Łucku oraz w Brześciu i Grodnie. Opłata za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku wynosi 20 euro. Pierwsze zezwolenie wydawane jest na okres dwóch lat, kolejne na pięć lat. Zezwolenie uprawnia do wielokrotnego przekraczania granicy i pobytu w strefie przygranicznej drugiego państwa każdorazowo do 30 (Białoruś) lub 60 (Ukraina) dni, ale łącznie nie dłużej niż 90 dni w okresie pół roku. Zgodnie z art. 12 Umowy polsko-ukraińskiej przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego może odbywać się przez międzynarodowe przejścia graniczne dla ruchu osobowego oraz przez przejścia przeznaczone dla małego ruchu granicznego, umowa polsko-białoruska stanowi w art. 14, że odbywać się to może „przez przejścia graniczne przeznaczone dla ruchu osobowego”⁵⁴.

Wykres 3. Mały ruch graniczny na granicy polsko-ukraińskiej w II połowie 2009 roku (w tys.)



Źródło: *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na granicy polsko-ukraińskiej w 2009 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, s. 28, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_ruch_gran.pdf, 26.05.2010.

⁵³ Treść umowy patrz: <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000017323.pdf>. Komisja Europejska zaopiniowała tekst umowy pozytywnie 23 czerwca 2009 r.

⁵⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w art. 15 przewiduje możliwość uregulowania w umowach dwustronnych ułatwień przy przekraczaniu granicy w postaci utworzenia specjalnych przejść granicznych otwartych tylko dla mieszkańców strefy przygranicznej, wydzielenia specjalnych pasów ruchu na zwykłych przejściach lub też zezwolenia na przekraczanie granicy w określonych miejscach, innych niż wyznaczone przejścia graniczne. Umowa polsko-białoruska nie zawiera żadnych tego typu szczególnych zapisów, polsko-ukraińska wspomina o przejściach przeznaczonych dla MRG, ale jak dotąd takie nie powstały.

Ze statystyk Straży Granicznej wynika, że mały ruch graniczny wykorzystywany jest jak dotychczas prawie wyłącznie przez Ukraińców⁵⁵, co wynika z faktu, że Polacy nie potrzebują wiz na Ukrainę przy pobytach nieprzekraczających 90 dni. W III kwartale 2009 r. (pierwszym obowiązywania polsko-ukraińskiej umowy o MRG) w ramach małego ruchu granicznego granicę (na całej jej długości) przekroczyło 18,4 tys. cudzoziemców w kierunku do Polski i tyle samo z Polski, w IV kwartale liczba ta wzrosła do 154,1 tys. (patrz wykres 3), a w pierwszym kwartale 2010 r. przekroczyła pół miliona (538,7 tys.). Obserwujemy nie tylko regularny i dynamiczny wzrost liczby osób przekraczających granicę w ramach MRG, ale również znaczący wzrost udziału MRG w przekroczeniach granicy polsko-ukraińskiej ogółem. W III kwartale 2009 r. MRG stanowił 2% przekroczeń, w IV kwartale było to już 21,2%, a w I kwartale 2010 r. 32,7%⁵⁶. Można więc uznać, że umowa o MRG wpłynęła w sposób znaczący na ożywienie ruchu w pasie przygranicznym i skutecznie niweluje negatywny wpływ wprowadzenia reżimu Schengen. Należy oczekiwać, że podobnie sytuacja rozwinie się na granicy polsko-białoruskiej.

Podsumowanie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen przyniosło euroregionowi Bug, leżącym w jego granicach jednostkom terytorialnym i ich mieszkańcom wiele zmian politycznych, prawnych i ekonomicznych. Miały one różny charakter – stworzyły nowe bariery dla współpracy transgranicznej, bądź wręcz przeciwnie – szanse dla jej intensyfikacji. Upływ czasu wykazał, że negatywny wpływ był krótkookresowy i został znacząco ograniczony przez szybką adaptację do nowych warunków, wykorzystanie istniejących regulacji prawnych lub ich modyfikację na poziomie krajowym, dwustronnym i unijnym. Pozostaje mieć nadzieję, że czynniki pozytywne będą wzmacniane z korzyścią dla polsko-ukraińsko-białoruskiego pogranicza.

⁵⁵ W trzecim kwartale 2009 r. nie odnotowano przekroczeń granicy przez Polaków w ramach MRG, w czwartym było ich tylko 6.

⁵⁶ *Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej w III kwartale 2009 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, s. 9, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_bada_obr_tow_i_uslug_w_ruchu_granicz_na_granicy_pl-ukr_3kw_2009.pdf, 26.05.2010; *Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy Polsko-ukraińskiej i polsko-białoruskiej w IV kwartale 2009 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, s. 6, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_bada_obr_tow_i_uslug_w_ruchu_granicz_na_granicy_pl-ukr_4kw_2009.pdf; *Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej na terenie Polski w I kwartale 2010 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, s. 6, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_badanie_obrotu_tow_uslug_w_ruchu_granicz_lkw_2010.pdf.

Wpływ przekształcenia granicy wschodniej w zewnętrzną granicę Unii Europejskiej na funkcjonowanie polskiej Służby Celnej¹

1. Wprowadzenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznaczało równoczesne przystąpienie do unii celnej oraz wspólnego rynku. Unia celna daje możliwości swobodnego przepływu towarów bez ceł i żadnych ograniczeń. Z kolei wspólny rynek oznacza zniesienie granic pomiędzy państwami członkowskimi w sensie kontroli celnej towarów. Powyższe sytuacje, a w szczególności brak „granic celnych” powodowały potrzebę przeniesienia procesu kontroli celnej na granicę zewnętrzną Unii Europejskiej.

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpiło przekształcenie się polskiej granicy południowej i zachodniej w granicę wewnętrzną, zaś znaczna część granicy wschodniej stała się granicą zewnętrzną Unii. Wywołało to szereg zmian w strukturze i zadaniach Służby Celnej. Jak już wspomniano zmiana granicy zachodniej w granicę wewnętrzną spowodowała konieczność zniesienia kontroli celnej na przejściach granicznych usytuowanych tam. Zgodnie z zasadą wspólnego rynku obowiązuje swobodny przepływ towarów w ścisłym tego słowa znaczeniu. Biorąc pod uwagę powyższe wzmocnienia wymagała granica wschodnia jako granica zewnętrzna przy wprowadzeniu towarów na obszar celny Unii. Zmian wymagał również tryb poboru podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego należnych od towarów z tytułu ich przywozu z innych państw członkowskich. Oprócz powyższych kwestii merytorycznych potrzebne były również zmiany logistyczne – a mianowicie zaistniała konieczność likwidacji granicznych placówek celnych i dostosowania zatrudnienia funkcjonariuszy celnych do nowych warunków.

2. Zmiany w Służbie Celnej poprzedzające przystąpienie Polski do Unii Europejskiej

Powyższe potrzeby zmian spowodowały przekształcenia organizacyjno-strukturalne w Służbie Celnej. Celem było tu przede wszystkim wzmocnienie obsady etatowej placówek znajdujących się na granicy wschodniej i północnej. Zaznaczyć należy, że problemy kadrowe na tych odcinkach granicy pojawiły jeszcze na kilka lat przed

¹ Artykuł powstał w ramach realizacji pracy własnej nr W/WZ/14/2010.

przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w związku ze znaczną rozbudową infrastruktury na tej granicy. W celu realizacji powyższych potrzeb rozpoczęto w polskiej Służbie Celnej proces alokacji. Proces ten przebiegał w dwóch etapach:

- etap I – przesunięcie kadr dla zabezpieczenia przejść granicznych w celu zapewnienia ich właściwej przepustowości z jednoczesnym utrzymaniem wysokiej skuteczności kontroli celnej;
- etap II – przesunięcie kadr dla zabezpieczenia dodatkowych potrzeb kadrowych izb celnych w całym kraju w celu skutecznej realizacji dotychczasowych i nowych zadań².

Jeszcze w roku 2003 rozpoczęto pierwszy etap alokacji. Obejmował on przenoszenie etatów uwolnionych w wyniku fluktuacji kadr, przenoszenie osób na ich wnioski oraz przenoszenie osób z urzędu w przypadku likwidacji jednostek Służby Celnej. Na skutek powyższych działań w okresie od początku 2003 r. do 25 kwietnia 2004 r. przeniesiono do izb celnych usytuowanych na granicy wschodniej:

- 464 etatów uwolnionych w wyniku fluktuacji kadr w tym: w roku 2003 – 183 etaty, zaś w roku 2004 – 281 etatów;
- 90 funkcjonariuszy celnych na ich wnioski w tym: w 2003 r. – 45 funkcjonariuszy, w 2004 r. – 45 funkcjonariuszy;
- 174 funkcjonariuszy celnych przeniesiono z urzędu w 2003 r. w związku z likwidacją z dniem 1 listopada 2003 r. izb celnych w: Cieszynie, Nowym Targu, Port Lotniczy w Warszawie³.

Podsumowując do dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przeniesiono do izb celnych usytuowanych na granicy wschodniej 728 funkcjonariuszy celnych. Miało to na celu, jak już wspomniano wzmocnienie obsady kadrowej na granicy zewnętrznej Unii. Najwięcej funkcjonariuszy zostało przeniesionych do Izby Celnej w Przemysłu – aż 219 oraz do Izby Celnej Białej Podlaskiej – 212 funkcjonariuszy.

Zmiany nastąpiły również w strukturze jednostek Służby Celnej. W dniu 1 maja 2004 roku liczba placówek w porównaniu z dniem 1 maja 2002 roku (początek funkcjonowania nowej struktury administracji celnej) uległa zmniejszeniu z 361 do 241 – a więc o 120. Na odcinku północno-wschodnim i wschodnim zlikwidowane zostało 5 jednostek, z kolei 115 na pozostałych granicach oraz wewnątrz kraju. Zmiany na granicy wschodniej polegały głównie na połączeniu małych kadrowo i słabych technicznie komórek organizacyjnych z jednostkami silniejszymi organizacyjnie⁴.

Oprócz zmian w zakresie struktury do momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej nastąpiło szereg zmian w zakresie zadań tej służby, co wynikało z przygotowań do funkcjonowania w strukturach Unii. Między innymi administracja celna otrzymała

² M. Laszuk, *Zmiany w funkcjonowaniu Służby Celnej po zniesieniu granic wewnętrznych Unii Europejskiej*, w: *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2009, s. 184.

³ www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/wydarzenia_biezace/komunikaty/struktura_i_alokacja, 15.04.2010.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, *Informacja o wynikach kontroli przygotowania Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002–2005 (I kwartał)*, Lublin 2005, s. 8.

szereg zadań w zakresie podatków pośrednich – VAT i akcyzy. Ustawą z dnia 27 czerwca 2003 roku o utworzeniu wojewódzkich kolegiów skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych⁵ organy celne otrzymały status organów podatkowych w zakresie podatku akcyzowego, zarówno od importu towarów, jak i od akcyzy krajowej oraz w zakresie podatku od towarów i usług od importu towarów. Oprócz tych zadań ustawa przyznała również Służbie Celnej wykonywanie szczególnego nadzoru podatkowego, któremu podlega produkcja, przemieszczanie i obrót, w tym eksport i import, niektórymi wyrobami akcyzowymi oraz zarządzanie gier w kasynach gry, na automatach i na automatach o niskich wygranych, tam gdzie się one znajdują. Przyznanie powyższych zadań Służbie Celnej wynikało z faktu, że zmiana struktury i kierunków obrotu towarowego z zagranicą wraz z przystąpieniem do Unii spowoduje, iż dotychczasowe zadania Służby Celnej związane z obsługą zgłoszeń celnych ulegną znacznemu zmniejszeniu szacowanemu wówczas na około 70%. Gdyby zatem nie nowe zadania nałożone na Służbę Celną ustawą o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, istniałaby duża groźba utraty pracy dla znacznej ilości funkcjonariuszy celnych⁶. Realizacja tych zadań pociągnęła za sobą konieczność dokonania pewnych korekt w zakresie struktury organizacyjnej Służby Celnej wynikających między innymi z geograficznego rozmieszczenia przedsiębiorców, z którymi związane były nowe zadania Służby Celnej.

3. Zmiany po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

Znaczny wzrost przeniesień nastąpił jednak po 1 maja 2004 roku, ponieważ już w maju 2005 roku Minister Finansów wydał ogółem 1745 decyzji o przeniesieniu na stałe funkcjonariuszy. Jednak w wyniku rozpoznania odwołań (wówczas był to wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) wniesionych w stosunku do 594 decyzji – aż 404 zostało uchylonych lub zmienionych. Odwołania stanowiły więc 38% ogólnej liczby wydanych decyzji. Z kolei wydawane decyzje uchylające lub zmieniające stanowiły aż 68% decyzji wydanych w wyniku wniesienia odwołania⁷.

W „Informacji o wynikach kontroli przygotowania Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002–2005 (I kwartał)” wyraźnie wskazano, że NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności przeprowadzony przez Ministra Finansów proces zagospodarowania kadry Służby Celnej polegający na przenoszeniu funkcjonariuszy celnych z jednostek na granicy zachodniej i południowej do jednostek administracji celnej funkcjonujących na północno-wschodnim i wschodnim

⁵ Dz. U. 2003, Nr 137, poz. 1302.

⁶ E. Giska, *Przebudowa aparatu skarbowego*, „Monitor Prawa Celnego” 2003, nr 8, Szczecin 2003.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, *Informacja o wynikach kontroli przygotowania Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002–2005 (I kwartał)*, Lublin 2005, s. 9.

odcinku granicy państwowej. Oceniono, że przygotowywany od kilku lat proces alokacji nie został zakończony, a jego realizacja napotykała na coraz większe trudności⁸.

Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w błędach popełnionych na szczeblu centralnym. Zgodnie z opinią NIK proces wzmocnienia obsady kadrowej na zewnętrznych granicach Unii przebiegał zbyt wolno i w stopniu niewystarczającym do potrzeb. Potwierdzeniem takiej oceny mogą być następujące fakty: zatrudnienie ogółem w czterech izbach celnych – Olsztyn, Białystok, Biała Podlaska, Przemyśl – na koniec I kwartału 2005 r. wzrosło w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2002 r. W przeliczeniu na pełne etaty wzrosło z 2926 do 4253 osób, a więc o 1327 osób. Udział zatrudnienia tych jednostek w obsadzie etatowej wszystkich izb celnych zwiększył się w tym okresie z 20% do 27,5%. W odniesieniu do przyjętej „obsady docelowej Służby Celnej” z października 2004 r. zatrudnienie na koniec I kwartału 2005 r., w 4 izbach celnych, kształtowało się ogółem na poziomie 85,1%, tj. od 75,4% w IC w Olsztynie do 90,8% w IC w Białej Podlaskiej. Brakowało więc 746 etatów, z tego w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej – 151, w Przemyślu – 153, w Białymstoku – 200, zaś w Olsztynie – 242. W odniesieniu natomiast do potrzeb zgłaszanych przez Izby, zatrudnienie na koniec I kwartału 2005 r., w 4 izbach celnych, kształtowało się ogółem na poziomie 76,4%, tj. od 71,6% w Izbie Celnej w Olsztynie do 83% w Izbie Celnej w Przemyślu. Zgodnie z powyższymi danymi brakowało więc 1312 etatów, z tego w izbach w: Białej Podlaskiej – 444, Białymstoku – 357, Przemyślu – 216, Olsztynie – 295⁹.

Na koniec 2007 roku było 16 izb celnych, 46 urzędów celnych oraz 161 oddziałów celnych, w tym 57 obsługujących przejścia graniczne. Obecnie jest 16 izb, 46 urzędów celnych oraz 159 oddziałów w tym 54 oddziałów obsługujących przejścia graniczne¹⁰. Na granicy wschodniej funkcjonują cztery izby celne, w ramach których jest 11 urzędów celnych. W ramach urzędów celnych funkcjonuje 54 oddziały celne, w tym 32 oddziały graniczne.

Tabela 1

Struktura Służby Celnej na granicy wschodniej

L.p.	Izba Celna	Urzędy celne		Oddziały celne	
		ogółem	nadzorujące OC graniczne	ogółem	w tym graniczne, obsługujące ruch kolejowy, drogowy, morski i lotniczy
1	Biała Podlaska	3	2	18	11 (5 kolejowe, 5 drogowy, 1 kolejowo-drogowy)
2	Białystok	3	2	10	6 (3 kolejowe, 3 drogowy)
3	Olsztyn	2	2	10	7 (3 kolejowe, 3 drogowy, 1 morskie)
4	Przemyśl	3	3	16	7 (3 kolejowe, 2 drogowy, 1 drogowo-kolejowy, 1 lotnicze)

Źródło: www.mf.gov.pl, (15.06.2010).

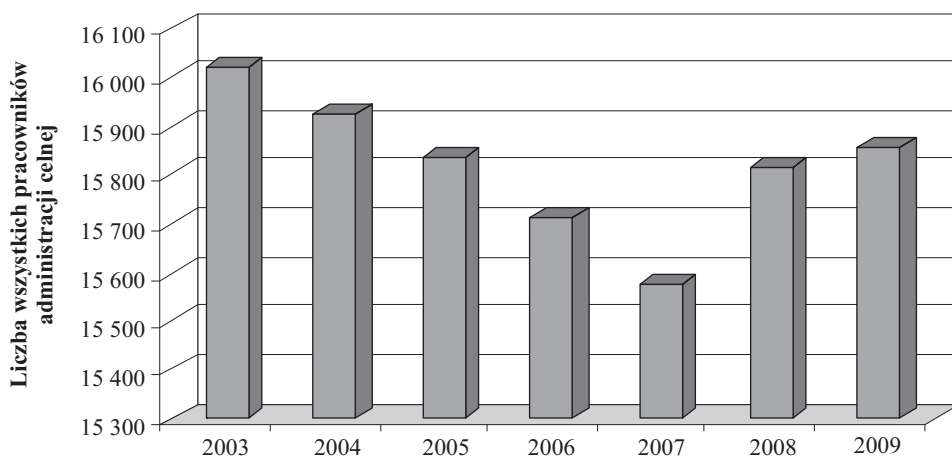
⁸ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, *Informacja o wynikach kontroli przygotowania Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002–2005 (I kwartał)*, Lublin 2005, s. 8.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, *Informacja o wynikach kontroli przygotowania Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002–2005 (I kwartał)*, Lublin 2005, s. 33.

¹⁰ <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=2&dzial=508&wysw=4&sub=sub3> (15.01.2010 r.).

Stan osobowy w Służbie Celnej w ostatnich dwóch latach (2008–2009) wzrasta. Świadczy o tym poniższy wykres.

Wykres 1. Kształtowanie się stanu osobowego w administracji celnej w latach 2003–2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Biuletynu Statystycznego Służby Celnej”, http://www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/publikacje/statystyka/biuletyn_2009/biuletyn_i-iv_2009.pdf.

Wzrost zatrudnienia w Służbie Celnej widoczny jest na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Spowodowane jest to potrzebą zapewnienia odpowiedniej ochrony rynku unijnego, a tym samym potrzebą zapewnienia właściwej kontroli dla towarów przywożonych na ten rynek z państw trzecich.

Tabela 2

Stan osobowy w Służbie Celnej w latach 2003–2009 w podziale na poszczególne izby celne

Izba celna/MF	Funkcjonariusze i pracownicy w Służbie Celnej						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Biała Podlaska	1290	1454	1580	1558	1584	1686	1746
Białystok	863	957	1130	1113	1081	1141	1141
Olsztyn	553	726	925	905	897	918	986
Przemyśl	894	1062	1158	1155	1161	1202	1241

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Biuletynu Statystycznego Służby Celnej”, http://www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/publikacje/statystyka/biuletyn_2009/biuletyn_i-iv_2009.pdf.

Analizując strukturę organizacyjną Służby Celnej, należy wspomnieć, że planowane jest zmniejszenie izb celnych z 16 do 13. Izba Celna w Kielcach zostanie włączona do Izby Celnej w Krakowie, Izba Celna w Opolu włączona zostanie do Izby Celnej w Katowicach, zaś Izba Celna w Rzepinie do Izby Celnej w Szczecinie (właściwość miejscowa dyrektora izby celnej nie musi pokrywać się z obszarem województwa, ponieważ administracja celna jest administracją o charakterze specjalnym). Konsekwencją powyższych zmian będzie:

- lepsze wykorzystanie zasobów kadrowych do zadań z zakresu obsługi przedsiębiorców i wykonywania kontroli;
- przesuwanie uwalnianych etatów w ramach fluktuacji kadr do oddziałów celnych w nowych i rozbudowywanych przejściach granicznych;
- przesunięcie osób zajmujących się zadaniami rozproszonymi w każdej izbie celnej (INTRASTAT, zaopatrzenie mundurowe) do funkcji kontrolnych i obsługi przedsiębiorców;
- wykorzystanie infrastruktury oraz kompetencji informatycznych i kontrolnych zatrudnionych w Rzepinie dla lokalizacji tam funkcji centrum kompetencyjnego całej Służby Celnej;
- wykorzystanie infrastruktury izb celnych (Opole, Kielce) dla urzędów celnych przy ograniczaniu inwestycji dla urzędów celnych, które wymagają znacznych nakładów finansowych, co pozwoli na szybszą realizację inwestycji stanowiących bezpośrednio zaplecze granicy zewnętrznej UE¹¹.

Podkreślić należy jednak, że projekt ten spotkał się z dużym sprzeciwem ze strony parlamentarzystów oraz pracowników tych izb. Sprzeciw uzasadniano obawami likwidacji miejsc pracy. Jednak likwidacja dotyczyłaby tylko wyższego szczebla – izb celnych, które są najmniej obciążone pracą. Nie spowodowałoby to również likwidacji miejsc pracy, tylko nastąpiłyby przesunięcia pracowników z poziomu zarządzającego na poziom wykonawczy. Skutkiem tego byłaby racjonalizacja struktury organizacyjnej na poziomie zarządczym (izby celne), przy jak najpełniejszym zabezpieczeniu potrzeb kadrowych na poziomie wykonawczym (urzędy celne, oddziały celne). Zaznaczyć należy, że żadna z likwidowanych izb celnych nie znajduje się na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

Analizując strukturę Służby Celnej zaznaczyć należy, że wraz z integracją Polski z Unią Europejską, we wszystkich izbach celnych powstały Wydziały Zwalczania Przystępczości (WZP). W ich skład wchodzi obecnie 54 grupy mobilne. Służą w nich 1202 funkcjonariuszy celnych. Ich głównym zadaniem jest szybkie reagowanie na występujące zagrożenia związane z nielegalnym obrotem towarowym czy działalnością zorganizowanych grup przystępczych¹².

Służba Celna wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej otrzymała nowe zadania – przede wszystkim została zobowiązana do skutecznej ochrony rynku wspólnotowego. Dlatego też funkcja ochronna nabrała w przypadku Służby Celnej istotnego znaczenia, co znalazło odzwierciedlenie w „Strategii działania Służby Celnej 2007+”. Jako cel strategiczny pierwszy określono zabezpieczenie obszaru celnego UE przed nieuczciwym handlem i konkurencją, w szczególności w zakresie ochrony interesów gospodarczych, zdrowia publicznego, ochrony praw własności intelektualnej, dóbr kultury i środowiska oraz przed zagrożeniami zewnętrznymi w zakresie bezpieczeństwa.

¹¹ Ministerstwo Finansów, *Struktura organizacyjna Służby Celnej. Planowane zmiany*, Warszawa 2010, s. 10–11.

¹² J. Mikołajczyk, *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – czas przemian w Służbie Celnej*, „Wiadomości Celne” 2009, nr 5–6, Warszawa 2009, s. 24.

Obecnie potwierdzenie tej funkcji zawarte zostało w nowym dokumencie określającym funkcjonowanie Służby Celnej – Strategii działania Służby Celnej na lata 2010–2015. Głównym celem jest stworzenie służby przyjaznej dla obywateli i przedsiębiorców, stosującej skuteczny system kontroli, w oparciu o wysoko wykwalifikowaną kadre, efektywne metody zarządzania i nowoczesne technologie, która: zabezpiecza interesy finansowe Polski i Unii Europejskiej, wspiera i ułatwia legalną działalność gospodarczą oraz zabezpiecza i chroni społeczeństwo oraz środowisko przed zagrożeniami.

Pozostałe cele strategiczne postawione w powyższym dokumencie związane z zarządzaniem granicą zewnętrzną są następujące:

- zapewnienie skutecznego i efektywnego poboru należności celnych i podatków oraz opłat stanowiących dochody budżetu państwa i Unii Europejskiej;
- zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz ochrona rynku krajowego i unijnego, w tym poprzez aktywne wykorzystanie środków pozataryfowych;
- zwalczanie przestępstw i wykroczeń oraz ograniczanie nieprawidłowości w obszarze cła;
- usprawnienie działań kontrolnych, w szczególności wykonywanych na przejściach granicznych;
- aktywizacja działań Służby Celnej na arenie międzynarodowej (szczególnie w regionie Europy Środkowo-Wschodniej).

Działania służące realizacji celów strategicznych zostały zaplanowane w formie inicjatyw strategicznych, czyli nowych przedsięwzięć zarządzanych zgodnie z przyjętą w Służbie Celnej metodyką zarządzania programami, projektami oraz zespołami zadaniowymi. Poszczególne inicjatywy strategiczne obejmują swoim wpływem przede wszystkim cele w perspektywie rozwoju. Przekłada się to na wzrost potencjału organizacji (koniecznego do realizacji celów) i w konsekwencji – poprzez skuteczne zarządzanie – na realizację celów strategicznych. Realizacja poszczególnych inicjatyw może wpływać na osiągnięcie więcej niż jednego z celów. W analizowanym obszarze istotne są następujące inicjatywy:

- wdrożenie Programu e-Cło;
- wdrożenie Zmodernizowanego Kodeksu Celnego;
- zintegrowane zarządzanie granicą – Integrated Border Management – IBM [każde państwo posiada własne systemy krajowe, jednak oparte są one na tych samych wymogach – są kompatybilne z możliwością wymiany danych. Do tej pory wprowadzono system ECS dotyczący wywozu (od 1 lipca 2009 roku). Przygotowywany jest system dotyczący importu ICS, którego wprowadzenie planowane było na kwiecień 2010 r. Jednak nie został wprowadzony, co wynika z faktu, że w niektórych państwach, w tym między innymi w Polsce, są przewlekłe procedury przetargowe, i niestety nie było możliwości dochowania terminu. Kolejny termin (ostateczny) – to 1 styczeń 2011 roku. W ramach zarządzania granicą funkcjonuje również istotny system NCTS dotyczący tranzytu];
- współpraca z państwami objętymi Partnerstwem Wschodnim, w szczególności z państwami sąsiednimi.

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej Służba Celna otrzymała również zadania z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Zgodnie z art. 96 ustawy

Prawo celne¹³ w zakresie przewidzianym dla organów celnych postępowanie z towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną obejmuje między innymi:

- sprawdzanie i potwierdzanie pozwoleń na przywóz lub wywóz oraz certyfikatów przywozowych;
- przyjmowanie, sprawdzanie i potwierdzanie wniosków o refundację;
- pobór i badanie laboratoryjne próbek towarów;
- zatwierdzanie magazynów żywnościowych;
- zatwierdzanie miejsc, w których towary mogą być przetwarzane lub składowane w ramach prefinansowania.

Zaznaczyć należy, że system realizacji zadań w zakresie WPR został w pełni wdrożony. Zadania powyższe realizowane są od dnia 1 maja 2004 roku. W celu prawidłowej ich realizacji utworzone zostały jednostki WPR w izbach celnych oraz jednostka centralna w Ministerstwie Finansów. Z kolei w urzędach celnych i ich oddziałach powołano koordynatorów do spraw WPR. Na podkreślenie zasługuje przygotowanie i wdrożenie „Instrukcji określającej zasady postępowania organów celnych w ramach WPR”. Przeprowadzono cykl szkoleń z zakresu WPR na szczeblu centralnym i regionalnym z udziałem ekspertów unijnych i krajowych. Szkoleniami objęci zostali wszyscy funkcjonariusze, którzy mieli dokonywać odpraw celnych w zakresie WPR. Podpisano i wdrożono porozumienia pomiędzy Szefem Służby Celnej i prezesem Agencji Rynku Rolnego oraz Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Działania w powyższym zakresie miały na celu zapewnienie właściwego poziomu obsługi w ramach kontroli operatywnej, związanej z weryfikacją zgłoszenia celnego – obligatoryjnego wymogu kontroli fizycznej towarów¹⁴.

Służba Celna sprawuje bezpośrednią kontrolę nad prawidłowością realizacji zasad wynikających z mechanizmu handlu zagranicznego, jakimi są refundacje wywozowe. Zadania związane z kontrolą obrotu towarami rolno-spożywczymi nakładają na tą służbę dodatkowe obowiązki, które są bardzo pracochłonne, wymagają odpowiedniego przeszkolenia i wiedzy fachowej oraz w znacznym stopniu wydłużają czas dokonywania czynności związanych z odprawą celną towarów rolno-spożywczych. W 2013 r. przestanie funkcjonować mechanizm handlu z krajami trzecimi w postaci refundacji wywozowych.

4. Działania Komisji Europejskiej na rzecz usprawnienia działania administracji celnych państw członkowskich

Administracje celne państw członkowskich Unii Europejskiej odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu i rozwijaniu rynku wewnętrznego, przeprowadzając kontrole na granicy zewnętrznej i chroniąc finansowe oraz inne interesy. Programy celne i podatkowe

¹³ Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. *Prawo celne* (Dz. U. Nr 68, poz. 622 z późn. zm.).

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, *Informacja o wynikach kontroli przygotowania Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002–2005 (I kwartał)*, Lublin 2005, s. 43.

mają kluczowe znaczenie dla wspomnianych działań i bez nich handel w Europie byłby poważnie zakłócony, jej konkurencyjność osłabiona, a bezpieczeństwo i ochrona jej obywateli zagrożone. W obliczu nowych wyzwań i ciągłych zmian, udoskonalenia i rozwój, szczególnie w dziedzinie informatyki, są nieuniknione. Administracje celne zobowiązane są do zapewnienia niezakłóconego przepływu handlu zewnętrznego i jednocześnie stosowania skutecznej kontroli międzynarodowego łańcucha dostaw w celu:

- zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony obywateli UE;
- ułatwienia legalnego handlu przy jednoczesnej ochronie Wspólnoty przed nieuczciwym i nielegalnym handlem;
- zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich poprzez nowoczesne metody pracy wspierane przez łatwo dostępne elektroniczne środowisko celne;
- ochrony interesów finansowych UE i jej Państw Członkowskich;
- zarządzania granicą zewnętrzną, jako projektem wspólnych interesów Unii Europejskiej oraz jej sąsiadów;
- współpracy krajowej i międzynarodowej w zwalczaniu nadużyć finansowych i promowania legalnego handlu¹⁵.

Pomimo, że państwa mają swobodę w zakresie określania struktury i zakresu zadań administracji celnych państw członkowskich, Komisja Europejska podjęła decyzję o wprowadzeniu programów harmonizujących pewne obszary działań. Wynikało to z faktu, że administracje celne państw członkowskich powinny funkcjonować tak jak gdyby stanowiły jedną administrację. Sytuacja taka sprawia wiele trudności. W związku z powyższym, podjęto liczne czynności mające na celu zapewnienie jednolitości działań. Zasadnicze znaczenie w tym obszarze mają działania podejmowane w ramach Programów Customs oraz Fiscalis. Program Customs stosowany jest już od kilku lat. Obecnie obowiązuje Program Customs 2013. Został on powołany na okres sześciu lat (2008–2013). W programie zostały wskazane obszary działań, których dotyczy. Są to między innymi: systemy łączności i wymiany informacji, analiza porównawcza, seminaria i warsztaty, działalność szkoleniowa oraz działania monitoringowe. Cele zawarte w programie, w porównaniu z poprzednimi programami, zostały bardziej rozbudowane

- wskazano cele szczegółowe, jak i ogólne. Jednak wykazują one duże podobieństwo do celów funkcjonujących w latach poprzednich. Cele ogólne obejmują:
- zapewnienie, aby działalność w dziedzinie cel spełniała potrzeby rynku wewnętrznego, w tym zapewnienie bezpieczeństwa łańcucha dostaw i ułatwienie handlu, a także wspieranie strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia;
- współdziałanie i wykonywanie swoich obowiązków przez administrację celną państw członkowskich w sposób na tyle efektywny, jak gdyby stanowiły one jednolitą administrację;
- ochrona interesów finansowych Wspólnoty;
- zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony.

Zaproponowany dla programu budżet wykazuje znaczący wzrost i wynosi 323,8 milionów euro (od dnia 1 stycznia 2008 roku do dnia 31 grudnia 2013 roku). Wydatki nie-

¹⁵ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Programy wspólnotowe Customs 2013 i Fiscalis 2013*, Bruksela, dnia 6.04.2005, COM(2005) 111 końcowy, s. 3.

zbędne dla realizacji programu są ponoszone przez UE i kraje uczestniczące. Wzrost związany jest z pracami nad nowymi programami informatycznymi, które mają wspierać nowe inicjatywy biznesowe i regulacyjne w dziedzinie ceł. Środki finansowe dotyczą wyposażenia (sprzęt i oprogramowanie), jak i zasobów ludzkich (wspólne działania i szkolenia). Unia pokrywa między innymi następujące wydatki:

- koszty nabycia, rozwoju, instalacji, utrzymania i bieżącej eksploatacji unijnych części składowych systemów łączności i wymiany informacji;
- koszty organizacji seminariów i warsztatów¹⁶.

Adresatami programu są przede wszystkim państwa członkowskie, a także kraje kandydujące i potencjalni kandydaci, kraje związane z UE w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa oraz kraje trzecie. Kwota 323,8 mln euro nie stanowi całości kosztów, które zostaną w znacznej mierze pokryte przez państwa członkowskie.

Unijne programy celne mają kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania unii celnej, a tym samym i służb celnych. Bez nich handel w Europie byłby poważnie zakłócony, jego konkurencyjność osłabiona, a bezpieczeństwo i ochrona obywateli zagrożone. W obliczu nowych wyzwań i ciągłych zmian w międzynarodowych stosunkach handlowych, udoskonalenia systemów celnych, szczególnie w dziedzinie informatyzacji są nieuniknione¹⁷. Ma to szczególne znaczenie w przypadku polskiej Służby Celnej, która funkcjonuje na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Udoskonalenie systemów celnych pozwala na skuteczniejsze działanie tej służby.

Analizując działania Komisji Europejskiej w zakresie usprawnienia działania administracji celnych państw członkowskich należy również wspomnieć o inicjatywie e-customs. Działania podjęte w ramach tej inicjatywy mają również istotny wpływ na realizację zadań przez służby celne na granicach zewnętrznych Unii. W 2004 roku Komisja Europejska przedstawiła inicjatywę elektroniczne cło (e-customs), która polega na stworzeniu takich ram legislacyjnych, organizacyjnych i informatycznych w krajach UE, które pozwolą na lepszą koordynację procesu handlu międzynarodowego, znaczne uproszczenia i ułatwienia dla przedsiębiorców oraz na funkcjonowanie administracji celnych państw członkowskich jak jedna administracja. Inicjatywa wdrażana będzie w latach 2006–2013. Do celów e-customs należy zaliczyć:

- ograniczenie obciążeń celnych;
- przyspieszenie przepływu towarów;
- ujednoczenie funkcjonowania administracji celnych;
- zwiększenie bezpieczeństwa towarów i handlu;
- wyeliminowanie dokumentów papierowych;
- płynny przepływ danych między państwami eksportera i importera;
- zapewnienie ochrony własności intelektualnej i dziedzictwa kulturowego;
- zwalczanie oszustw, przestępczości zorganizowanej i terroryzmu¹⁸.

¹⁶ S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja procedur celnych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 69.

¹⁷ G. Mosiej, *System celny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 87.

¹⁸ http://www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/sys_informatyczne/ecustoms/ulotka_ecustoms_v03.pdf (25 lipca 2010).

Na poziomie Ministerstwa Finansów w Polsce opracowany został Program e-cło (Elektroniczne cło), który jest pochodną inicjatywy e-customs. Program ten jest kompleksowym i wzajemnie powiązaniem pakietem przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych, który ma służyć osiągnięciu celów i wdrożeniu usług elektronicznego cła. Głównym celem jest zbudowanie elektronicznego środowiska polskiej administracji celnej dla potrzeb świadczenia elektronicznych usług publicznych związanych z poborem należności przez administrację celną, obrotem towarowym oraz zapewnieniem bezpieczeństwa handlu międzynarodowego umożliwiającego między innymi realizację wymogów wynikających z inicjatywy e-customs, a także sprawniejszą wymianę informacji z innymi administracjami celnymi, Komisją Europejską oraz instytucjami współpracującymi. Wdrożenie usług objętych programem e-cło jest traktowane jako jedno ze strategicznych zadań dla polskiej administracji celnej. Program e-cło ujęty został w „Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w latach 2007–2013”¹⁹.

5. Służba Celna a granica wschodnia

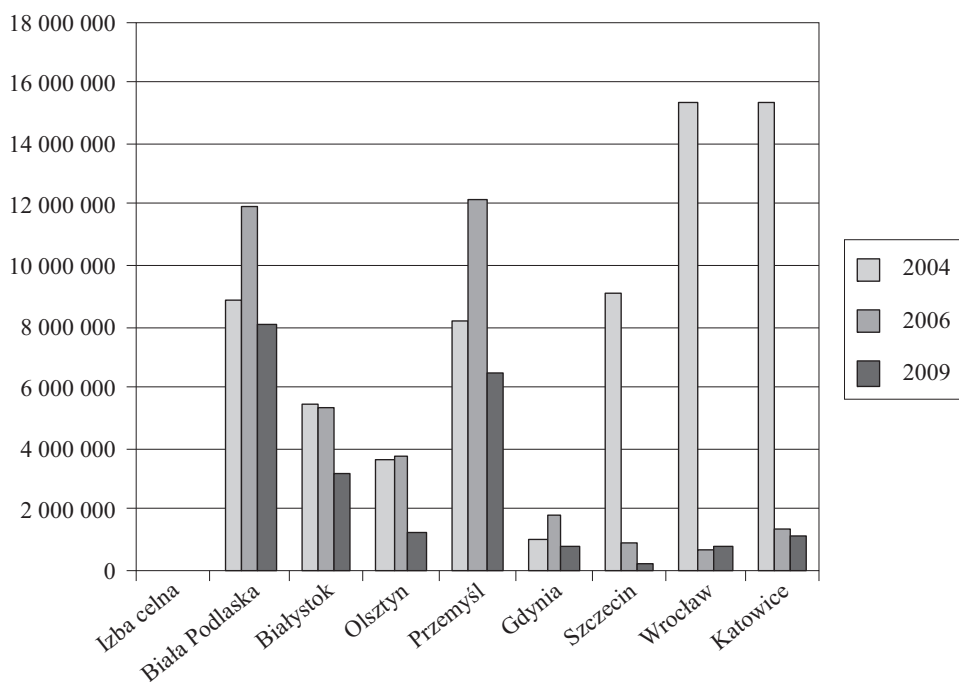
Jak już wspomniano powyżej, przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, spowodowało, że Służba Celna zaczęła odpowiadać za prawidłowe funkcjonowanie w zakresie handlu zagranicznego całego rynku unijnego. Wynika to z faktu, że granica wschodnia Polski (Rosja, Białoruś, Ukraina) stała się granicą zewnętrzną Unii, a Służby Celne są odpowiedzialne za towary wprowadzane tą granicą na obszar unijny z państw trzecich.

Zapewnienie bezpieczeństwa i prawidłowości procesu prowadzenia towarów na obszar unijny możliwe będzie przy zapewnieniu bezpieczeństwa służb realizujących te zadania. Dlatego też stworzony został system Bezpieczeństwa Granicy Wschodniej (CAIFS). Projekt wdrożony został w listopadzie 2004 roku. Głównym celem tego systemu jest zwiększenie bezpieczeństwa pracowników służb granicznych oraz zwiększenie bezpieczeństwa obiektów zlokalizowanych w obrębie przejść granicznych funkcjonujących na granicy wschodniej. Funkcjonowanie systemu ma poprawić stan infrastruktury technicznej, usprawnić proces odpraw celnych dzięki zautomatyzowaniu sterowania ruchem pojazdów oraz skutecznie podnieść poziom stosowanego dozoru celnego. System ten jest zintegrowanym systemem bezpieczeństwa obiektów granicznych administracji celnej, który umożliwia elektroniczny monitoring ruchu pojazdów i zapewnia nowoczesną organizację pracy na przejściu granicznym. CAIFS został zlokalizowany na granicy wschodniej. Na takie określenie zakresu funkcjonowania systemu niewątpliwie wpływ miał fakt, że wschodnia granica Polski jest właśnie granicą zewnętrzną UE. Zadaniem polskich Służb Celnych jest więc ochrona szeroko pojętego bezpieczeństwa obywateli Unii. Ważnym aspektem funkcjonowania zewnętrznej granicy UE jest też zapewnienie sprawnej obsługi celnej przy występującym dużym natężeniu odpraw. Skrócenie czasu odprawy jednocześnie nie może obniżyć skuteczności sprawowanego dozoru celnego i kontroli celnej.

¹⁹ S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja procedur celnych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 212–213.

Wprowadzenie wszystkich powyższych działań realizowanych zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym jest w przypadku granicy wschodniej bardzo istotne ze względu na rozmiar zadań, jakie ciążyą na Służbie Celnej. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej rozmiar zadań realizowanych na granicy wzrósł znacznie. Zwiększyła się liczba dokonywanych odpraw, co związane jest z faktem, że graniczne urzędy celne są zawsze pierwszym, a często i ostatnim miejscem kontroli towarów wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej (27 państw członkowskich) ze wschodu przez Polską granicę. Rozmiar działań prowadzonych przez Służby Celne na granicy wschodniej można zobrazować przez dane dotyczące ruchu zarówno osobowego, jak i towarowego, przeprowadzonych kontroli celnych, zatrzymanych towarów oraz wielkości ruchu osobowego i samochodowego na tej granicy.

Wykres 2. Ruch osobowy na podstawie paszportów



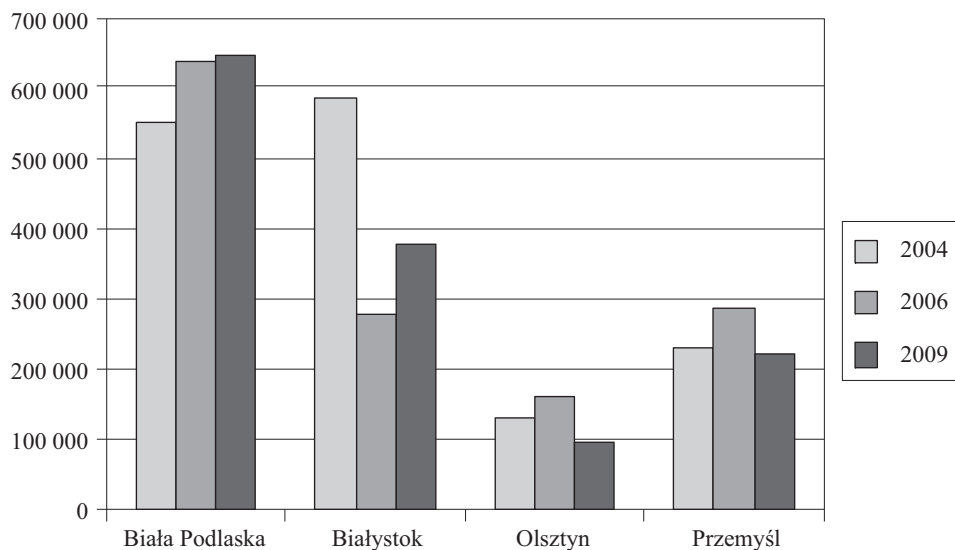
Źródło: „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej”, www.mf.gov.pl.

Biorąc pod uwagę powyższy wykres należy stwierdzić, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpił na granicy wschodniej wzrost ruchu osobowego. Z kolei na granicach, które stały się granicami wewnętrznymi nie ma już kontroli ruchu osobowego, dlatego też widoczny jest spadek, czego przykładem są Izby Celne we Wrocławiu oraz Katowicach, gdzie pozostaje niewielki ruch osobowy wynikający z tego, że w miastach tych usytuowane są lotniska.

Jednak najbardziej widoczny po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej jest wzrost ruchu samochodów ciężarowych, jak i osobowych, co wiąże się z faktem, że granica wschodnia stała się granicą, na której odbywają się kontrole towarów wjeżdża-

jących na obszar celny Unii z państw wschodnich. W okresie I–IV kwartału 2004 roku granice Polski przekroczyło ogółem ponad 61 mln środków transportu. Zaznaczyć należy, że w stosunku do I–IV kwartału 2003 roku nastąpił wzrost o ponad 24 mln, tj. o 65%. Ruch graniczny osobowych pojazdów mechanicznych (które stanowiły ok. 86% ruchu granicznego wszystkich środków transportu) wzrósł o 23% w porównaniu z analogicznym okresem 2003 r. Natomiast ruch ciężarowych pojazdów mechanicznych (które stanowiły prawie 12% ogółu ruchu wszystkich środków transportu) wzrósł o 20% w porównaniu do I–IV kwartału 2003 r.²⁰

Wykres 3. Ruch samochodów ciężarowych



Źródło: „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej”, www.mf.gov.pl.

Jednak obszarem, w którym jest najbardziej widoczny wzrost zadań realizowanych przez Służbę Celną na wschodniej granicy, są zgłoszenia celne do procedury tranzytu. Obecnie na obszarze Unii Europejskiej funkcjonuje jeden obszar celny, w związku z tym odprawa ostateczna nie musi odbywać się na granicy zewnętrznej. Służby Celne zobowiązane są jednak do zarejestrowania wwiezionego towaru, sprawdzenia czy nie jest on objęty zakazem lub ograniczeniem, czy załączone zostały wszystkie wymagane dokumenty oraz objęcia tego towaru procedurą tranzytu. Po dotarciu do miejsca odprawy ostatecznej towar obejmowany jest wnioskowaną procedurą. Od momentu gdy zaczęła funkcjonować granica zewnętrzna wszystkie towary wjeżdżające z obszaru państw Europy Wschodniej do któregośkolwiek kraju Unii Europejskiej przez polską granicę wschodnią muszą być zgłoszone do Służb Celných na tej granicy. Stąd widoczny jest wzrost otwieranych tranzytów.

²⁰ Ministerstwo Finansów, „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” 2004, www.mf.gov.pl (25.07.2010 r.).

Tabela 3

Liczba tranzytów otwartych w polskich urzędach celnych na granicy wschodniej

Izba Celna	Tranzyty otwarte w urzędzie celnym granicznym (tranzyty skierowane do urzędu państwa członkowskiego UE)				Tranzyty otwarte w urzędzie celnym wewnętrznym (tranzyty skierowane do urzędu państwa członkowskiego UE)			
	2005	2006	2008	2009	2005	2006	2008	2009
Biała Podlaska	134 511 (107 226)	136 985 (103 730)	125 462	145 592	29 479 (3 093)	46 689 (7 524)	61 933	62 414
Białystok	30 030 (16 846)	34 606 (17 928)	39 913	49 827	14 059 (3 782)	20 106 (5 031)	44 624	27 179
Olsztyn	12 031 (5 501)	11 357 (5 619)	9 071	6 078	2 908 (1 105)	5 303 (1 860)	5 012	3 186
Przemyśl	60 885 (37 452)	67 241 (29 730)	46 640	42 800	13 036 (3 319)	20 859 (4 365)	26 134	19 549

Źródło: „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej”, www.mf.gov.pl (26.07.2010).

Sytuacja podobna jest w przypadku wywozu towarów. Ostateczna odprawa przy wywozie towarów najczęściej nie jest dokonywana w granicznych urzędach celnych na granicy wschodniej, lecz w urzędach celnych wewnątrz obszaru celnego. Towary te następnie obejmowane są procedurą tranzytu, gdzie w urzędzie celnym granicznym jest ona zamykana. Biorąc pod uwagę, że procedury tranzytu ustanowione do towarów z całego obszaru celnego UE widoczny jest stały wzrost liczby tranzytów zamykanych w granicznych urzędach celnych na wschodniej granicy zewnętrznej.

Tabela 4

Liczba tranzytów zamkniętych w polskich urzędach celnych na granicy wschodniej

Izba Celna	Tranzyty zamknięte w urzędach granicznych				Tranzyty zamknięte w urzędach wewnętrznych			
	2005	2006	2008	2009	2005	2006	2008	2009
Biała Podlaska	18 154	278 446	354 348	267 724	11 621	2 132	21 215	18 949
Białystok	3 986	149 764	282 867	208 393	9 747	1 707	13 566	11 625
Olsztyn	6 184	14 342	22 535	11 612	3 114	1 079	3 373	2 453
Przemyśl	13 350	60 285	61 935	24 140	14 937	3 844	30 181	28 853

Źródło: „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej”, www.mf.gov.pl (26.07.2010).

Uwzględniając dane dotyczące liczby tranzytów otwartych, jak i liczby tranzytów zamkniętych należy stwierdzić, że następuje systematyczny wzrost obrotu towarowego pomiędzy Unią Europejską a państwami zza wschodniej granicy. Wyjątek stanowi tu rok 2009, gdzie widoczny jest spadek, jednak wynikało to z trwającego wówczas światowego kryzysu gospodarczego, który pogorszył sytuację przedsiębiorców, a tym samym nastąpił spadek obrotu towarowego z zagranicą.

Istotnym problemem, którym charakteryzuje się granica wschodnia jest zjawisko przemytu. Najczęściej przemywane są wyroby akcyzowe – papierosy, alkohol oraz pali-

wo. Inne towary, które są zatrzymywane to leki i anaboliki, narkotyki, zabytki, towary pirackie i podrabiane oraz okazy CITES. Mniej jest natomiast pirackich nagrań – co może wynikać z dostępności plików w sieci i możliwości łatwego ich ściągania.

Dla przykładu w roku 2009 funkcjonariusze Izby Celnej w Białymstoku zatrzymali 104 miliony sztuk nielegalnych papierosów oraz blisko 130 tysięcy sztuk podrabianej odzieży, obuwia, kosmetyków, artykułów elektronicznych oraz pirackie płyty DVD. W Izbie tej w 2009 roku zniszczono łącznie ponad 4,5 mln paczek papierosów z prze-mytu, 2,5 tys. litrów alkoholu, a także zajęte farmaceutyki i podrabiane kosmetyki²¹. Z kolei w roku 2009 funkcjonariusze celni z Izby Celnej w Białej Podlaskiej zatrzymali ponad 13,1 mln paczek papierosów (to o blisko 35% więcej niż w roku 2008)²².

Biorąc pod uwagę powyższe Służba Celna działająca na granicy wschodniej podejmuje różnego rodzaju działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa obywateli oraz rynku Unii Europejskiej. Przykładem mogą być inicjatywy podejmowane przez Izbę Celną w Białymstoku dofinansowywane z funduszy pomocowych. Są to:

- „Bezpieczna Unia Europejska – wzmocnienie współpracy transgranicznej służb celnych Polski i Litwy” (dofinansowywana przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego);
- „Kształcenie bez granic – podniesienie wiedzy i umiejętności pracowników administracji publicznej w celu wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego” (dofinansowywana przez Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego);
- „Razem bezpieczniej – rozbudowa infrastruktury służb publicznych w celu wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i ochrony terytorium Wspólnoty” (dofinansowywana przez Norweski Mechanizm Finansowy).

Z przyznanych środków pomocowych realizowany jest zakup samochodów służbowych, urządzenia skanującego, sprzętu komputerowego oraz unowocześnienie łączności.

6. Podsumowanie

Konstatując, należy stwierdzić, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wywarło ogromny wpływ na funkcjonowanie polskiej administracji celnej (Służby Celnej). Można pokusić się nawet o stwierdzenie, że jest to jedna ze struktur polskiej administracji, na funkcjonowanie której w największym stopniu wpłynęło członkostwo Polski w Unii. Duże zmiany spowodowane były przekształceniem się granic z państwami członkowskimi w granice wewnętrzne, a więc granice bez kontroli celnych. Wynikało to z faktu, że państwa członkowskie tworzą unię celną oraz wspólny rynek, na którym obowiązuje swoboda przepływu towarów. Spowodowało to likwidację wielu granicznych urzędów celnych. Z kolei szczególne działania podjęto na znacznej części granicy wschodniej, która stała się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej – granicą

²¹ M. Czarniecki, *Rok 2009 z perspektywy podlaskiej Służby Celnej*, „Wiadomości Celne” 2010, nr 3–4, Warszawa 2010, s. 8.

²² Ministerstwo Finansów, „Wiadomości Celne” 2010, nr 3–4, Warszawa 2010, s. 16.

przez którą odbywał się obrót towarowy państw Europy Wschodniej ze wszystkimi, obecnie 27 państwami członkowskimi. Wymagało to ze strony Polski podjęcia szczególnych działań w celu zapewnienia, aby kontrole celne odbywały się płynnie i bez zakłóceń. Polska administracja celna została zobowiązana do skutecznej ochrony rynku unijnego.

Jak już wspomniano powyższe przyczyny spowodowały zmiany w strukturze i zadaniach administracji celnej. Zmniejszono liczbę urzędów celnych, przeprowadzono proces alokacji, który ze względu na wiele nieprawidłowości został negatywnie oceniony przez Najwyższą Izbę Kontroli. Nastąpiło również rozszerzenie zadań polskiej administracji celnej, w ramach których działania na rzecz ochrony społeczeństwa unijnego oraz wspólnego rynku nabrały szczególnego znaczenia. Dlatego też coraz częściej funkcję ochronną stawia się na pierwszym miejscu wśród funkcji realizowanych przez tą administrację. Jednak pomimo tego, że podejmowane są działania zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym w celu zwiększenia skuteczności realizacji przyznanych administracji celnej funkcji, to polski ustawodawca nie zawsze ten proces wspiera. Tworząc nową ustawę o Służbie Celnej określono tu szereg zadań. Brak jest jednak rozszerzenia zakresu kompetencji Służby Celnej adekwatnie do nałożonych zadań, przede wszystkim chodzi tu o przyznanie możliwości realizowania działań, które mieszczą się w pojęciu wywiadu skarbowego (przyznanie tych kompetencji nie spowoduje znacznego rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do tych działań, ponieważ i tak jest on dosyć szeroki). Powyższy brak w istotny sposób może wpływać na skuteczność realizowanych zadań. Problem jest istotny, ponieważ jak już wspomniano, działania Służby Celnej dotyczą nie tylko obszaru Polski, ale również całego obszaru Unii Europejskiej.

Wpływ piątego rozszerzenia UE na stosunki z Ukrainą

W 2004 r. miało miejsce piąte rozszerzenie UE o 10 krajów – Litwę, Łotwę, Estonię, Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Cypr, Malte i Słowenię. Akcesja czterech państw Europy Środkowo-Wschodniej przybliżyła granice Unii Europejskiej do Europy Wschodniej. Ukraina graniczy z trzema członkami UE i długość granicy wynosi prawie 800 km, w tym z Polską – 535 km, Słowacją – 98 km, Węgrami – 140 km.

Ukraina była zaniepokojona potencjalnym wpływem politycznym i gospodarczym tego rozszerzenia, a zwłaszcza o byłe kraje postsocjalistyczne: kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Węgry, Słowacja, Czechy) i nadbałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia): od lat 90. ruch bezwizowy i migracja zarobkowa stały się normą, a handel stał się znaczący dla gospodarki kraju. Rozszerzenie oznaczało ustanowienie zewnętrznej granicy UE pomiędzy nowymi państwami członkowskimi a Europą Wschodnią.

Po rozpadzie Związku Radzieckiego Ukraina podpisała umowy o współpracy gospodarczej z krajami nadbałtyckimi i środkowoeuropejskimi. Po przystąpieniu tych krajów do Unii umowy te utraciły ważność. Nowe układy powstawały według przepisów i reguł UE.

Tabela 1

Import Ukrainy z UE –10 tys. USD

Kraje	Import Ukrainy z UE-10							
	2001		2004		2006		2008	
	tys. USD	udział, %	tys. USD	udział, %	tys. USD	udział, %	tys. USD	udział, %
Cypr	7 523,4	0,6	64 829,9	2,7	251 762,8	4,8	66 598,7	0,7
Czechy	202 957,4	16,5	419 692,0	17,3	825 141,5	15,9	1 376 032,9	15,3
Estonia	67 288,9	5,5	73 254,5	3,0	135 149,9	2,6	177 643,5	2,0
Węgry	172 051,0	14,0	362 321,5	15,0	802 234,5	15,4	1 282 661,3	14,3
Litwa	109 851,4	8,9	154 719,1	6,4	297 388,4	5,7	723 920,3	8,0
Łotwa	35 937,2	2,9	51 082,0	2,1	90 524,7	1,7	113 102,5	1,3
Malta	155,2	0,0	421,8	0,0	19 967,8	0,4	2 438,9	0,0
Polska	450 837,4	36,6	968 679,0	40,0	2 109 116,2	40,5	4 280 309,2	47,6
Słowenia	46 359,7	3,8	108 652,0	4,5	291 515,7	5,6	231 951,9	2,6
Słowacja	139 879,7	11,3	216 472,3	8,9	382 774,5	7,4	742 466,5	8,3
UE-10	1 232 841,2	100,0	2 420 124,1	100,0	5 205 576,0	100,0	8 997 125,7	100,0

Przez ostatnie 10 lat kraje Europy Środkowo-Wschodniej zorientowały się na rynki UE. Zarówno ukraiński eksport, jak i import dla nowych dziesięciu członków UE nie był znaczący.

W imporcie do Ukrainy wśród nowych członków największy udział miała Polska – 40–50%. Warto zauważyć, że ten udział corocznie wzrasta. Jak widać z tabeli 1 ważnymi partnerami pozostają Czechy, Węgry i Słowacja.

Kraje nadbałtyckie zmniejszyły eksport na Ukrainę po akcesji do UE. Ukraina importowała z Estonii papier i karton, ryby i produkty morskie, z Litwy – produkty naftowe, lodówki i zamrażarki, z Łotwy – towary drewniane, leki. W imporcie usług z tych krajów przeważają usługi transportowe (do 50% od całego importu). Z Polski Ukraina importowała meble, produkty maszynowe, obuwie i chemię gospodarczą. Z Węgier – sprzęty gospodarstwa domowego.

Ukraina eksportuje do krajów UE-10 metale żelazne, rudę żelazną, aluminium, zasoby energetyczne (gaz, produkty naftowe, energia elektryczna), z których większość nie stwarza wartości dodanej.

W eksporcie ważnymi partnerami są Polska, Czechy, Węgry, Litwa i Słowacja. Po akcesji zmniejszył się eksport Ukrainy do Słowenii i Łotwy.

Tabela 2

Eksport Ukrainy do 10 nowych członków UE, tys. USD

Kraje	Eksport Ukrainy w UE-10							
	2001		2004		2006		2008	
	tys. USD	udział, %	tys. USD	udział, %	tys. USD	udział, %	tys. USD	udział, %
Cypr	99 389,59	4,94	168 449,11	4,42	11 538,4	0,29	451 420,5	6,73
Czechy	7 523,38	0,37	299 053,59	7,85	341 618,8	8,69	670 804,7	10,00
Estonia	55 788,55	2,77	278 367,94	7,30	123 390,0	3,14	173 878,2	2,59
Węgry	468 534,27	23,30	807 632,12	21,19	946 132,0	24,08	1 367 110,1	20,39
Litwa	140 514,75	6,99	468 633,14	12,30	278 300,3	7,08	432 299,3	6,45
Łotwa	251 213,86	12,49	377 275,36	9,90	286 120,1	7,28	280 540,6	4,18
Malta	3 992,57	0,20	18 545,34	0,49	23 643,8	0,60	53 110,2	0,79
Polska	497 433,91	24,74	979 908,47	25,71	1 344 516,3	34,21	2 338 303,0	34,87
Słowenia	243 127,52	12,09	14 779,63	0,39	24 924,0	0,63	27 472,2	0,41
Słowacja	243 127,52	12,09	398 107,59	10,45	549 636,2	13,99	910 208,2	13,57
UE-10	2 010 645,90	100,00	3 810 752,30	100,00	3 929 819,9	100,00	6 705 147,0	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Komitetu Statystyki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua/>, 27.06.2010.

W 2007 r. w rankingu najważniejszych partnerów handlowych UE Ukraina uplasowała się na 17. miejscu podczas, gdy w 2006 r. zajmowała 24. pozycję. Ukraina zajmuje 14. miejsce na liście największych importerów towarów z UE i 25. wśród państw eksportujących do UE. Dla Ukrainy Unia jest ważnym partnerem handlowym: w 2007 r. towarowe obroty handlowe z krajami UE-27 stanowiły 33% ogólnej wartości handlu

towarami. Według danych Państwowego Komitetu Statystyki Ukrainy w strukturze towarowej ukraińskiego eksportu do krajów UE dominowały metale czarne (25,3%), surowce energetyczne, ropa i produkty jej przetworzenia (10,5%) oraz maszyny i sprzęt elektryczny (7%). Najważniejsze pozycje po stronie importu z UE: urządzenia mechaniczne (19,4%), środki transportu drogowego (15,1%), maszyny sprzęt elektryczny (9%)¹.

Kraje UE stanowią zdecydowaną czołówkę wśród najważniejszych inwestorów zagranicznych na Ukrainie. Warto zauważyć, że to są kraje starej Europy, m.in. Niemcy, Wielka Brytania, Niderlandy.

Tabela 3

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne z krajów UE-10 w Ukrainę, mln USD

Kraje	2004	2005	2008	2009
UE-25	3 805,30	4 652,40	22 912,40	28 175,40
Cypr	902,00	1 035,70	5 946,40	7 682,90
Czechy	42,70	46,30	78,20	80,30
Estonia	16,40	25,70	70,00	108,30
Węgry	128,60	179,10	411,20	595,50
Litwa	72,00	32,70	74,40	64,00
Łotwa	32,00	28,80	73,90	84,60
Malta	7,70	8,10	31,00	38,50
Polska	152,70	192,30	672,10	694,70
Słowenia	3,50	3,60	7,50	26,00
Słowacja	46,00	45,80	102,90	106,40
UE-10	1 357,60	1 552,30	7 364,70	9 374,80
% UE-10 od UE-15	35,68	33,37	32,14	33,27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Komitetu Statystyki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua/>, 27.06.2010.

Nowi członkowie UE po 2004 r. nie są głównymi inwestorami w gospodarkę Ukrainy. Według danych statystycznych jednym z największych inwestorów jest Cypr. Trzeba jednak dodać, że środki, które trafiły na Cypr, później wracały na Ukrainę. To znaczy, że Cypr zajmuje pierwsze miejsce wśród krajów, w którym inwestuje Ukraina i który inwestuje na Ukrainie. Jednym z poważnych inwestorów z UE jest Polska. Do 2009 r. polskie przedsiębiorstwa zainwestowały na terenie Ukrainy 694,7 mln USD, co daje Polsce 13. miejsce na liście największych inwestorów zagranicznych, z udziałem 1,9% w łącznej kwocie BIZ na Ukrainie². Zdecydowana większość BIZ trafia do sektorów nieprodukcyjnych, głównie sektora finansowego, związanego z rynkiem nieruchomości, handlem i innymi usługami. Sfera produkcyjna (głównie przemysł), wiążąca się z wyższym ryzykiem inwestycyjnym oraz wymagająca większego i długotrwałego

¹ Dane rozwoju gospodarczego Ukrainy w I połowie 2009 roku, raport – informacje ekonomiczne Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Kijowie, <http://www.kijow.polemb.net/?document=192>, 29.06.2010.

zaangażowania, notuje stosunkowo niewielki przyrost inwestycji zagranicznych, a w niektórych sektorach – wycofywanie się kapitału zagranicznego.

Współpraca międzynarodowa, regionalna, a szczególnie transgraniczna w strukturze międzynarodowych kontaktów gospodarczych odgrywa największą i najważniejszą rolę. Współpraca transgraniczna Ukrainy z zachodnimi sąsiadami i jej dynamiczny rozwój został zapoczątkowany wraz z procesem przemian ustrojowych po 1991 r. Ukraina włączyła się w proces tworzenia euroregionów jeszcze na początku 1993 r. i wzdłuż jej granicy zachodniej, będącej granicą z krajami Europy Środkowej, powstały następujące euroregiony: Karpacki, Bug, Dolny Dunaj i Górny Prut. W momencie piątego rozszerzenia między UE a Ukrainą działały dwa pierwsze.

Euroregion karpacki (Polska/Słowacja/Ukraina/Węgry/Rumunia) powstał 14.02.1993 r. na mocy podpisanej w Debreczynie (Węgry) przez ministrów spraw zagranicznych Polski, Ukrainy i Węgier „Deklaracji o współpracy między narodowościami regionu”. Później do regionu przyłączyły się Rumunia i Słowacja. Powierzchnia euroregionu karpackiego stanowi 161 279 km²², w tym udział Polski wynosi 11,5%, Rumunii – 27,2%, Słowacji – 6,4%, Ukrainy – 36,4%, Węgier – 18,4%³. W okresie jego istnienia wprowadzono dużo projektów współpracy transgranicznej, m.in.: projekt współpracy w kwestiach rozwiązania problemu powodzi w obwodzie zakarpackim, co funkcjonuje w ramach międzypaństwowych umów pomiędzy rządem Ukrainy a rządami Węgier, Słowacji i Rumunii. W 2000 r. w ramach programu finansowego TESIS otrzymano grant w kwocie 3,5 mln euro na rekonstrukcję przejścia granicznego „Tysa” i 1,5 mln euro na rozwój małego i średniego biznesu.

Euroregion Bug (Białoruś/Polska/Ukraina) został stworzony we wrześniu 1995 r. Umowa została podpisana w Łucku (Ukraina) między przewodniczącym Wołyńskiej Administracji Państwowej i wojewodami: chełmskim, lubelskim, tarnobrzeskim i zamojskim. W ciągu kilku lat euroregion poszerzył się o województwo białkopodlaskie (Polska), obwód lwowski (Ukraina) i obwód brzeski (Białoruś). Powierzchnia euroregionu Bug wynosi 80 916 km², w tym udział Polski wynosi 31,1%, Ukrainy – 28,4%, Białorusi – 40,5%⁴. Euroregion Bug z uwagi na swoje położenie ma strategiczne znaczenie dla rozwoju kontaktów mieszkańców Unii Europejskiej i jej wschodnich sąsiadów. Przez województwo lubelskie oraz obwody brzeski i łucki przebiegają najważniejsze międzynarodowe szlaki komunikacyjne, prowadzące z zachodniej Europy do: Mińska i Moskwy (przez przejścia graniczne Kukuryki/Kozłowicze i Terespol/Brześć), Łucka i Kijowa (przez Dorohusk/Jagodzin) oraz do Lwowa i Odessy (przez Hrebenne/Rawę Ruską). Ponad 50% powierzchni euroregionu zajmują tereny rolnicze, a blisko 31% przypada na lasy. W ramach współpracy realizowano wiele projektów. Dzięki środkom programu TESIS i TWINING była przeprowadzona rekonstrukcja przejść granicznych Rawa Ruska–Hrebenne i Jagodyn–Dorohusk. Budżet projektu Rawa Ruska–Hrebenne wyniósł ponad 10 mln euro⁵. Przed rekonstrukcją

² Ibidem; dane rozwoju gospodarczego Ukrainy w I połowie 2009 roku.

³ О. С. Власюк, *Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки*, Київ 2006, s. 305.

⁴ Ibidem.

⁵ *Twinning projects – Forecast*. Treść dokumentu dostępna: http://twinning.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=378&Itemid=156&lang=english, 20.06.2010.

zdolność przepustowa przejścia wynosiła około 4000 pasażerów, 1400 samochodów osobowych i 120 ciężarowych dziennie. Obecnie osiągnęła 10 000 osób, 3500 samochodów osobowych, 250 ciężarówek i 100 autobusów. Modernizowane przejście ma oddzielne linie kontroli celnej ciężarówek (wcześniej przegląd ładunku odbywał się bezpośrednio na drogach); nowe wygodne pomieszczenia i nowoczesne technologie informacyjne dla ochrony granicy. Budżet Jagodyn–Dorohusk wyniósł prawie 3 mln euro.

Obecnie na Wołyniu realizuje się 11 projektów transgranicznych, w tym 5 jest finansowane z funduszy UE, 4 – z Agencji Stanów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Międzynarodowego i 2 – z Kanadyjskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego i Szwajcarskiej Konfederacji. Zaplanowano jeszcze pięć projektów skierowanych na rozwój przedsiębiorczości i innowacji w rejonach euroregionu Bug oraz zapobiegania powodzi w dorzeczu Bugu.

Rozwój euroregionów daje Ukrainie praktyczne możliwości budowania europejskiego potencjału integracyjnego. Celem utworzenia wymienionych euroregionów jest organizacja i koordynacja wspólnych działań, sprzyjanie współpracy gospodarczej, naukowej, ekologicznej, oświatowej oraz wsparcie poszczególnych projektów dotyczących rozwoju infrastruktury przygranicznej sąsiadujących terenów, sprzyjanie rozwojowi kontaktów między obywatelami państw członkowskich euroregionów, wyznaczenie potencjalnych kierunków współpracy wielostronnej z krajami UE. Wspólnym elementem dla państw członkowskich jest to, że do euroregionów weszły słabo rozwinięte regiony, które tradycyjnie były peryferyjne. Dla części ukraińskiej negatywny wpływ ma fakt inercji miejscowych organów władzy, brak odpowiednich rzeczywistych upoważnień do realizowania wspólnych projektów inwestycyjnych oraz brak środków własnych na te cele.

Barierami są również rozbieżności w systemie i przepisach celnych, podatkowych i innych aktach prawnych krajów będących członkami euroregionu. Na szczególną uwagę zasługują prawne zagadnienia rozwoju ukraińskiego prawodawstwa w kontekście jego unifikacji z ogólnoeuropejskim, w tym także w kierunku rozszerzenia oraz optymalizacji współpracy transgranicznej. Podstawy prawne rozwoju euroregionów zostały utworzone przez Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi w 1980 r. (Ukraina przystąpiła do Konwencji w 1993 r.), Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego (ratyfikowaną przez Najwyższą Radę Ukrainy w 1997 r.).

Opracowanie Programu Rozwoju Euroregionów⁶, zatwierdzonego przez Gabinet Ministrów Ukrainy z 29 kwietnia 2002 r., nr 587, uwarunkowane jest realnym zbliżeniem granicy Unii Europejskiej do Ukrainy, koniecznością wykonania zadań strategicznych integracji Ukrainy z UE oraz rozwojem współpracy regionalnej.

Rozwój euroregionów na terytorium Ukrainy realizowany jest zgodnie z wymogami aktów prawnych, w szczególności prawodawstwa ukraińskiego: „O miejscu samorządów na Ukrainie” (280/97–RN), „O państwowej administracji lokalnej” (586-14), „O działalności ekonomii zagranicznej” (959-12), ustawa Prezydenta Ukrainy „O koncepcji państwowej polityki regionalnej” (341/2001) oraz umowy o partnerstwie

⁶ Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 pp. Treść dokumentu dostępna: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1819-2006-%EF>, 29.06.2010.

i współpracy między europejskimi stowarzyszeniami, ich państwami członkami oraz Ukrainą, a także innych umów międzynarodowych Ukrainy.

W grudniu 2007 r. 9 z 10 nowych członków Unii Europejskiej dołączyło do strefy Schengen – obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych UE. Ukraina była zaniepokojona potencjalnym wpływem politycznym i gospodarczym tego rozszerzenia.

Głównymi bezpośrednimi skutkami rozszerzenia strefy Schengen były: zmniejszenie intensywności ruchu osobowego (zwłaszcza w pierwszym okresie) oraz wystąpienie trudności społeczno-ekonomicznych w regionach położonych przy granicy. Ale najważniejszym skutkiem było wprowadzenie obowiązku wizowego, co wpłynęło na spadek intensywności ruchu osobowego. Największe obniżenie natężenia ruchu można było zaobserwować w pierwszych kilku miesiącach po wprowadzeniu nowych przepisów.

Marta Jaroszewicz podaje przykład intensywności ruchu osobowego między Polską i Słowacją a Ukrainą⁷. Pomiedzy Ukrainą a Słowacją spadek był tak znaczący, że jeszcze w 2003 r. intensywność wymiany osobowej była prawie trzykrotnie mniejsza niż w 1999 r., który był ostatnim rokiem obowiązywania ruchu bezwizowego. Jednak w przypadku Polski, gdzie obawiano się dramatycznego spadku natężenia ruchu osobowego, pesymistyczne prognozy nie sprawdziły się.

W roku 2005 liczba przekroczeń granicy pomiędzy Polską a Ukrainą wzrosła o prawie 50% (w stosunku do poprzedniego roku) i to zarówno w wyniku wzrostu przekroczeń dokonywanych przez Polaków, jak i Ukraińców. Ruch osobowy między Polską a Ukrainą był największy w porównaniu z Białorusią i Rosją.

Tabela 4

Osobowy ruch graniczny pomiędzy Polską a jej wschodnimi sąsiadami

Odcinek granicy	2002	2003	2004	2005	2006
Z Rosją	3 946 134	3 134 005	3 554 841	3 870 567	3 732 336
Z Białorusią	9 527 232	8 833 649	7 953 598	8 791 087	9 773 681
Z Ukrainą	12 192 801	11 632 370	12 077 374	17 753 768	19 421 443

Źródło: M. Jaroszewicz, *Skutki rozszerzenia obszaru Schengen dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 15.

Najbardziej odczuwalne skutki, z jakimi zetknęli się obywatele Ukrainy w związku z przystąpieniem nowych państw członkowskich do obszaru Schengen, dotyczą kwestii wizowych. Dotychczasowe rozwiązania wizowe były dość liberalne. Obywatele Ukrainy mogą ubiegać się o wizę krajową i wizę Schengen. Krajowe wizy długoterminowe mogą być wydawane zgodnie z prawodawstwem wewnętrznym państw członkowskich i są mniej restrykcyjne. Natomiast wizy krótkoterminowe (wizy pobytowe na okres do 3 miesięcy jednorazowe lub wielokrotnego wjazdu oraz wizy tranzytowe i lotnicze) uprawniające do podróżowania po strefie Schengen muszą mieć jednolity format i być wydawane według jednolitych zasad (obejmujących kryteria bezpieczeństwa,

⁷ M. Jaroszewicz, *Skutki rozszerzenia obszaru Schengen dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 15.

ceny oraz do pewnego stopnia procedurę wydawania). Najbardziej dotkliwe dla Ukraińców są dokumenty potwierdzające posiadanie środków finansowych, którymi dysponuje wnioskodawca w celu pokrycia kosztów podróży, np.: wyciąg z rachunku bankowego za okres ostatnich 3–6 miesięcy, podpisane czeki podróżne, karty kredytowe (poświadczenie bankowe o posiadaniu środków na karcie), zaświadczenie z pracy z podaniem stanowiska oraz wysokości pensji za okres ostatnich 6 miesięcy, zaproszenie (oryginał i kopia) wystawione zgodnie z ustawą z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (poświadcza się w Urzędzie Wojewódzkim)⁸.

Procedura wydawania jednolitych wiz schengieńskich jest dłuższa i bardziej skomplikowana. Każda osoba ubiegająca się o wizę podlega sprawdzeniu, czy figuruje w bazie SIS (System Informacji Schengen); jeżeli tak – jest to podstawa do udzielenia odmowy wjazdu) oraz w przyszłości w bazie VIS (System Informacji Wizowej).

Warto zauważyć, że Ukraina po piątym rozszerzeniu UE ciągle domagała się postępów w polityce wizowej. Prawie na każdym szczycie Ukraina–UE podejmowano tę kwestię. Ukraina wprowadziła bezwizowy reżim dla obywateli UE w roku 2005. W zamian prosiła o ułatwienie procedur ubiegania się o wizy UE. Po licznych negocjacjach zawarto umowę o wizowym reżimie między Ukrainą a UE. Zmniejszono opłatę wizową do 35 euro, ustalono, że wniosek wizowy jest rozpatrywany w ciągu 10 dni kalendarzowych, a także istnieje możliwość otrzymania wielokrotnej wizy wjazdowej o przedłużonym okresie ważności określonym kategoriom osób.

Co roku państwa członkowskie będące sąsiadami Ukrainy wydają jej obywatelom olbrzymią liczbę wiz. Jakub Boratyński⁹ zauważa, że od samej tylko Polski obywatele ukraińscy otrzymali w 2005 r. 560 000 wiz. Łącznie Polska, Słowacja i Węgry przyznają ponad 820 000 takich wiz rocznie, co stanowi niemalże trzykrotność liczby wiz wydawanych przez wszystkie państwa strefy Schengen (290 000).

W przypadku krajów sąsiadujących z Ukrainą przyznawanie tak dużej liczby wiz jest niezbędne dla utrzymania normalnego ruchu osobowego i rozwijania kontaktów międzyludzkich. Granica lądowa między nowymi państwami członkowskimi (Polską, Słowacją i Węgrami) a Ukrainą liczyła 728 km długości, a po przystąpieniu do Unii Europejskiej Rumunii w 2007 r. wydłużyła się do 1414 km. Granica między Unią Europejską a Ukrainą jest więc drugą co do długości zewnętrzną granicą lądową UE (po granicy z Rosją). Jednakże skala ruchu osobowego na granicy z Ukrainą jest znacząco większa niż na granicy z Rosją. Przykładowo na samej polsko-ukraińskiej granicy funkcjonuje obecnie 12 przejść granicznych, a tylko w 2005 r. odnotowano 17 824 836 przypadków jej przekroczenia (w obydwu kierunkach).

W latach dziewięćdziesiątych byłe kraje postsocjalistyczne z Europy Środkowo-Wschodniej i nadbałtyckie nie wymagały wiz od obywateli Ukrainy. W momencie, gdy – zgodnie z wymaganiami postawionymi przez Unię – stanęły one przed koniecznością nałożenia na Ukraińców obowiązku posiadania wizy, niektóre kraje przyjęły stosunkowo liberalne reżimy wizowe. Wśród takich krajów znalazły się Polska, Wę-

⁸ Podstawowe dokumenty niezbędne do otrzymania wizy Schengen, Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej, www.luckkg.polemb.net/index.php?document=43, 29.06.2010.

⁹ *Wątpliwe osiągnięcie: Umowa między wspólnotą europejską a Ukrainą w sprawie ułatwień wizowych*, red. J. Boratyński, G. Gromadzki, O. Suszko, A. Szymborska, Warszawa–Kijów 2006, s. 7.

gry, Czechy i Słowacja. Kiedy porównuje się ich regulacje prawne w tym zakresie do postanowień Umowy i praktyk obowiązujących w państwach strefy Schengen, można zauważyć kilka zasadniczych różnic. Przepisy prawa w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech przewidują m.in., że:

- wnioski o wydanie wizy rozpatruje się bezpłatnie lub za niską opłatą;
- procedury są prostsze (wymaga się mniej dokumentów), a czas oczekiwania okazuje się krótszy (w wielu przypadkach cała procedura zajmuje jeden dzień);
- procent odmów wizowych dla obywateli Ukrainy jest znacznie niższy (średnio 1,2% dla wszystkich trzech krajów sąsiedzkich) w porównaniu do odmów udzielanych przez państwa strefy Schengen (11,5%)¹⁰.

Ważnym zjawiskiem w relacjach pomiędzy nowymi państwami UE a Ukrainą jest imigracja zarobkowa. Niski poziom życia na Ukrainie sprawia, że znaczna liczba obywateli decyduje się na czasową emigrację zarobkową. Trudno oszacować skalę tego zjawiska, gdyż w większości pracownicy z Ukrainy pracują bez zezwolenia i nielegalnie. Migrację zarobkową możemy podzielić na legalną i nielegalną. Ta druga dotyczy nie tyle Ukraińców, ale migrantów z Azji, którzy przez terytorium Ukrainy chcą trafić do państw UE. Jeśli chodzi o migrację nielegalną, to jeszcze przed piątym rozszerzeniem Ukraina i kraje UE pracowały w kierunku legalizacji pobytu tych migrantów, którzy wyjechali wcześniej (jeszcze w latach 90.). Tutaj warto zauważyć, że wysoki poziom bezrobocia w większości nowych krajów Unii i różnica w stopie życiowej stymulowały migrację z tych krajów do państw starej Europy. Większość nielegalnych migrantów z Ukrainy osiedliła się w Hiszpanii, Włoszech i Portugalii.

Dane pokazują, że na wyjazd z kraju zdecydowało się w 2006 r. od 2 do 2,7 milionów osób, z czego: 40–50% do Rosji, 15–20% do Polski, 10–12% do Czech, ok. 10% do Włoch i 5–8% do Portugalii. Poszczególne źródła podają odmienne dane na temat przepływów kapitału na Ukrainę od migrantów zarobkowych. Uogólniając, w 2006 r. pieniężne transfery Ukraińców pracujących za granicą wynosiły od 4% do 8% ukraińskiego PKB¹¹.

Kraje nadbałtyckie nie są atrakcyjne dla Ukraińców: na przykład zgodnie z danymi Ambasady Ukrainy na Litwie wg stanu na 1 lipca 2002 r. w ewidencji konsularnej było 1030 osób¹². Mogło to być spowodowane bardzo długą procedurą załatwiania formalności związanych z dokumentami w Państwowej Służbie Zatrudnienia i Departamencie ds. obywatelstwa i migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Litwy, a także wysoką ceną pozwolenia na pracę (prawie 1300 USD). Specjaliści z Ukrainy byli zatrudnieni w przemyśle stoczniowym. Na Łotwie były jeszcze bardziej skomplikowane procedury otrzymywania pozwolenia na pracę.

Zarobkowa migracja do Polski ma inny charakter. Według niektórych źródeł proces ten rozpoczął się jeszcze w 1986 r. i miał tendencje do wzrostu. Pracą w Polsce byli najbardziej zainteresowani mieszkańcy regionów przygranicznych Ukrainy, przyjeżdża-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ M. Pietruszewski, *Migracja zarobkowa w b. ZSRR*, <http://www.psz.pl/tekst-27159/Maciej-Pietruszewski-Kirgizi-Ormianie-Tadzycy-Moldawianie-na-saksach>, 29.06.2010.

¹² *Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з її центрально-європейськими сусідами*, Київ 2004, s. 45–46.

jący do pracy sezonowej lub podróżujący wahadłowo pomiędzy krajem zamieszkania a państwem zatrudnienia. W 2002 r. Polska wydała prawie 25 tys. pozwoleń na pracę, z czego udział Ukrainy wyniósł w tym czasie 20%. W rzeczywistości jednak ukraińskich pracowników było więcej: od 50 tys. do 1 mln. Badacze z Instytutu Regionalnych i Eurointegracyjnych Badań „EuroRegio Ukraina” wyjaśniają¹³, że w 2003 r. granicę z Polską przekroczyło ponad 6 mln Ukraińców. Według ocen specjalistów z „EuroRegio Ukraina”, 40% Ukraińców przekroczyło granicę w celu zakupów, 25% – w sprawach biznesowych i 20% – w celu poszukiwania pracy (główne sektory pracy: rolnictwo, budownictwo, usługi, edukacja, hotele, opiekuńcze i nianie etc.). Taka wysoka intensywność ruchu na polsko-ukraińskiej granicy świadczyła o rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych obu krajów.

Kolejnym zjawiskiem występującym na granicy pomiędzy nowymi państwami UE a ich wschodnimi sąsiadami jest nielegalna migracja tranzytowa. Przez tę granicę przebiega szlak nielegalnej migracji z Azji i Afryki do Europy Zachodniej. Podobnie jak w przypadku migracji zarobkowej, największa intensywność tych ruchów przypadła na koniec lat 90. Na spadek dynamiki tego zjawiska wpływ miało uszczelnienie systemu ochrony granic nowych państw członkowskich UE nie tylko z Ukrainą, ale i Białorusią oraz Rosją. Nadal jednak statystyki zatrzymań nielegalnych migrantów w krajach wschodniego sąsiedztwa pozostają na wysokim poziomie.

Nielegalni migranci przybywają na Ukrainę przez Rosję. Warto zauważyć, że migracja tranzytowa ma zorganizowany charakter, a migranci rzadko podróżują samodzielnie, częściej w grupach tworzonych przez struktury przestępcze. Warto w tym miejscu podać dane dotyczące osób zatrzymanych za niezgodne z prawem przekroczenie polskiej granicy ze strony Ukrainy: w 2003 r. 807 osób, 2004 r. – 659, 2005 r. – 931. Dość ciekawym wydaje się fakt, że wśród zatrzymanych ogółem na granicach Polski z innymi krajami najczęściej było Ukraińców: 2003 r. – 873 osoby, 2004 r. – 1884 osoby, 2005 r. – 1388 osób¹⁴. Wyjaśnienie tego faktu jest proste: przez granicę Polski z Niemcami migranci nielegalnie chcieli dostać się do Włoch czy Hiszpanii.

W dniu 1 stycznia 2010 r. weszła w życie „Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą”, której celem jest deportacja na Ukrainę z państw UE nielegalnie przebywających tam Ukraińców lub obywateli innych krajów, którzy nielegalnie dostali się do Unii z ukraińskiego terytorium. W ukraińskim społeczeństwie wspomniana umowa wywołała burzę. Przyczyn było kilka. Według tej umowy Ukraina ponosi koszty utrzymania deportowanych osób z terytorium UE, tranzytu ich do kraju przeznaczenia, a także może przyznać status uchodźcy i pobyt dla takiej osoby, jeżeli ona będzie się o to ubiegać. Także w ukraińskim społeczeństwie istnieją stereotypy wobec mieszkańców Azji Centralnej i Południowej. W ukraińskich mediach opisywano, że prawie wszyscy nielegalni migranci z UE zostaną sprowadzeni na terytorium Ukrainy. Oczywiście, były to informacje nieprawdziwe. Na Ukrainie jest kilka punktów, gdzie mieszkają osoby deportowane albo zatrzymane przy nielegalnym przekroczeniu

¹³ Ibidem, s. 47.

¹⁴ M. Jaroszewicz, L. Szerepka, *Wyzwania migracyjne w państwach wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 52.

granicy Ukrainy z państwem UE. Placówki takie znaleźć można na Wołyniu, w obwodach czernihowskim i lwowskim.

Piąte rozszerzenie UE o dziesięć nowych krajów miało znaczny wpływ na rozwój stosunków z Ukrainą (wpływ ten jest – zdaje się większy w sferze politycznej aniżeli gospodarczej). Partnerzy handlowi pozostali niemal ci sami co i przed akcesją: Polska, Węgry, Czechy. Głównymi bezpośrednimi skutkami rozszerzenia stało zmniejszenie intensywności drobnego handlu przygranicznego, ograniczenie zjawiska podejmowania pracy w tych krajach, czy trudności w otrzymaniu wizy schengenńskiej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż współpraca transgraniczna systematycznie rozwija się, a Ukraina ma obecnie więcej możliwości niż w okresie przed rozszerzeniem.

Janusz SOLAK

Wschodnia granica Unii Europejskiej na Prucie: między wymiarem geograficznym a aksjologicznym

Od 1 stycznia 2007 roku, kiedy mołdawsko-rumuńska granica na Prucie stała się wschodnią granicą Unii Europejskiej (UE), Mołdawia stanowi szczególny i najciekawszy przypadek spośród trzynastu nowych sąsiadów UE. W sytuacji, kiedy „europejczycy” otwarcie mówią Mołdavianom – zapomnijcie o integracji z UE i starajcie się być jej „dobrym sąsiadem”; nie chcemy, by zza Prutu przenikała przestępczość, przemyt i handel żywym towarem (na te kwestie w pierwszej kolejności przeznaczana jest tzw. europejska pomoc dla Mołdawii) – w Kiszyniowie nadal żywione jest przekonanie, że jednak UE zrobi wyjątek i zarezerwuje jedno obiecujące miejsce wśród krajów bałkańskich, które przystąpią do UE po Rumunii i Bułgarii. O tyle uzasadnione, że z Brukseli płyną sprzeczne sygnały. Z jednej strony – tak utrzymywał unijny komisarz Günter Verheugen, że były republiki radzieckie nie wejdą w ciągu najbliższych 20 lat do UE; z drugiej – Mołdawia stała się w 2007 roku członkiem Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA), postrzeganego za przedsiónek UE. Ale miejsce w przedsióniku wymagało od rządu w Kiszyniowie podjęcia pewnych zobowiązań. Po pierwsze, że z chwilą wejścia do strefy wolnego handlu Mołdawia zaprzestanie polityki balansowania między UE i Rosją. Po wtóre, że uzna to za sukces rumuńskiej dyplomacji, za który teraz będzie musiała się odwdziaczyć Bukaresztowi; przyjmie do wiadomości, iż ma szansę pretendować do roli kandydata do przystąpienia do UE tylko w przypadku partnerstwa z Rumunią, bo to Bukareszt jest jedynym zwornikiem mocno wiążącym Kiszyniów z Brukselą. Ten ostatni warunek był dla ówczesnych władz mołdawskich, prezydenta Władimira Woronina i rządzącej Partii Komunistów Republiki Mołdawii (*Partidul Comuniștilor din Republica Moldova* – PCRM) szczególnie trudny do przyjęcia. Na przeszkodzie stanęła bliskość etniczna i kulturowa autochtonicznej większości ludności Mołdawii i Rumunów. Dla obu państw okazała się ona częściej powodem zaciekłych publicznych polemik niż czynnikiem sprzyjającym harmonijnemu ułożeniu stosunków. Stały się one zakładnikami własnej historii i wielkiej polityki.

Kiedy, wdrażając projekt Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*), komisarz UE ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa UE Benita Ferrero-Waldner przekonywała, że rozszerzenie w 2004 roku było korzystne nie tylko dla samej wspólnoty, ale także dla jej nowych bezpośrednich sąsiadów, Mołdawia entuzjastycznie skorzystała z integracyjnej szansy. Pozostając w przekonaniu, że bez jej udziału budowa Europy nie będzie zakończona, a – mając siebie na myśli – dynamicznie rozwijający się kraj oparty na zasadach demokracji nie powinien dłużej leżeć na marginesie Europy, zadeklarowała, że jej strategicznym celem

pozostaje pełne członkostwo w UE. Zrazu przemianowała resort spraw zagranicznych w Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej (*Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene*), i przekonała Brukselę do otwarcia w Kiszyniowie Stałego Przedstawicielstwa UE (2005). Następnie zapowiedziała podjęcie działań na rzecz zmodernizowania gospodarki, sfery socjalnej, infrastruktury i szkolnictwa, dostosowania mołdawskiego ustawodawstwa do prawa unijnego, zacieśnianie więzi politycznych, ekonomicznych i kulturalnych z państwami Unii, nawiązanie partnerskich stosunków z krajami popierającymi jej europejską integrację (Rumunia), oraz anulowanie członkostwa we Wspólnocie Niepodległych Państw (WNP). Społeczną i gospodarczą degrengoladę w kraju prezentowała jako swój atut – „Mołdawia dysponuje potencjałem gospodarczym i ludzkim poniżej jednego procenta potencjału unijnego, zatem nie stwarza żadnej trudności z wchłonięciem jej przez struktury europejskie”¹. W reformach wewnętrznych i zbliżaniu się do standardów unijnych miał jej pomóc przygotowany Indywidualny Plan Działania UE–RM na lata 2004–2006 (*Planul Individual de Acțiunii RM–UE*), zaś po jego wygaśnięciu (czyli po dwóch latach) naturalną kolejną rzeczą miał być układ stowarzyszeniowy. Przekonywała, że tylko tak wyraźnie zdefiniowana perspektywa członkostwa stanowić będzie warunek *sine qua non* rozwiązania problemu Naddniestrza. Polityka władz i aktywność elit znalazły szerokie poparcie społeczne. W kraju, w którym gros zdolnych i chętnych do pracy obywateli już „funkcjonowała” w UE w charakterze „*gastarbeiterów*” – aczkolwiek skala zjawiska jest trudna do oszacowania poza granicami kraju stale pracuje kilkaset tysięcy Mołdawian spośród liczącej bez mała 4,5 miliona populacji – większość (68,4%) opowiadała się za jak najszybszą integracją, pesymiści (30%) uważali, że nastąpi to w ciągu najbliższych 10 lat, nieliczni pragmatycy (12,8%), że nigdy. Chcieli wierzyć, iż wprowadzenie reżimu wizowego dla podróżujących do Rumunii nie dotknie ich w ogóle (40,3%), bądź w niewielkim stopniu (19,4%)².

Kiedy czas rozważań i retoryki minął, i nastąpiła potrzeba konkretnych czynów, Mołdawia nie była w stanie udowodnić, że jest do nich zdolna. Indywidualny Plan Działania – szczegółowy i niewątpliwie ambitny – pozostał zbiorem pustych haseł. Nie był realizowany nawet w takim stopniu, w jakim został zaproponowany. Przed wszystkim zabrakło w nim ustaleń, kto i kiedy będzie go realizował. Mołdawskie zainteresowanie integracją nie przejawiało się w konieczności przyjęcia unijnego ustawodawstwa (dopiero w listopadzie 2006 r. rząd polecił ministerstwu sprawiedliwości przedstawić w ciągu miesiąca propozycję powołania centrum dostosowywania mołdawskiej legislacji i opracować zasady redagowania aktów normatywnych z zastosowaniem unijnej terminologii), a w możliwości bezproblemowego wyjazdu Mołdawian do krajów grupy Schengen. Raport Komisji Europejskiej o postępach Mołdawii

¹ Wypowiedź członka komisji spraw zagranicznych Parlamentu RM, przewodniczącego grupy parlamentarnej Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej, Vlada Cubreacova, odnosząca się do decyzji komisji ministerialnej UE ws. zamrożenia procesu rozszerzenia UE na czas nieokreślony. Zob.: *Partidul Popular European sprijină creștin-democrația moldoveni*, „Flux – Editia de Vineri”, nr 12 z 31.03.2006 r.

² *Rezumat de presă „Barometrul Opiniei Publice – noiembrie 2006”*. Według opublikowanych 29.11.06 przez Instytut Polityki Publicznej (*Institutul de Politici Publice*) wyników sondażu opinii publicznej, [Online:] <http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=29> (dostęp: 30.11.2006 r.).

(*ENP Progress Report Moldova*) nie pozostawił żadnych złudzeń. Komisja dostrzegła wprawdzie, że Mołdawia rozpoczęła realizację Planu Działania w wyjątkowo trudnej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej, ale z tego względu żadna taryfa ulgowa jej nie przysługiwała. Pozytywnie oceniła funkcjonowanie Granicznej Misji Wspomagającej UE (*European Union Border Assistance Mission – EUBAM*) wspierającej mołdawskie i ukraińskie służby graniczne i celne, przebieg negocjacji w sprawie Naddniestrza oraz współpracę Mołdawii z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, zniesienie kary śmierci, ale skrytykowała rząd za brak konsekwencji w realizacji całościowej strategii reform. Zwróciła uwagę na nieskuteczność funkcjonowania instytucji demokratycznych, brak gwarancji wolności mediów, tudzież wszechobecną korupcję³. UE wpięrow przestała łudzić Mołdawię szybkim członkowstwem, następnie zaczęła wysyłać coraz silniejsze sygnały, że jest ono wykluczone. Nie miała też zamiaru rekompensować strat poniesionych przez Kiszyniów wskutek rosyjskiego embarga na mołdawskie wino i produkty rolne oraz podwyżek cen za rosyjski gaz.

Woronin deklarując o swym europejskim wyborze w rzeczywistości oscyłował między Moskwą a Brukselą: raz chciał przystąpić do UE przy pomocy Moskwy, innym razem wraz z Moskwą; z czasem rozważania o wyjściu Mołdawii z WNP uznał za przedwczesne. Nie dopełnił pierwszego zobowiązania – zaprzestania polityki balansowania między UE i Rosją. Mimo swej proeuropejskiej retoryki trzymał się uporczywie pewnych anachronicznych kwestii, niezrozumiałych i nieakceptowanych w cywilizowanym świecie. Związany „ideologią mołdawską”, separatystyczną wobec reszty narodu rumuńskiego, tak naprawdę nie chciał ani do NATO, ani do UE. W szczególności z pomocą Rumunii. Przekonywał, że „Rumunia to jedyne imperium, jakie pozostało w Europie. [...] Jeśli dalej będą tak postępować, to problem stosunków mołdawsko-rumuńskich wykroczy poza nasze granice. Będziemy musieli poprosić o interwencję społeczność międzynarodową, bo nie będzie innej drogi, by pozbyć się naszych krewnych. [...] Mołdawia wcale nie prosiła swojego zachodniego sąsiada o wstawiennictwo w Brukseli”⁴. Powyborczy kryzys polityczny w Mołdawii w kwietniu 2009 roku doprowadził do najpoważniejszego konfliktu w relacjach mołdawsko-rumuńskich od rozpadu ZSRR. W trakcie antyrządowych demonstracji doszło do prowokacji: część protestujących pod flagami Rumunii skandowała „wszyscy jesteście Rumunami”, rumuńska flaga wywieszona została też na pałacu prezydenckim. Woronin – przy poparciu Rosji – oskarżył Bukareszt o wywołanie demonstracji i ekspansjonizm, zaś opozycję o zdradę państwa. Wydalił ambasadora Rumunii i wprowadził wizy dla obywateli Rumunii (Bukareszt w odpowiedzi wprowadził ułatwienia w uzyskiwaniu obywatelstwa rumuńskiego przez Mołdawian). Taka polityka musiała zakończyć się fiaskiem. Odchodząc w 2009 roku z urzędu prezydenta republiki, po ośmiu latach sprawowania władzy, pozostawił Mołdawię na historycznym rozdrożu pomiędzy WNP a UE.

³ J. Solak, *Mołdawia: Republika na trzy pęknięcia*, Toruń 2009, s. 44.

⁴ *Presedintele Vladimir Voronin considera ca Romania „trebuie sa inceteze interventia in Republica Moldova”*, „Moldova Azi” z 18.12.2003 r. Zob. także: *Presedintele Romaniei considera ca partidul de guvernament de la Chisinau este un partid comunist cu „naravuri staliniste”*, „Moldova Azi” z 19.12.2003 r.

Rumunia ma nie tylko „etniczny”, także „wspólnotowy” obowiązek zapewnić stabilizację na granicznym Prucie. Poczytuje to sobie za punkt honoru. W sytuacji, gdy Unia Europejska nie powierza jej żadnej aktywności w tej kwestii, przekonuje, że kwestia mołdawska to jeden z poligonów doświadczalnych, testujących realne możliwości tworzenia i prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, i sprawdzian wiarygodności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁵. Trudno wszak oczekiwać, by mogła taką politykę prowadzić samodzielnie. Rumuńska „mapa drogowa” – nawet gdyby powstała – musiałaby stać się przedmiotem wewnątrzunijnych negocjacji i przynajmniej akceptacji Moskwy, Kijowa i Kiszyniowa. Jeszcze na długo przed uzyskaniem unijnego członkostwa, w czasie sprawowania prezydentury w OBWE w 2001 roku, aby uniknąć wrażenia stronniczości, problematykę Mołdawii i Naddniestrza przekazała Portugalii. Nie przestała się Mołdawią interesować; przeciwnie – stała się adwokatem jej europejskich aspiracji. Tym bardziej, że sytuacja raptownie uległa zmianie. Jeszcze do 2004 roku były republiki radzieckie były dostrzegane w Waszyngtonie i Brukseli tylko wówczas, gdy informacja o nich była nagłaśniana przez Moskwę. Wraz z euroatlantycką ekspansją na Wschód, nowe niepodległe państwa z europejskiej części byłego ZSRR, z wyjątkiem państw bałtyckich, poszukiwały i znajdowały „nowych” adwokatów, którzy broniliby ich interesów na Zachodzie. Wzorem Warszawy w stosunku do Kijowa, Bukareszt widział się w roli politycznego mecenasa Kiszyniowa, odpowiedzialnego przed Zachodem za to, by Mołdawia nie stała się dziurą w murze obronnym zachodniej demokracji. Za wstawiennictwem rumuńskiej dyplomacji Mołdawia stała się członkiem CEFTA, została włączona w charakterze obserwatora do Procesu Współpracy w Europie Południowo-Wschodniej (*South-East European Cooperation Process* – SEEC) oraz do Paktu Stabilności dla Bałkanów Zachodnich. Ale, gdy w 2006 roku prezydent Traian Băsescu rzucił pomysł włączenia Mołdawii do grupy państw Zachodnich Bałkanów, co byłoby swoistą przepustką do UE, a następnie roztoczył wizję zjednoczenia obu państw i ich wspólnego przystąpienia do UE, reakcje na tę ostatnią propozycję były po obu stronach Prutu w zdecydowanej większości bądź krytyczne, bądź sceptyczne.

W Bukareszcie zostały odczytane jako nostalgia za „ziemiami utraconymi”, a nawet zawołowane roszczenia terytorialne (niektóre terytoria, do których odniósł się Băsescu w kontekście paktu Ribbentrop-Mołotow, chodziło o Północną Bukowinę, wchodzą obecnie w skład Ukrainy). Minister spraw zagranicznych Rumunii M. Răzvan Ungurianu tłumaczył później, że było to sformułowanie metaforyczne, dał do zrozumienia, że „ci, którzy przypominają sobie twardą rękę rumuńskiego żandarma sprzed 1940 r. dowodzą swej sowieckiej mentalności oraz niechęci do prowadzenia konstruktywnego dialogu. I retorycznie pytał – dlaczego Mołdawianie boją się Rumunów, dlaczego nie mają do nich zaufania”⁶. Rumuński establishment polityczny w żadnym wypadku nie chciał dopuścić do nowej rundy polemik między Bukaresztem a Kiszyniowem.

⁵ *Prioritățile anului 2010 în acțiunea de politică externă*, MAE. București 2010, [Online:] <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=42649&idlnk=&cat=3> (dostęp: 13.06.2010 r.).

⁶ V. Renița, *Metafora politica a presedintelui Băsescu „Moldova Suverană”* z 18.01.2007 r., [Online:] http://www.moldova-suverana.md/arh.php?subaction=showfull&id=1169045768&archive=1169130411&start_from=&ucat=7& (dostęp: 12.06.2010 r.).

niowem w kwestiach związanych z historią i tożsamością narodową, obawiając się – słusznie – katastrofalnych konsekwencji tego typu polemik; polityka oparta na kryteriach historycznych nie jest rozumiana we współczesnej Europie.

W Kiszyniowie Woronin zwyczajowo oskarżył Rumunię o imperializm i ingerowanie w wewnętrzne sprawy Mołdawii poprzez finansowanie kiszyniowskich partii politycznych i środków masowego przekazu oraz narzucanie jej „rumuńskich standardów”, w tym nazwy waluty narodowej i herbu⁷. Społeczeństwo obywatelskie w Mołdawii powstrzymało się od komentarzy, co raczej świadczyło o jego dojrzałości politycznej. Proeuropejscy politycy i sympatyzujące z nimi media, świadome stawki gry – Rumunia ogrywała kluczową rolę w krystalizowaniu się polityki zagranicznej Mołdawii, a po przystąpieniu do UE jedynie Bukareszt miał perspektywę w znaczący sposób wpływać na politykę Brukseli w sprawie Kiszyniowa – obawiali się, że w wyniku wypowiedzi Băsescu wiarygodność Rumunii w tej kwestii może być poważnie nadszarpnięta. Wierzyli, że Mołdawia, znajdująca się na niższym szczeblu drabiny prowadzącej do UE, aby była dostrzegana, musi dobrze rozumieć się z sąsiadem, który wspiał się wyżej od niej⁸. Obiecywali sobie, że wraz z przystąpieniem Rumunii do UE otworzą się również nowe możliwości dla Mołdawii. Korzystając z pośrednictwa Rumunii Mołdawia będzie mogła zwrócić się o modyfikację stosunkowo skromnych ram współpracy z UE (Porozumienie o partnerstwie), jak również o przejście od Programu Pomocy Technicznej dla państw WNP (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States* – TACIS), do bardziej zaawansowanych form współpracy: władze, zwłaszcza w warunkach rosyjskiego embarga na wino i artykuły rolno-spożywcze, będą zmuszone wynegocjować z UE porozumienie o handlu asymetrycznym, ułatwiając rodzimym eksporterom dostęp do europejskich rynków zbytu; producenci europejscy będą mogli przenieść do Mołdawii swe interesy, mając na względzie położenie geograficzne, niskie koszty produkcji oraz ułatwiony dostęp na niektóre rynki wschodnie; Bukareszt ułatwi Kiszyniowowi dostęp do unijnych funduszy, a wiele projektów finansujących zostanie zainicjowanych przez samą Brukselę, która będzie chciała mieć sąsiada, stabilnego z punktu widzenia politycznego i gospodarczego. Zmieni się status stosunków gospodarczo-handlowych z Rumunią, jednym z głównych partnerów ekonomicznych Mołdawii; eksporterzy, chcąc zaistnieć na rynku zachodniego sąsiada, będą zmuszeni podporządkować się o wiele bardziej rygorystycznym unijnym standardom produkcyjnym, co przyspieszy proces modernizacji i restrukturyzacji mołdawskiej gospodarki. Obok pracujących na czarno w UE Mołdawia otrzyma nową kategorię obywateli – tych z rumuńskim paszportem. Bukareszt dołoży wszelkich starań, aby utrzymać uproszczony reżim wjazdu Mołdawian do Rumunii oraz zachować istniejące projekty edukacyjne (stypendia na szczeblu szkół średnich, wyższych i podyplomowych). Z kolei Mołdawianie kończący w Rumunii studia, którzy doświadczą, czym w rzeczywistości jest UE, wymuszą na władzach większe zdecydowanie w kwestii przemian społecznych i działań dostosowawczych do europejskich standardów. Zwolennicy prorumuńskiej prawicowej Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (*Partidul Popular*

⁷ Wywiad dla bukareszteńskiej gazety: *Romania, ultimul imperiu al Europei!*, „Evenimentul Zi-lei” z 12.11.2007 r.

⁸ P. Bogatu, „Flux” z 16.05.2006 r.

Creștin Democrat – PPCD), wcześniej budującej swój polityczny „*image*” na antyrosyjskości, a z czasem pretendującej do miana partii europejskiej, interpretowali deklaracje Băsescu jako znak oficjalnego poparcia Bukaresztu dla ich idei. Natychmiast odpowiedzieli na inicjatywę i nawoływali, aby nie odrzucać „wyciągniętej ręki Băsescu, ponieważ nigdzie indziej Mołdowa nie otrzyma gratisowej pomocy dotyczącej integracji europejskiej”⁹. Z kolei mołdawscy nacjonaliści oczekiwali, że Băsescu podczas swej oficjalnej wizyty w Kiszyniowie (16.01.2007), już jako prezydent unijnej Rumunii, „umyje ręce”. Powie, że „cała rumuńska klasa polityczna chciała przystąpienia do UE, spluwając na was, tylko ja nie chciałem do Europy bez Mołdawii”¹⁰. Ustawicznie przypominali o zaprutejskiej prowincji, dwukrotnie przez Bukareszt „rzuconej na kolana”, kiedy Rumunia w 1940 i 1945 roku odstąpiła Besarabię ZSRR bez jednego wystrzału, w myśl odwiecznego tłumaczenia się Rumunów – „odstępujemy, aby zachować jedność narodu rumuńskiego”. W wewnątrzmołdawskiej rozgrywce politycznej każde nieporozumienie i brak zaufania między Mołdawią a Rumunią, jak również wewnątrz społeczeństwa mołdawskiego, faworyzowało taktykę Woronina i strategię Rosji – gospodarczych i politycznych nacisków mających na celu zawrócenie Kiszyniowa z drogi ku Europie. Rządzącym mołdawskim komunistom na rękę była sytuacja, w której różne ugrupowania mołdawskie pogrążają się w konfliktach „historyczno-filologicznych”, osłabiając wytrzymałość mołdawskiego społeczeństwa wobec integracyjnych planów.

Deklaracja rumuńskiego prezydenta, postrzegana w Europie jako nierealna i emocjonalna, niosła w sobie głębsze geopolityczne przesłanie. Băsescu był zbyt wytrawnym politykiem, aby nie wiedzieć, iż jego pomysł był polityczną utopią: do UE nie można było przystąpić „na skróty”; forsowanie takiej opcji postawiłoby pod znakiem zapytania kwestię członkostwa samej Rumunii. Zwracał uwagę Brukseli na relacje między Bukaresztem i Kiszyniowem w kontekście problemów związanych z kwestiami historycznymi oraz mołdawskiej tożsamości narodowej, w tym silnie upolitycznionej dyskusji „Mołdawianin czy Rumun”. Negatywne efekty tej dyskusji, zasadniczo niezrozumiałe w starych państwach unii, stały się doświadczeniem po obu stronach Prutu. Skutkowały podziałami w społeczeństwie, odwróceniem uwagi od rzeczywistych problemów, wzajemnymi atakami w mediach, dyplomatycznymi skandalami, w konsekwencji – utratą zaufania między Bukaresztem i Kiszyniowem. Przyzwyczajony do stosowania pewnych figur stylistycznych, formułując problem w wymiarze terytorialnym, Băsescu dał do zrozumienia Mołdawianom, że ich droga na Zachód nie tylko w sensie geograficznym wiedzie przez Rumunię, „Europejczykom” zwrócił uwagę, że powierzenie jego krajowi wiodącej roli w nawiązaniu z Mołdawią partnerstwa typu europejskiego to nie tylko dla najmłodszego stażem państwa UE prestiż na arenie europejskiej i regionalnej, to konieczność. Po tym jak wielu Mołdawian wyjechało na stałe do Rumunii bądź uzyskało obywatelstwo rumuńskie, nie zrzekając się jednocześnie obywatelstwa mołdawskiego, w sytuacji, gdy cztery piąte populacji kraju usilnie o to obywatelstwo zabiega, rodzi się precedens na historyczną i polityczno-gospodarczą

⁹ V. Renița, *Metafora politica a presedintelui Băsescu*, „Moldova Suverană” z 18.01.2007 r.

¹⁰ Ibidem.

skale – większość obywateli państwa pozostającego poza granicami UE stanowić będą obywatele Unii Europejskiej.

Băsescu przestrzegał Brukselę i wiedział o czym mówi. Pod koniec 2009 roku parlament Rumunii – skądinąd na jego wniosek – uprościł tryb przyznawania obywatelom Mołdawii rumuńskiego obywatelstwa. Nowe przepisy pozwalają na przyznanie obywatelstwa wszystkim osobom mieszkającym na terytorium obecnej Mołdawii do 1940 roku oraz ich potomkom do trzeciego pokolenia, posiadanie podwójnego obywatelstwa i na zamieszkiwanie na stałe poza granicami Rumunii. Dodając, że z obowiązującej dotychczas procedury wykreślono wymóg znajomości języka rumuńskiego oraz historii i tradycji kulturowych Rumunii, oferta stała się atrakcyjna nie tylko dla rumuńskojęzycznej większości zamieszkującej między Prutem a Dniestrem, lecz także dla rosyjskojęzycznych Mołdawian w Naddniestrzu¹¹.

Po tym, jak Woronin ustanowił w Mołdawii demokrację „innego rodzaju”, Europę „drugiej świeżości” (wyjaśniając, że Mołdawii jeszcze daleko do tych standardów, którymi Europa kierowała się od dziesiątków lat), zaś po jego ustąpieniu Mołdawia pograżyła się w permanentnym konstytucyjnym klinczu (parlament nie był w stanie wybrać nowego prezydenta), Unia Europejska stopniowo traci polityczne zainteresowanie Mołdawią, podobnie jak Rosja, która już zaprzestała zabiegać, by Kiszyniów przyłączył się do bloku rosyjskiego. Sami zaś Mołdawianie, w wewnątrzmołdawskim sporze o konstytucyjny kształt państwa, oczekują presji z zewnątrz, najchętniej z Brukseli, w najgorszym razie z Bukaresztu, aby podporządkować się europejskim standardom¹². Nie przyjmują do wiadomości, że powinien mieć miejsce proces odwrotny – to społeczeństwo mołdawskie powinno wykazywać głód demokracji, nie zaś importować ją z zagranicy. Unia Europejska, mówiąc o mołdawskiej demokracji, określa taki stan rzeczy eufemizmem „demokratyzacja”. Zdaje się nie dostrzegać, iż około miliona Mołdawian wyjechało na stałe do Rumunii bądź uzyskało obywatelstwo rumuńskie, nie zrzekając się jednocześnie obywatelstwa mołdawskiego. Powstaje precedens na historyczną i polityczno-gospodarczą skalę: większość obywateli (około 80%) kraju pozostającego poza granicami UE stanowić będą obywatele Unii Europejskiej¹³.

¹¹ *Lege nr. 354 din 12 noiembrie 2009 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 36/2009 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991*, „Monitorul Oficial” nr 781/16.11.2009 r.

¹² Dane z monitoringu Rady Europy na ten temat: <http://www.coe.int/>. Por. także: *Guvernare și democrație în Moldova*, „E-journal” nr 79 z 1–31.08.2006 r., <http://www.e-democracy.md/e-journal/20060831/>.

¹³ J. Solak, op. cit., s. 208.

CZEŚĆ IV

GRANICE I MIGRACJE

***Rooted cosmopolitans* – idea tożsamości transnarodowej i znaczenie granic w Europie**

„Každy opis kondycji [Europejczyków] u zarania XXI wieku musi rozpoczynać się od stwierdzenia istnienia heterogeniczności, od zarysowania nachodzących na siebie konturów i linii podziałów europejskiej tożsamości i życia. Słowo «zarysować» zostało użyte w sposób celowy. Europa jest w końcu miejscem, chociaż jej granice zawsze były dość płynne”.

Tony Judt

Idea tożsamości transnarodowej pojawiła się w naukach społecznych jako reakcja na rosnącą złożoność rzeczywistości społeczno-kulturowej, hybrydyczność i wielość przynależności poszczególnych jednostek¹. Sieci powiązań transnarodowych są jednym z najczęściej wymienianych wyznaczników globalizacji. Mechanizm przepływów ponad granicami terytorialnymi, poczucie „wykorzenia” ze względu na oderwanie treści kulturowych od miejsca², kompresja czasoprzestrzeni czy koncepcja płynnej nowoczesności³ przedstawiają istotę identyfikacji tożsamościowych nazywanych transnarodowymi i transkulturowymi. Globalizacja posiada podwójną dynamikę – ujednoczenie i umasowienie kultury przy jednoczesnej fragmentaryzacji, powrocie do lokalności, kulturze małych ojczyzn i regionalizacji. Termin „transnarodowy” jest tu szczególnie użyteczny. Pozwala podkreślić powszechność różnorodnych przynależ-

¹ Do najbardziej aktualnych analiz relacji transnarodowych należą: S. Vertovec, *Transnationalism*, Wyd. Routledge, New York 2009 oraz *Transnationalism. Issues and perspectives*, red. R. Rocco, F. J. Garcia Selgas, Editorial Complutense, Madrid 2006. Na gruncie nauk politycznych do najważniejszych omówień perspektywy transnarodowej należą: *Transnational relations in world politics*, red. R. O. Keohane, J. S. Nye, Harvard University Press, Cambridge 1972; J. N. Rosenau, *The study of global interdependence: Essay on transnationalisation of world affairs*, Pinter, London 1980. Perspektywa transnarodowa stała się także istotnym elementem badań z zakresu terroryzmu i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zob. R. Kastoryano, *The Reach of Transnationalism*, Center for International Studies and Research, Paris 2005, <http://essays.ssrc.org/sept11/essays/kastoryano.htm>. Spośród badań socjologicznych i antropologicznych zjawiska transnarodowych identyfikacji i powiązań analizują m.in.: U. Hannerz, *Powiązania transnarodowe. Kultura, ludzie, miejsca*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006; A. Appadurai, *Nowoczesność bez granic. Kulturowe wymiary globalizacji*, Wyd. Universitas, Kraków 2005; J. Urry, *Socjologia mobilności*, Wyd. PWN, Warszawa 2009.

² Zob. A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Wyd. PWN, Warszawa 2001.

³ Por. Z. Bauman, *Globalizacja i co z tego dla ludzi wynika*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2000.

ności nie klasyfikując ich jako „międzynarodowych” – związanych z polityką państwa. „Jednocześnie istnieje tu pewna ironia – transnarodowy – zwraca uwagę, na to co neguje, to jest na ciągle znaczenie tego co narodowe”⁴. Ta dwuznaczność i immanentne odwołanie do problematyki granic sprawia, iż pojęcie „transnarodowy” nabiera charakteru słowa-klucza, a obszar jego zastosowania koncentruje się wokół wszelkich politycznie i kulturowo skonstruowanych granic oraz najróżniejszych strategii ich przekraczania. Transnarodowe są bowiem powiązania handlowe, organizacje pozarządowe, światowa turystyka, prądy artystyczne, terroryzm czy wreszcie poczucie identyfikacji wielu ludzi, dla których „*home means more than one country*”⁵. Transnarodowa tożsamość cechować może zarówno jednostki, jak i aktorów międzynarodowych. Różnego rodzaju organizacje obywateli wykraczające w swych działaniach poza obszar granic narodowych, zorientowane wokół wspólnych celów, interesów bądź projektów zalicza się do transnarodowej działalności obywatelskiej⁶. „*Transnational networks*” to jednak również nieformalne powiązania tj. łańcuchy migracyjne, organizacje religijne czy działalność przestępcza.

W kontekście integracji europejskiej idea transnarodowych związków posiada znaczenia ambiwalentne. Z jednej strony odzwierciedla bowiem europejską ideę różnorodności, mobilności i aktywności obywateli, z drugiej przeciwstawia się politycznemu realizmowi. Stawia pod znakiem zapytania znaczenie granic i tożsamości narodowej, powoduje strach przed społeczną dezintegracją. Sposób i stopień uznania identyfikacji transnarodowej stanowi zatem wyzwanie i odzwierciedla symboliczną konstrukcję znaczenia granic. Identyfikacja transnarodowa ma ponadto zupełnie inny wymiar w dyskursie kulturowym i politycznym. Ten pierwszy uświadamia nam dyfuzyjny charakter kultury i cechy społeczeństw ponowoczesnych, ten drugi odsłania dylematy polityki państwa w wymiarze bezpieczeństwa (terroryzm transnarodowy), polityki społecznej (migracje transnarodowe) czy tożsamości zbiorowej (idea transnarodowej sfery publicznej w Europie). Artykuł jest próbą zarysowania koncepcji transnarodowych tożsamości z obu perspektyw w kontekście współczesnych dylematów integracji europejskiej.

Globalizacja i nowe tożsamości kulturowe – czyli wszyscy jesteśmy Kreolami

Określenia tożsamość transnarodowa jest dyskusyjne i złożone. Powiązania transnarodowe odnoszą się bowiem do kontaktów jednostek i grup ponad granicami państw nie określając obszaru ani zakresu tych relacji.

Termin „*transnational*” wprowadził Randolph Bourne – amerykański intelektualista i pisarz już w latach 20. XX wieku w głośnym eseju *Trans National America*, w którym skrytykował politykę „rozpuszczania” kulturowej różnorodności w społecznym

⁴ U. Hannerz, *Powiązania transnarodowe...*, op. cit., s. 19.

⁵ Zob. P. Levitt, *Transnational Migrants: When „Home” Means More Than One Country*, „Migration Fundamentals”, Oct. 1, 2004, www.migrationinformation.org.

⁶ Por. J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 24.

tygłu tzw. „melting-pot”. *Trans National America* była postulatem i ideą zakończenia polityki asymilacji na rzecz akceptacji kulturowych tożsamości imigrantów. Bourne posługując się mieszanką postulatów wielokulturowości jako uznania podwójnej tożsamości imigrantów ze snem o potędze Ameryki (np. prawo do powrotów do kraju pochodzenia jako narzędzie misji cywilizacyjnej USA) pisał, iż [„element anglosaski jest winny tego, co każda dominująca rasa jest winna w każdym europejskim kraju: narzucenia własnej kultury wobec mniejszości. Fakt, że to narzucenie odbyło się łagodnie i na wół nieświadomie, nie zmienia jego znaczenia”]⁷. Ta ogólna obserwacja zgadza się z opinią współczesnych badaczy wielokulturowości w Europie. Tariq Madood zauważa, że multikulturalizm nie powinien być instytucjonalizacją różnic pomiędzy grupami, ale formą umożliwiającą indywidualne przekraczanie ograniczeń, nabywanie świadomości ich hybrydyczności⁸. Tożsamość indywidualna, jednostkowa staje się tu centrum zainteresowania. Określenie transnarodowości stosowane szeroko w badaniach nad migrantami od lat 90. podkreśla taką właśnie perspektywę indywidualności jednostki będącej tu i tam jednocześnie⁹. Zarysowują się tu równocześnie podstawowe dylematy europejskich modeli wielokulturowości. Przejście od koncepcji równości kultur i uprawnień dla zbiorowości, jak postulowali pierwsi orędownicy wielokulturowości, do indywidualnej tożsamości jednostek nasuwa wiele dylematów związanych ze znaczeniem kulturowych granic w funkcjonowaniu demokracji. Są to pytania o granice ochrony dla mniejszości, relatywizm kulturowy czy skutki rozwiązań antydyskryminacyjnych skupione na zatarciu społecznego funkcjonowania kategoryzacji opartych na granicach kulturowych tj. limity, dyskryminacja odwrotna, parytety. Istotną kwestią staje się także transnarodowa tożsamość coraz większej liczby tzw. dzieci trzeciej kultury (children of third culture) będących niejako reprezentantami transkulturowej tożsamości.

Zdaniem J. Urry współcześnie przynależność zawsze łączy się z mobilnością. Wspólnota nie tworzy się za sprawą osiedlenia i umiejscowienia. To relacja ludzi i rzeczy oraz sposób jej rozumienia, który zaobserwować można w konstrukcji znaczeń lokalności czy sąsiedztwa¹⁰. Zapożyczona od Heideggera metafora mostu, który dopiero po zbudowaniu sprawia, że brzegi leżą naprzeciwko siebie, drogi prowadzą ludzi tu i tam, tworząc sąsiedztwo doskonale oddaje istotę perspektywy socjologicznej, która na przykładzie analiz transnarodowych powiązań wskazuje na siłę dyskursu w naukach społecznych. Podobną obserwację przedstawia Z. Bauman. W krótkim eseju zaty-

⁷ „Anglo-Saxon element is guilty of what every dominant race is guilty in every European country: the imposition of its own culture upon the minority people. The fact that this imposition has been mild and indeed, semi-unconscious does not alter its quality”. Zob. R. Bourne, *Trans-National America*, „The Atlantic Monthly”, nr 118 (July 1916), s. 86–97, Boston 1916, <http://www.swarthmore.edu/SocSci/rbannis1/AIH19th/Bourne.html>.

⁸ Por. T. Modood, P. Webner, *The Politics of Multiculturalism in the New Europe*, Zed Books, London 1997.

⁹ Por. *Towards a transnational perspective on migration*, red. N. Glick Schiller, L. Basch, C. Szanton, New York Academy of Sciences, New York 1992 oraz krytykę tak rozumianej koncepcji transnarodowości: R. Waldinger, D. Fitzgerald, *Transnationalism in Question*, „American Journal of Sociology”, vol. 109, nr 5 (March 2004), s. 1177–1195, www.soc.ucla.edu/faculty/waldinger/pdf/B7.pdf.

¹⁰ Zob. J. Urry, *Socjologia mobilności*, op. cit., s. 182–191.

tułowanym *The social insects* ukazuje jak kłopotliwe odkrycie biologów, negujące podział w świecie zwierząt na swoich i obcych odzwierciedla podstawowe założenia i powszechne sądy dotyczące relacji pomiędzy narodami i społecznościami. Otwartość wobec innych przypisywana jest bez namysłu konieczności istnienia więzów pokrewieństwa z tymi innymi, swoistej naturalności takiego zachowania jedynie wobec „swoich”¹¹.

Istnienie transnarodowych więzi i wspólnot często rozpatrywane jest zatem w kategoriach ponowoczesnego dyskursu, swoistej refleksyjności. Istotę transnarodowości próbuje się uchwycić za pomocą szeregu metafor używanych dla podkreślenia odmienności tych powiązań od tradycyjnych więzi wspólnotowych przypisywanych np. identyfikacji narodowej czy diasporze. Sytuacje transnarodowej tożsamości określa się zatem jako „świadomość multilokalności”, ludzi którzy są tu i tam równocześnie, („*Home away from Home*”), którzy dzielą te same ścieżki i doświadczenia („*routes*”) oraz kulturowe korzenie („*roots*”). Synkretyzm, bricolage, kreolizacja czy płynność rzeczywistości to tylko najbardziej znane określenia.

Transnarodowość łączona jest także z rozwojem technologii. Społeczeństwo usieciowane, zarówno w sensie technologii komunikacyjnych, jak i transnarodowych powiązań, reprodukuje transnarodowe tożsamości poprzez nowe produkty kulturowej konsumpcji takie jak literatura diaspor, programy telewizyjne adresowane do określonej społeczności. W tym sensie znaczenie granic nabiera nowych sensów, tworząc nowe przestrzenie kulturowe niezależne od terytorium takie jak społeczności internetowe czy widzów stacji telewizyjnych przeznaczonych dla określonych grup etnicznych czy religijnych. Jednocześnie wykształcają się nowe formy solidarności i przynależności, które nie wiążąc się z granicami terytorialnymi opierają się jednak na bezpośrednim kontakcie swoich uczestników. Mapy, samochody, komputery, praktyka podróży, znaczenie dróg i komunikacji łączą relacje przynależności z przemieszczaniem się. Społeczności można traktować jako odmienne formy zamieszkiwania, obejmujące doświadczenie zakorzenienia, drogi czy też zamieszkiwania w podróży¹².

Pojęcie transnarodowości może być zatem rozumiane jako wyznacznik globalizacji, rodzaj tożsamości społecznej, sposób reprodukcji treści kulturowych czy też zaangażowania politycznego¹³. Bycie Kreolem jest zatem metaforycznym określeniem znajdowania się w orbitach wielu wpływów¹⁴. Nie należy jednak lekceważyć drugiej strony ograniczeń wzmocnianych przez dyskurs, tak chętnie wskazywany przez sympatyków idei transnarodowych identyfikacji. One same są bowiem również „wspólnotami wyobrażonymi” zorganizowanymi jednak wokół dwuznaczności ekskluzywistycznej ze swej natury identyfikacji narodowej, a praktyką aktywności ponadnarodowej. Jak wskazuje wiele badań nad migracjami, polityka państwa wobec migracji również kształtuje przepływy migracyjne i strategie migrantów. Zatem jak słusznie zauważają Waldinger i Fitzgerald, migranci nie tworzą swoich wspólnot i transnarodowych

¹¹ Zob. Z. Bauman, *Social Insects*, w: *Transkultura*, red. A. Smolak, M. Ujma, Galeria Sztuki Współczesnej Bunkier Sztuki, Kraków 2007, s. 40–45.

¹² Zob. J. Urry, *Socjologia mobilności*, op. cit., s. 182–191.

¹³ Zob. S. Vertovec, *Conceiving and researching transnationalism*, www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/conceiving.PDF.

¹⁴ Zob. W. Kuligowski, *Antropologia współczesności. Wiele światów, jedno miejsce*, Wyd. Universitas, Kraków 2007, s. 122–125.

powiązań w próżni, a polityka państwa przyjmującego, jak i państwa pochodzenia kształtują sposoby ich mobilizacji i aktywności¹⁵.

Niepewność transnarodowych przynależności

Najpopularniejszym przykładem globalnych powiązań transnarodowych jest TNC – korporacja transnarodowa. Ekonomiczny wymiar transnarodowości określany jest tu na podstawie sprzedaży na zagraniczne rynki, ilości udziałowców zagranicznych i zagranicznych pracowników. W teorii stosunków międzynarodowych relacje transnarodowe to typ stosunków obejmujących nowych aktorów międzynarodowych, który „wychodzi poza granice państwa z zamiarem ominięcia go jako bezpośredniego i najważniejszego uczestnika”¹⁶. Jednocześnie istnieje wiele nieporozumień, jeśli chodzi o pojęcie organizacji transnarodowych, które określane bywają zarówno jako wielkie struktury zinstytucjonalizowane i hierarchiczne np. Światowa Rada Kościołów, biurokracja międzynarodowa czy tzw. „organizacje drugiego tła” np. ekologiczne. W badaniach społecznych kategoria „transnarodowy” dominuje jako określenie praktyk odnoszących się do jednostek oraz organizacji typu grass-roots i ich działań w sferze publicznej na skalę ponadpaństwową. Uwzględniając wcześniejsze uwagi można stwierdzić, iż rysem charakterystycznym tych aktywności jest odwołanie do tożsamości rozumianej jako podstawa i legitymizacja takich działań. W Europie dyskusje te odwołują się do krytyki modeli wielokulturowości, kładąc nacisk na przemieszanie się różnych elementów kultury, hybrydyzację¹⁷, rozmycie opozycji swój–obcy charakterystycznej dla uznania kolektywnych tożsamości mniejszościowych jako podstawy wielokulturowego społeczeństwa. „Transkulturowość odrzuca izolację i konflikt, lansując przemieszanie, wzajemne przenikanie i wspólnotę”¹⁸. W takim połączeniu kryje się silne odwołanie do kosmopolitycznej wspólnoty ludzkiej. Kosmopolityzm rozumiany jest tu jako uznanie inności innych kultur (otherness of others), innych sposobów rozumowania, przy zachowaniu jedności etycznych zasad. Zdaniem Hannerza kosmopolityzm może być jednak „dyletancki lub prawdziwy” i zależy to od osobistej gotowości do akceptacji rozbieżnych doświadczeń oraz kompetencji kulturowych. W tym sensie idealny kosmopolityzm opisywać może kulturę intelektualistów, niektóre kultury zawodowe, trudno jednak odnieść go do rzeczywistości migrantów. Poczucie bycia u siebie zarówno w kulturach innych, jak i w swojej (kulturze pochodzenia) charakteryzuje tylko niewielką część tych społeczności. Jak zwięźle ujmuje to Hannerz jest to sytuacja kiedy człowiek może „dokonać wyboru i uwolnić się od kultury”, gdyż „to on posiada

¹⁵ R. Waldinger, D. Fitzgerald, *Transnationalism in Question*, op. cit., s. 1177–1180, 1189.

¹⁶ T. Łoś-Nowak, *Transnarodowość*, w: *Leksykon Politologiczny*, Wyd. Atla2, Wrocław 2000, s. 610.

¹⁷ Zob. W. Welsch, *Tożsamość w epoce globalizacji – perspektywa transkulturowa*, w: *Estetyka transkulturowa*, red. K. Wilkoszewska, Wyd. Universitas, Kraków 2004.

¹⁸ A. Barska, *Tożsamość – perspektywa wielokulturowa i transkulturowa. Przypadek Maghrebu*, w: *Wielokulturowość, międzykulturowość, transkulturowość w perspektywie europejskiej i pozaeuropejskiej*, red. A. Barska, M. Korzeniowski, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2007, s. 15.

tę kulturę a nie ona jego”¹⁹. W przypadku tożsamości transnarodowych istnieje powiązanie z kulturą pochodzenia (lub kulturą interpretowaną jako właściwa dla danej osoby kultura pochodzenia), które nie poddaje się refleksji ani racjonalnym osądom. To kultura „posiada” ludzi w różnych miejscach na świecie.

Pojęcie „globalnej wioski” McLuhana odkrywa ten rodzaj postrzegania współczesności i intuicję potrzeb społecznych. Przedstawia erę globalizacji i rosnącej współzależności, kładąc nacisk na to co ludzi w jakimkolwiek sensie zbliża – a więc komunikacja masowa, rynek towarów, postęp technologiczny, informatyzacja. Jest to rzeczywistość ogromnych możliwości dla bezpośrednich kontaktów, pielęgnowania więzi, wyrażania tożsamości wspólnotowej. To tęsknota za swojskością, oparta często na złudnym przeświadczeniu o bliskości i metafizycznym zrozumieniu z naszymi rodakami czy ziomkami.

Tożsamość transnarodowa może również przybierać formę doskonale zintegrowanych w globalną mozaikę kategorii łączących grupy ludzi na ściśle określonych obszarach interakcji tj. biznes transnarodowy, turystyka, działalność artystyczna czy wreszcie populacje imigranckie w wielkich miastach. Tego rodzaju organizacje mają charakter pragmatyczny i instrumentalny, niekoniecznie stanowiąc bazę kulturowej „swojskości”.

Natężenie transnarodowych identyfikacji i ich wpływ na aktywność społeczną jest kontekstowy i ściśle powiązany z sytuacją społeczno-ekonomiczną oraz polityką wobec mniejszości. Badania nad uczestnikami ruchów transnarodowych zorientowanych wokół wspólnych celów dowodzą, iż podstawą działalności transnarodowej pozostaje tożsamość kulturowa, swoiste zakorzenienie. Jak pisze Tarrow: „Twierdzenie o transnarodowej tożsamości nie stworzyło nowej kadry działaczy międzynarodowych, bez korzeni, natomiast opiera się na wysiłkach, tych, których nazywam „zakorzenionymi kosmopolitami”, którzy są aktywni w społeczeństwie obywatelskim i polityce określonego kraju”²⁰. Tożsamość transnarodowa z perspektywy państwa narodowego nabiera tu cech niebezpiecznych i podejrzanych. Oderwanie od miejsca, połączone z zaangażowaniem w działanie i silną identyfikacją ze wspólną sprawą doskonale opisuje również działalność grup terrorystycznych i fundamentalistycznych. „Sposobem działania transnacionalizmu jest deterytorializacja. Retoryka mobilizacja, w sposób niezależny od terytorium, skupia na nowo tożsamości sfragmentaryzowane w kontekście państwa narodowego”²¹. W ten sposób pojęcie transnarodowej tożsamości może łączyć się czy posiadać „zakorzenienie” w fragmentarycznych tożsamościach narodowych i nacjonalistycznych. Manuel Castells nazywa taki rodzaj identyfikacji zbiorowej tożsamością oporu. Ci, którzy znajdują się w sytuacji gorszej od przeciętnej obywateli ich kraju zamieszkania budują szanse oporu i przetrwania na bazie tego co sprzeczne lub inne od kultury dominującej w jakiej się znajdują. Następuje przełożenie doświadczeń i „niesprawiedliwości” na język działania w imię ochrony tego co

¹⁹ U. Hannerz, *Powiązania transnarodowe...*, op. cit., s. 159.

²⁰ S. Tarrow, *The dualities of transnational contention*, 2005, s. 5, <http://falcon.arts.cornell.edu/Govt/faculty/Tarrow%20docs/dualities%20moby.pdf>.

²¹ R. Kastoryano, *The Reach of Transnationalism*, op. cit., <http://essays.ssrc.org/sept11/essays/kastoryano.htm>.

wartościowe i buntu przeciw temu co niegodziwe²². Tożsamość transnarodową można zatem nazwać fenomenem globalnym, znajdującym się pod wpływem rosnących powiązań ekonomicznych i współzależności, który musi być rozpatrywany w konkretnym kontekście społecznym, kulturowym i politycznym. Trafna wydaje się zatem konstatacja A. Portese, że transnarodowość jest koncepcją-parasolem pełniącą podwójną rolę teoretycznego arsenału dla opisu struktury systemu światowego i uchwycenia codziennych praktyk relacji społecznych w tej strukturze²³. Jakkolwiek nie są one zupełnie nowe, a ich transnarodowy charakter jest często bardziej przeczuwany. Wynika z motywacji i sensu nadawanego im przez uczestników, interpretacji przebiegu kulturowych granic niż z jasno określonych cech tej działalności.

Tożsamość europejska – w poprzek granic

W europejskim dyskursie pluralizmu kulturowego transnarodowe tożsamości zajmowały istotne miejsce w badaniach w latach 90' kiedy zjawisko powiązań kulturowych ponad granicami krajów znalazło się w centrum uwagi. Wskazywano na transnarodowy charakter integracji migrantów, społeczności międzynarodowych (communities), sieci ekonomicznych i politycznych („networks”) korporacji czy diaspor²⁴. Debata konstytucyjna i jej ostateczne niepowodzenie przyniosło nową falę zainteresowania problemem granic tego co europejskie. Perspektywa transnarodowa znajdująca swe odzwierciedlenie w ideach europejskich federalistów, koncepcji tożsamości europejskiej czy deliberatywnej demokracji straciła na znaczeniu. Lekcje, jakie można odnaleźć w jej zaskakująco szybkiej i krótkiej karierze wskazują na ograniczenia jej zastosowania związane z refleksyjnym charakterem i wykazaną wcześniej nieprecyzyznością samej koncepcji „transnarodowych powiązań”.

Rozkwit sieci transnarodowych jako rodzaju aktywności w społeczeństwie obywatelskim koresponduje z modelem deliberatywnej demokracji, zakładającej autonomię i komunikację jako podstawy wypracowywania wspólnych działań w sferze publicznej. Efektem takiego modelu integracji jest rozumienie instytucji i zarządzania na szczeblu wspólnoty w kategoriach transnarodowych („transnational governance”). Na wspólnocie spoczywa funkcja określenia procedur działania, norm i reguł, na państwach członkowskich przestrzeganie i uwzględnianie ich w swoich działaniach²⁵. Tożsamość obywateli jest procesem negocjacji kulturowej w ramach owych przyjętych norm. Opiera się na zaakceptowaniu różnorodności w wymiarze indywidualnym

²² Zob. M. Castells, *Siła tożsamości*, Wyd PWN, Warszawa 2008, s. 5–68.

²³ S. Vertovec, *Transnationalism*, op. cit., s. 12; za: A. Portes, *Globalization from below. The rise of transnational communities*, ESRC Transnational Communities Programme Working Paper nr 1/1998, s. 2.

²⁴ Do największych programów badawczych zorientowanych wokół koncepcji transnarodowych powiązań zaliczyć można „*Transnational Communities*” w Oxfordzie prowadzony w latach 1997–2002. Więcej informacji na stronie: www.transcomm.ox.ac.uk.

²⁵ J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wyd. WPPG, Warszawa 2006, s. 73.

i kolektywnym, konstruowaniu obrazu siebie wobec innych, w relacji z nimi. Wymiar transnarodowy jest tu obecny przede wszystkim w analizach stosunków między obywatelami państw wspólnoty, a także relacji z imigrantami i osobami nieposiadającymi obywatelstwa europejskiego.

Idea transnarodowej tożsamości wiąże się także z problemem deficytu demokracji, obywatelstwa i partycypacji politycznej mieszkańców. Jak argumentował Dieter Grimm, deficyt demokracji jest częścią struktury europejskiej tak długo jak długo nie rozwinie się identyfikacja („*collective identification*”) z europejską sferą publiczną. Same reformy instytucjonalne niczego nie zmienią²⁶. W tym kontekście identyfikacja ponadnarodowa, uwzględniająca transnarodowy charakter wspólnych elementów tożsamości europejskiej jest rozwiązaniem skuteczniejszym niż asymilacja kulturowa przybyszów. Warunkiem pozostaje jednak istnienie europejskiej sfery publicznej jako rzeczywistej areny społecznych interakcji.

Ruchy i organizacje transnarodowe są kombinacją samoorganizacji właściwej dla społeczeństwa obywatelskiego z mechanizmami rynkowymi. Zdaniem Kristine Kern istnieje kilka przesłanek wyjaśniających popularność identyfikacji transnarodowych. Jest to wspomniana już kombinacja mechanizmów rynkowych i społeczeństwa obywatelskiego, relacja z instytucjami państwa narodowego oraz interakcje pomiędzy różnymi grupami transnarodowymi²⁷. Tzw. „*transnational networks*” osiągają coraz większy wpływ na sposób podejmowania decyzji przez rządy i działalność korporacji biznesowych. Ich rola jest jednak zawsze ograniczona do soft politics: lobbingu, działań eksperckich i doradczych.

Interesujący jest fakt, iż idea transnarodowych powiązań łączona jest często automatycznie z tożsamością europejską. Zgodnie z TUE obywatelstwo europejskie jest konstrukcją nadbudowaną na przynależności narodowej. Jest to jasne odzwierciedlenie charakteru integracji jako procesu *sui genesis*, który nie narusza formalnie roli państw narodowych na arenie międzynarodowej. Jego ustanowienie wpisuje się jednak w kierunek wzrastającej współzależności państw Europy, który uwzględniać chce również kulturowy wymiar integracji. Znana idea Ernesta Gellnera o potrzebie przekładalności granic państwowych i narodowych w kontekście tożsamości transkulturowej okazuje się jednak co najmniej trudna do realizacji. Tożsamość kulturowa nie opiera się współcześnie na tożsamości narodowej, a tożsamość jednostki często nie jest identyfikacją tylko z jedną określoną kulturą. Następuje transkulturowe przemieszanie, i ta właśnie cecha tożsamości niekoniecznie jest już specjalnym typem identyfikacji związanym z określoną biografią (np. migracją lub zawodem wymagającym międzynarodowych kontaktów). Tożsamość europejska może więc być interpretowana jako próba mediacji pomiędzy rosnącym pluralizmem kulturowym codzienności a ramami przynależności wyznaczonej przez obywatelstwo. Unia staje się w tej perspektywie siecią współpracujących rządów („*network of governments*”). Rozszerzenie i proces euro-

²⁶ Zob. D. Grimm, *Does Europe Need a Constitution?*, „European Law Journal” 1995, nr 1(3), s. 282–302.

²⁷ K. Kern, *Global Governance Through Transnational. Network Organizations – The Scope and Limitations of Civil Society Self-Organization*, Discussion Paper IV 2004, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/iv04-102.pdf>.

peizacji wzmacniają taką rolę europejskiej tożsamości, spinając przemiany konstrukcji tożsamości w krajach „starej” i „nowej” Europy wokół podzielanych norm (demokracja, rządy prawa) i wartości (np. solidarność)²⁸. Debata nt. ponadnarodowej identyfikacji włącza w dyskusji politycznej podstawowy mechanizm obronny – poczucie zagrożenia wspólnoty. Percepcja homogenicznej tożsamości narodowej jako panaceum na bóle i zagrożenia zewnętrzne jest równie silna wśród polityków co u statystycznych obywateli²⁹. Jak pisał Florian Znaniecki „Społeczeństwa jako syntezy jednostek w ogóle w świecie ludzkim nie ma. Są tylko rozmaite grupy społeczne, w różny sposób krzyżujące się, współistniejące, połączone między sobą, do których należą jednostki jako członkowie, powiązani istotnie między sobą mniej lub bardziej ściśle [...] przez wspólne doświadczenia i działania”³⁰. Idea transnarodowych powiązań oferuje kontynuację kulturowej przynależności w ten właśnie sposób. Jest odpowiedzią na potrzeby mobilnych jednostek i grup. Jej konstrukcja, jak pokazuje historia koncepcji konstytucyjnego patriotyzmu, powinna jednak brać pod uwagę wielowarstwową kompozycję lojalności społecznych, od poziomu lokalnego po ponadnarodowy. A także wytykaną przez krytyków koncepcji transnarodowości dwustronność utrzymywania transnarodowych powiązań i kształtowanie ich również przez kontekst społeczny i politykę państwa.

Aktualne zróżnicowanie etniczne, religijne, rasowe i kulturowe w Europie jest zwykle rozpatrywane w kontekście trzech procesów: migracji na skalę światową, globalizacji oraz integracji regionu. Fakt napływu migrantów i intensyfikacja kontaktów międzykulturowych w dobie globalizacji otworzyły nowy rozdział w dyskusji o tożsamości kulturowej i politycznej. Dotąd bowiem to Europa miała charakter ojczyzny emigrantów, a faktyczny pluralizm kulturowy widoczny był jedynie w kosmopolitycznych enklawach miejskich. W miarę wzrostu zainteresowania kulturową różnorodnością Europejczycy „odkryli” wagę i wartość nie tylko współczesnej im rzeczywistości wielu kultur, ale i znaczenie wielokulturowego dziedzictwa, a wraz z nim konieczność refleksji nad imperialną bądź kolonialną przeszłością, problemy związane ze społecznym konstruowaniem pamięci zbiorowej, a przede wszystkim nowe interpretacje swych małych ojczyzn, regionów, miast uwzględniające ich wielokulturową historię. Równolegle rosnące społeczności mniejszościowe niosły potrzebę uregulowań dotyczących ich statusu i warunków partycypacji obywatelskiej. Zarządzanie wielokulturowością, modele integracji społecznej i programy edukacji uwzględniające różnice kulturowe stały się istotnym elementem polityki państw w Europie. Państwa i obywatele znaleźli się w sytuacji konfrontacji kulturowej obecnej dotychczas tylko na obszarach pogranicza. W warunkach intensyfikacji kontaktów międzykulturowych sprawa zdefiniowania tożsamości stała się elementem niezbędnym dla społecznego uznania. Stała się także elementem medialnej gry i instrumentem oddziaływania politycznego.

²⁸ Z. Mach, M. Góra, *The status of collective identities in a theory of 'democratic deliberative supranationalism'*, RECON Working Paper 2009 – Draft Version. More information: <http://www.reconproject.eu>.

²⁹ Z. Sokolewicz, *Citizenship, Nationality, and the Civil society*, w: *European Enlargement and Identity*, red. Z. Mach, D. Niedźwiedzki, Wyd. Universitas, Kraków 1997, s. 110.

³⁰ F. Znaniecki, *Socjologia wychowania*, t. 1: *Wychowujące społeczeństwo*, Warszawa 1973, s. 64.

Nie może być jednak zaskoczeniem stwierdzenie Haleckiego, iż „Europa oglądana z historycznego punktu widzenia jest czymś więcej aniżeli jednostką geograficzną, jest ponadnarodową wspólnotą”, opartą na podobnym rozumieniu tradycji i zasad kultury³¹. Próby połączenia tego rodzaju obserwacji z praktyką społeczną i wytworzenia poczucia ponadnarodowej bądź transnarodowej tożsamości wciąż ulegają niepowodzeniom. Wydaje się, że podstawowa trudność kryje się w nieokreślonej relacji wobec tożsamości narodowej.

Po pierwsze, relacje tożsamości kulturowych i politycznych w Europie nie odwzorowują się wzajemnie. Jak piszą Baylis i Smith interakcje zachodzące w poprzek terytorialnych granic wymagają każdorazowo dookreślenia. Lojalności narodowe niekoniecznie pokrywają się z lojalnością wobec kraju³². Jak zauważył Hall: „Zamiast traktować kultury narodowe jakby były jednolite, powinniśmy je uznać za mechanizmy dyskursywne, które ukazują różnicę jako jedność lub tożsamość”³³. W tym sensie idea transnarodowych powiązań ustala owe jedności wzdłuż różnych pozanarodowych granic. Obserwacje te doskonale ujmują w swych metaforach teoretycy globalizacji.

Po drugie, przeszacowanie sił i wpływów obywatelskich organizacji transnarodowych w połączeniu z równie przeszacowaną krytyką państwa narodowego przyczyniło się do zaklasyfikowania transnarodowych tożsamości w kategoriach utopijnych mrzonek konstruktywistów społecznych.

W dyskursie na temat tożsamości europejskiej zakorzeniło się już motto „jedność w różnorodności” eksponujące otwartość na różnorodność kultur, jednak nie na ich interakcje, czy dyfuzje. Nadbudowana na narodowej tożsamość europejska w sensie politycznym stała się kontynuacją przynależności państwowej. Tożsamość transnarodowa jest tu zatem elementem zaburzającym ustanowiony ład. Z drugiej strony, UE przykładą wielką wagę do ochrony tożsamości narodowych przy silnym akcentowaniu cech, zasad czy wartości wspólnych. Taka perspektywa podkreśla rolę trans-europejskiej identyfikacji, umiejscawiając ruchy transnarodowe, odwołujące się do wspólnych spraw w centrum funkcjonowania takiej wspólnoty.

Pytanie o to czym jest Europa i gdzie są jej granice musi zatem pozostać bez ścisłej odpowiedzi. Ta logika idei transnarodowej tożsamości doskonale odzwierciedla definiowanie tożsamości zbiorowych w procesie integracji europejskiej. Zintensyfikowanie kontaktów pomiędzy państwami Europy zarówno na poziomie jednostkowym, jak i społecznym stawia raczej pytania o tożsamość narodową w Unii – my wobec Europy (polityka państwa, interes narodowy) obok pytania o tożsamość europejską – my jako Europejczycy. W ten sposób takie problemy jak integracja imigrantów, uznanie dziedzictwa kolonializmu czy polityka wobec mniejszości, pozostając formalno-prawnie w gestii państw narodowych, wymagają refleksji obejmującej wspólnotę norm i zasad działania w Europie. Jednocześnie wyraźnie transnarodowy wymiar ma idea współpra-

³¹ O. Halecki, *Historia Europy – jej granice i podziały*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000, s. 21.

³² J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki...*, op. cit., s. 528.

³³ Ch. Barker, *Studia kulturowe. Teoria i praktyka*, Wyd. UJ, Kraków 2005, s. 289; za: S. Hall, *The question of cultural identity*, w: *Modernity and its Futures*, red. S. Hall, D. Held, T. McGrew, Polity Press, Cambridge 1992, s. 297.

cy europejskiej w sensie instytucjonalnym. Parlament Europejski z frakcjami grupującymi się wokół programów czy koncepcja obywatelstwa europejskiego UE są próbami wprowadzenia powiązań transnarodowych jako elementu europejskiej praktyki współpracy. Tożsamość europejska i tożsamości transnarodowe pozostają jednak dla Europejczyków tak samo nieokreślone jak definicja Europy.

Granice czy różnice

Czy transnarodowe tożsamości przekształcają zatem w jakiś sposób znaczenie granic kulturowych i politycznych? Zdaniem Appaduraja transnarodowość jest przede wszystkim efektem rozdarcia pomiędzy podmiotowością jednostki, terytorium a tożsamością zbiorową, to ciągła erozja relacji pomiędzy przestrzennym a wirtualnym sąsiedztwem³⁴. Właśnie problem sąsiedztwa jest tu kluczowy. Doświadczenie granic jest dziś powszechne i częste. Perspektywa globalnej współzależności akcentuje przekraczanie granic jako pozytywną cechę współczesności. Wszechobecna retoryka integracji koncentruje się wokół przekonania o tym, iż kontakt z „innymi” uświadamia i kształci, wskazuje pole do działania i pozwala lepiej poznać samego siebie. Za pomocą wskazywania różnic lub podobieństw po obu stronach granicy buduje się jej znaczenie. Takie bezkrytyczne uznawanie zastanych różnic kulturowych jest podstawą krytyki europejskich modeli pluralizmu kulturowego przez zwolenników idei transnarodowości. Wskazuje się na, przeciwny do zamierzonego, efekt wzmocnienia podziałów przez idee jedności w różnorodności, znaczenie komunikacji i języka oraz oddzielenie barier społecznych od przestrzennych³⁵. Jak przewrotnie ujmuje to Appadurai „Podczas gdy legitymizacja państw narodowych w ich własnych kontekstach terytorialnych staje się coraz bardziej niepewna, idea narodu rozkwita w transnarodowym wymiarze”³⁶. Niezdolność państwa do kształtowania aspiracji jednostek i scalania ich wokół politycznych celów obwieścili już Spengler, Ortega czy Fukuyama. Aby zrozumieć nowoczesność – jak dowodzi Albrow – musimy odwołać się do narodu – państwa, kapitalistycznej organizacji społecznej i społeczeństwa narodowego. Doświadczenie procesów globalizacyjnych czy też ponowoczesności jest oddzielone. To co globalne jest poza tymi związkami. Indywidualny człowiek może być „nowoczesny”, nie może jednak być „globalny”. Dlatego „należy poszukiwać jak nowe doświadczenia zmieniają nasze rozumienie starych pojęć i popychają nas ku tworzeniu nowych”³⁷. To właśnie ze względu na podważanie wytyczonych granic kulturowych i politycznych przez idee tożsamości europejskiej w różnych scenariuszach integracji, poszukiwanie granic tej ostatniej staje się takie istotne. Identyfikacje transnarodowe wydają się być jedną z dróg tych poszukiwań.

³⁴ A. Appadurai, *Nowoczesność...*, op. cit., s. 254–261.

³⁵ T. Miczka, *Wielokulturowość w świetle współczesnych idei wielości*, w: *Aktualne zagrożenia dla wartości związanych z wielokulturowością*, red. Z. Mach, I. Głuszyńska, Materiały konferencji naukowej, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2009, s. 64.

³⁶ Appadurai, *Nowoczesność...*, op. cit., s. 255.

³⁷ M. Albrow, *Globalizacja teoretyczne aspekty zmian*, w: *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Wyd. Znak, Kraków 2006, s. 684.

Od liberalizmu do restrykcji. Polityka imigracyjna Niemiec na przestrzeni XX i XXI wieku¹

Wstęp

Upadek komunizmu i zakończenie konfrontacji na osi Wschód–Zachód wywołały jakościowo nową sytuację w Europie, między innymi w zakresie migracji. Stopniowe wkraczanie państw byłego Związku Radzieckiego na arenę międzynarodową poprzez nawiązywanie stosunków politycznych, ekonomicznych, kulturowych, ich powolna integracja z Unią Europejską, nowe konflikty i wojny etniczne na Bałkanach oraz w byłym ZSRR stworzyły pulsujący europejski obszar migracyjny. Wraz z zakończeniem zimnej wojny kraje środkowoeuropejskie stały się krajami wysyłającymi emigrantów do Europy Zachodniej i Południowej², jednocześnie coraz częściej stając się krajami tranzytowymi i docelowymi dla emigrantów z globalnego Południa, jak również Bliskiego i Dalekiego Wschodu, zmierzających do Europy Zachodniej. W zachodnioeuropejskich krajach docelowych, takich jak Niemcy, migracja ze wschodu zmieniła skład społeczności imigranckich w taki sposób, że obecnie emigranci z środkowo- i wschodnioeuropejskich krajów stanowią ok. 2/3 wszystkich emigrantów przybyłych po 1989 roku³.

Wielokrotnie wymieniana cezura w procesach migracyjnych, którą w europejskiej opinii publicznej jest zakończenie zimnej wojny, tłumaczy tylko część dzisiejszych ruchów migracyjnych. Na współczesny krajobraz migracyjny w Europie wpłynęła także, obecna od początku lat 90. XX wieku w publicznym i politycznym dyskursie, wizja Europy „zalanej” przez emigrantów z krajów postkomunistycznych. Pojawiały się dramatyczne scenariusze migracji z krajów byłego Bloku Wschodniego, w których przewidywano napływ od 5 do 25 milionów ludzi⁴. W celu zapobieżenia niechcianym

¹ W artykule skupiam się na podejściu do imigracji w Niemczech w ostatnim półwieczu, do roku 2011.

² Europa Południowa już w latach 80. była terenem tranzytowym i docelowym emigrantów z globalnego Południa i Bliskiego Wschodu. Wraz z upadkiem „żelaznej kurtyny” stała się ważnym regionem docelowym dla emigrantów środkowoeuropejskich.

³ Do tej grupy wliczają się także tzw. „późni przesiedleńcy” z Polski, Rumunii, byłego ZSRR, uchodźcy z byłej Jugosławii poszukujący azylu, a także spokrewnieni z migrantami zarobkowymi lat 60. i 70. z Jugosławii przybywający do Niemiec w ramach łączenia rodzin. Źródło: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1997.

⁴ M. Fassmann, R. Hunz, *European East-West Migration, 1945–1992*, „International Migration Review” 1994, Vol. 28, No 3, s. 534, cytuję za: K. Romaniszyn, *Kulturowe implikacje międzynarodowych migracji*, Instytut Badań nad Polonią i Duszpasterstwem Polonijnym KUL, Lublin 2003. Prognozowane masowe migracje z krajów byłego Związku Radzieckiego nie miały miejsca.

napływowi kraje zachodnioeuropejskie wprowadziły restrykcje imigracyjne, które za-skarbiły tym krajom miano „twierdzy Europy”. Jednym z takich krajów są Niemcy, których stanowisko wobec napływu cudzoziemców zmieniało się stopniowo na przestrzeni ostatnich 50-ciu lat od liberalnego do restrykcyjnego.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie zmian w podejściu do imigracji w Niem-czech w ostatnim półwieczu. Krótka prezentacja polityki Republiki Federalnej Nie-miec wobec cudzoziemców po II wojnie światowej nie wyczerpuje tematu, ma jednak na celu pokazanie ogólnej charakterystyki i ewolucji w tym zakresie, by stać się pod-stawą do rozważań na temat przekraczania granic na Starym Kontynencie.

1. Niemcy krajem imigracji

Niemcy już w XIX wieku były krajem docelowym dużej liczby imigrantów, a od drugiej połowy XX wieku są w Europie krajem o największej jej liczbie. Jeszcze w połowie XX wieku odsetek cudzoziemców w RFN wynosił zaledwie około jednego procenta (około 500 tys.). Obecnie w Niemczech mieszka 7,3 mln cudzoziemców, co stanowi 8,8% całej populacji. Wśród nich 3,5 miliona to kobiety, z których ponad 2/3 (78,5%) jest w wieku produkcyjnym (15–65 lat)⁵.

Aktualna sytuacja Niemiec jako ważnego kraju imigracyjnego jest wynikiem proces-ów migracyjnych zachodzących na przestrzeni ostatniego półwiecza, choć nie można zapominać o wcześniejszych strumieniach migracyjnych. Już bowiem w XIX wieku państwo niemieckie aktywnie uczestniczyło w procesie rekrutacji cudzoziemskiej siły roboczej. Zatrudnienie imigrantów miało wówczas charakter sezonowy; pracownicy byli rejestrowani przez policję i pod groźbą kary zobowiązani do wyjazdu z Niemiec w okresie zimowym. Do sezonowych prac w Niemczech licznie emigrowała ludność z ziem polskich, głównie z Galicji i centralnej Polski, gdzie znajdowała zatrudnienie od kwietnia do końca sierpnia, a następnie wracała do domu⁶.

Powojenna historia Niemiec jest bardzo mocno związana z imigracją. Obok fali mi-gracji powrotnych osób pochodzenia niemieckiego, Niemcy doświadczały napływu siły roboczej w ramach tzw. procesu rekrutacji. Wzrost gospodarczy i deficyt rodzimej siły roboczej sprawiły, że właściwie od lat 50. gospodarka niemiecka uzależniona jest od cudzoziemskich pracowników. Większość z tak zwanych „*Gastarbeiterów*” po-wróciła do swoich krajów na południu lub południowym-wschodzie Europy. Wielu jednak pozostało, by żyć i pracować w Niemczech. Pozostało także wielu Turków

Potwierdziła to Komisja Europejska w „Dokumencie końcowym z maja 2000 roku o politycznych i ekonomicznych skutkach rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód dla krajów UE”, w którym stwierdza, że obecne zasoby mieszkańców i siły roboczej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej w UE, mimo wysokiej różnicy poziomów dochodu, są niskie. W dokumencie oszacowano liczbę wschodnioeuropejskich mieszkańców w UE w roku 2000 na 85 tys. i migrantów zarobkowych (także pracowników sezonowych) na 300 tys., co stanowiło 0,2–0,3% społeczeństwa tych krajów (omówie-nie dokumentu ukazało się w niemieckim dzienniku „Frankfurter Rundschau” z dnia 27.06.2000 r.).

⁵ Statistisches Bundesamt, *Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2006, s. 41–42.

⁶ P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Warszawa 2005, s. 152.

z późniejszej imigracji. W wyniku tego Niemcy przekształciły się stopniowo z kraju przyjmującego „Gastarbeiterów” w kraj regulujący imigrację.

Za przyczyną dwóch głównych grup imigrantów – przesiedleńców posiadających niemieckie obywatelstwo oraz „Gastarbeiterów” – wielkość imigracji w przeliczeniu na głowę mieszkańca była w Niemczech w latach 80. XX wieku nawet znacznie wyższa niż w klasycznych krajach imigracyjnych, takich jak USA, Australia czy Kanada⁷. Według danych zawartych w książce *Niemcy w świetle faktów i liczb*, obecnie w Niemczech mieszka ponad 7 mln cudzoziemców, ponadto jest około 1,5 mln byłych cudzoziemców, którzy uzyskali obywatelstwo niemieckie, oraz około 4,5 mln wysiedleńców. Oznacza to, że prawie co szósty mieszkaniec jest imigrantem lub pochodzi z rodziny imigrantów. Około 95% cudzoziemców mieszka w zachodnich krajach związkowych i to przeważnie w dużych miastach, gdzie stanowią nawet 30% ludności.

Największą grupę wśród cudzoziemców, liczącą ponad 1,5 miliona osób, stanowią obywatele tureccy. Także Włosi, migranci z Serbii – Czarnogóry, Grecy i Polacy są silnie reprezentowani w Niemczech⁸. Wszystkie te narodowości, oprócz Polski, uczestniczyły w tzw. procesie rekrutacji, prowadzonym w tych krajach w latach 60. i na początku lat 70. XX wieku.

Tabela 1

Imigranci w Niemczech według wybranych narodowości

Kraj pochodzenia	Liczba imigrantów	Procentowy udział w ogólnej liczbie imigrantów
Turcja	1 688 370	25,1
Włochy	523 162	7,6
Polska	393 848	5,7
Serbia, Czarnogóra, Kosowo	352 045	5,2
Grecja	287 187	4,3

Źródło: Rejestr Liczb Cudzoziemców Federalnego Urzędu Statystycznego, stan na 31.12.2008 r.

Tak wielka skala zjawiska imigracji, jaką w Niemczech obserwuje się od kilkadziesiąt lat, pozostaje wyzwaniem dla polityki i społeczeństwa. W 2005 roku weszła w życie pierwsza w historii Niemiec ustawa imigracyjna, która jest obszerną regulacją prawną uwzględniającą wszystkie dziedziny polityki imigracyjnej – poczynając od imigracji podyktowanej rynkiem pracy poprzez imigrację uzasadnioną przyczynami humanitarnymi, aż po kwestie integracji.

2. Ewolucja polityki imigracyjnej w Niemczech

W latach 50. i 60. XX wieku, w warunkach rozwijającego się dobrobytu, który wymagał ciągle nowych rąk do pracy, szczególnie ciężkiej, polityka niemiecka w stosunku

⁷ *Niemcy w świetle faktów i liczb*, Frankfurt 2005, s. 138.

⁸ *Ibidem*, s. 139.

do obcokrajowców była bardzo przyjazna. Wspomniana wcześniej instytucja werbunku siły roboczej ukształtowała w znacznej mierze krajobraz migracyjny Niemiec w kolejnych dekadach, dlatego warto poświęcić jej kilka zdań.

W obliczu szybkiego rozwoju gospodarczego Europy Zachodniej po II wojnie światowej kraje zachodnioeuropejskie, w tym także Niemcy, zdecydowały się na otwarcie rynków pracy dla cudzoziemców⁹. Gdy po 1961 roku, w wyniku budowy muru berlińskiego napływ siły roboczej z NRD został ograniczony wzmożono akcję rekrutacyjną, której wyrazem były umowy bilateralne głównie z krajami Morza Śródziemnego¹⁰. Wszystkie umowy zakładały napływ pracowników oraz wiązały się z ustanowieniem niemieckich instytucji rekrutujących w krajach wysyłających, które w bezpośredni sposób zajmowały się werbunkiem.

Ustawa o cudzoziemcach z 1965 roku stała się formalną podstawą systemu rotacji, określanego jako „*Gastarbeitsvertrag*”. Pierwsza generacja „*Gastarbeiterów*” zachowywała się jak klasyczni migranci czasowi. By zarobić jak najwięcej i móc wrócić do kraju „*Gastarbeiterzy*” pracowali bardzo ciężko, unikali bezrobocia i podejmowali się każdej pracy. Pozwoliło to na ucieczkę rodzimych pracowników od najmniej cenionych prac¹¹. Zasada rotacji przy zatrudnianiu, przestrzegana w początkowym okresie akcji rekrutacyjnej, została zachwiana w późniejszym okresie. Umożliwienie uzyskania pozwolenia na pracę na kolejne pięć lat było korzystne nie tylko dla pracowników, ale przede wszystkim dla niemieckich pracodawców, którzy nie musieli ponosić wysokich kosztów szkolenia i wprowadzania nowych pracowników.

Na początku lat 70. w krajach Europy Zachodniej pracowało 7 mln cudzoziemców, co stanowiło 9% zatrudnionych, w tym w Niemczech 2,6 mln czyli około 12% zatrudnionych¹². Recesja zapoczątkowana przez kryzys naftowy oznaczała dla większości krajów Europy Zachodniej ograniczenie zatrudnienia cudzoziemskich pracowników. Wraz z malejącym zapotrzebowaniem na siłę roboczą, rosnącym bezrobociem i coraz silniejszym napływem cudzoziemców, także polityka niemiecka w stosunku do obcokrajowców stawała się coraz bardziej restrykcyjna. W 1973 roku Niemcy ogłosiły zakończenie procesu werbunkowego („*Anwerbestopp*”). Wbrew oczekiwaniom zakończenie procesu rekrutacji nie powstrzymało jednak zjawiska napływu imigrantów do Niemiec. Duża część pracowników – gości posiadała długoterminowe zezwolenia na pobyt i na pracę, a dodatkowo wkrótce zaczęto odnotowywać masowy napływ członków rodzin „*Gastarbeiterów*”.

Zaprzestanie akcji werbunkowej oznaczało radykalną zmianę kierunku w polityce imigracyjnej Niemiec. Kształt owej polityki od tego czasu był w znacznym stopniu

⁹ Zapotrzebowanie na cudzoziemską siłę roboczą w Niemczech było efektem nie tylko wzrostu gospodarczego, ale i spadku rozrodzności, spadku aktywności rodzimych pracowników, zwiększenie się liczby nieatrakcyjnych, ze względu na płacę lub prestiż społeczny, prac (zob. Kaczmarczyk 2005).

¹⁰ W latach 50. i 60. podpisano szereg umów dotyczących werbunku pracowników z: Włochami (1955), Hiszpanią (1960), Grecją (1960), Turcją (1961), Portugalią (1964), Tunezją (1965) i Maroko (1963 i 1966).

¹¹ W RFN około 1,1 mln Niemców przeszło w latach 1961–1968 z prac fizycznych do urzędniczych p. Kaczmarczyk, op. cit., s. 155.

¹² Ibidem, s. 156.

zdeterninowany przyjęciem przez większość polityków tezy, że Niemcy nie były krajem imigracyjnym. Twierdzenie to, oparte na ideologicznej wizji RFN jako kraju jednorodnego etnicznego, zapisano po raz pierwszy w przepisach dotyczących naturalizacji z 1977 roku, mimo, że już wtedy w RFN przebywało 4 mln cudzoziemców¹³. W związku z tym założeniem do 2005 roku nie powstała całościowa i spójna polityka imigracyjna, chociaż *de facto* imigranci napływali do tego kraju. Problem ten rozwiązywano w praktyce w ten sposób, że prowadzono kilka różnych polityk wobec: wypędzonych i uchodźców; etnicznych Niemców („*Aussiedler*”); migrantów zarobkowych oraz osób ubiegających się o status uchodźcy i o azyl¹⁴.

Od lat 80. Niemcy, podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej, ograniczając możliwości wjazdu dla cudzoziemców, podejmują próby integracji licznej społeczności obcokrajowców zamieszkującej terytorium Niemiec. Polityka uszczelniania niemieckiego rynku pracy przed napływem siły roboczej z zagranicy była szczególnie konsekwentnie prowadzona przez prawie dwadzieścia lat rządów koalicji *CDU/CSU* i *FDP* (1982–1998). Fundamentalne prawo do azylu było ograniczane, a pracownikom kontraktowym blokowano dostęp do systemu zabezpieczenia socjalnego. Od lat 90. XX wieku nawet powroty etnicznych Niemców były surowo kontrolowane i odbywały się na zasadzie kontyngentów. W 1997 roku jako podstawę weryfikacji wniosków imigrantów pochodzenia niemieckiego wprowadzono kryterium znajomości języka niemieckiego. Pewne wyjątki w dostępie do niemieckiego rynku pracy wprowadzono w 1990 roku w celu sprowadzenia ściśle określonego kontyngentu pracowników, głównie z krajów Europy Wschodniej i Południowej. Pomimo tego, obrany w latach 70. XX w. kierunek polityki imigracyjnej obowiązuje w Republice Federalnej do dzisiaj, choć z pewnymi modyfikacjami. Niektórzy politycy, szczególnie konserwatywni, kwestię kontroli dostępu cudzoziemców do rodzimego rynku pracy traktują w kategoriach racji stanu¹⁵.

3. Współczesna polityka imigracyjna Niemiec

W latach 90. XX wieku, po dziesięcioleciach bagatelizowania problemu rosnącej imigracji do Niemiec, jej ekonomiczne i społeczne konsekwencje doprowadziły do uświadomienia sobie przez polityków konieczności wprowadzenia mechanizmów ułatwiających funkcjonowanie RFN jako państwa imigracyjnego. Na kształt współczesnej polityki imigracyjnej Niemiec szczególny wpływ miały dwa czynniki: 1) duża liczba obcokrajowców w Niemczech, która jest efektem napływu cudzoziemców do Niemiec w ostatnich 50 latach (szczególnie w okresie akcji werbunkowej 1961–1973); 2) proces integracji Europy i wspólne rozwiązania prawne, jak choćby swoboda przepływu osób. Podkreślić należy, że niemiecka polityka zawsze zorientowana była

¹³ M. Mazur-Rafał, *Zmiana paradygmatu w niemieckiej polityce imigracyjnej w latach 1998–2004? Wnioski dla Polski*, CEFMR Working Paper, nr 2/2006, s. 5.

¹⁴ B. Marshall, *The New Germany and Migration in Europe*, Manchester 2000.

¹⁵ M. Szaniawska-Schwabe, *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 4, s. 5.

na kwestie rynku pracy, w efekcie czego w RFN wykrystalizował się specyficzny model polityki imigracyjnej, zorientowanej na imigrację zarobkową („*Gastarbeitermodell*”). Faworyzowanie w podejściu do imigrantów polityki ekonomicznej sprawiło, że aspekty integracji kulturowej i społecznej długo były marginalizowane. Dopiero na początku 2005 roku, aż pięćdziesiąt lat po zawarciu pierwszej umowy bilateralnej w zakresie rekrutacji zagranicznej siły roboczej, weszła w życie pierwsza Ustawa imigracyjna („*Zuwanderungsgesetz*”), tworząca całościowe formalnoprawne ramy regulacji kwestii imigracyjnych, a także – po raz pierwszy – kwestii integracji cudzoziemców.

W ustawie tej podstawę do prawa pobytu podzielono według kryterium celu na kategorie: pracy zarobkowej, kształcenia, łączenia rodzin oraz celów humanitarnych. Zasady przyznawania pozwolenia na pracę zostały uproszczone poprzez redukcję tytułów pobytowych do dwóch podstawowych – ograniczonego i nieograniczonego prawa do pracy¹⁶. Wyróżniono kilka procedur zatrudnienia obcokrajowców:

- 1) ‘normalna’ – zezwolenie po zbadaniu rynku pracy, pierwszeństwo dla Niemców i obywateli UE;
- 2) osób wysoko wykwalifikowanych – możliwość długoterminowego pobytu: zezwolenie na osiedlenie się od początku, prawo do pracy dla członków rodziny;
- 3) osób samozatrudniających się (inwestorów) – zezwolenie na pobyt, gdy stwierdzone zostaną pozytywne skutki dla niemieckiej gospodarki lub określonego regionu (inwestycja o wartości co najmniej 1 mln euro i utworzenie 10 miejsc pracy), gdy te warunki są niespełnione, możliwe jest indywidualne badanie owych skutków¹⁷.

Niemiecki rynek pracy został więc otwarty jedynie dla osób wysoko wykwalifikowanych, inwestorów oraz studentów, którzy w RFN ukończyli studia. Nowe przepisy wniosły szereg uproszczeń proceduralnych, np. wydawanie pozwolenia na pobyt i pracę w formie jednego aktu administracyjnego, ale ustawa tylko w ograniczonym zakresie zaspokaja potrzeby niemieckiego rynku pracy. Nowa regulacja nie oznacza otwarcia rynku pracy na osoby średnio wykształcone, czy na imigrację w związku z niedoborami siły roboczej, co mogłoby być symptomem nowego podejścia do regulowania imigracji w RFN.

Jeżeli chodzi o łączenie rodzin, to rozwiązania w ustawie dotyczą przede wszystkim wieku dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną, gdy migrują bez rodziców. Wiek ten utrzymano na poziomie 18 lat dla: dzieci uchodźców, azylantów, osób wysoko wykwalifikowanych i osób wybranych w oparciu o system punktowy oraz na poziomie 16 lat dla pozostałych dzieci. Natomiast kwestie imigracji ze względów humanitarnych zdominowały rozwiązania związane z: utrzymaniem prawa do azylu na mocy art. 16 Ustawy Zasadniczej RFN, postulatem zniesienia „*Duldung*”, czyli decyzji o wstrzymaniu wydalenia bez przyznania prawa do pobytu i możliwości wielokrotnego powtarzania tego rodzaju decyzji („*Kettenduldung*”) oraz poprawą sytuacji osób uznanych za uchodźców na gruncie Konwencji Genewskiej poprzez przyznanie im praw takich samych jak azylanci¹⁸.

¹⁶ Ibidem, s. 10.

¹⁷ M. Mazur-Rafał, op. cit., s. 50.

¹⁸ Ibidem, s. 51–52.

Ustawa wprowadziła także kompleksowy system programów integracyjnych, których koordynację powierzono Federalnemu Urzędowi ds. Migracji i Uchodźców („*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*”). W kwestii integracji imigrantów od końca lat 90. istniał społeczny *consensus*, że jest to sfera polityki, za którą państwo również ponosi odpowiedzialność i w której nawarstwiły się wieloletnie zaniedbania. Powszechnie zgadzano się z opinią, że kursy języka niemieckiego i wiedzy o Niemczech będą pomocnym środkiem integracji. W przyjętej w 2005 roku ustawie po raz pierwszy formalnie uznano współodpowiedzialność państwa za proces integracji oraz wprowadzono system uprawnień i sankcji, co sprawiło, że integracja stała się działaniem systemowym i całościowym.

Rozwiązania zawarte w ustawie są kontynuacją polityki imigracyjnej zapoczątkowanej w latach 70., gdyż skupiają się na kontroli imigracji, rozumianej jako jej ograniczanie i przeciwdziałanie, a nie jak pierwotnie zakładano na wspieraniu selektywnej imigracji i ograniczonym otwarciu niemieckiego rynku pracy na określone grupy osób. Ochronie niemieckiego rynku pracy przed napływem niepożądanych cudzoziemców ma służyć m.in. wspomniana wyżej zasada pierwszeństwa rodzimych pracowników. Wyrażać się ona powinna w kontroli, czy w przypadku zatrudniania pracownika spoza Niemiec nie jest możliwe zatrudnienie na danym stanowisku rodzimego pracownika. Zasadzie tej nie podlegają m.in. pracownicy z krajów Unii Europejskiej.

W dostępie do niemieckiego rynku pracy obywatele krajów UE są więc w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do pozostałych cudzoziemców. Gwarantuje to fundamentalna zasada UE, a mianowicie prawo swobodnego przemieszczania się osób. W praktyce prawo to zostało podzielone na trzy swobody: swobodę przepływu pracowników, swobodę przepływu osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą oraz swobodę przepływu osób pozostających poza zatrudnieniem (studentów, emerytów, rencistów)¹⁹. Swobodny przepływ pracowników może zostać ograniczony, na przykład w obawie przed zalaniem rynków pracy przez pracowników z krajów nowoprzyjętych. Takie obawy stały się podstawą ograniczeń w zatrudnianiu obywateli krajów przyjętych do UE w 2004 roku (z wyłączeniem Cypru i Malty)²⁰. Wśród państw, które wprowadziły okresy przejściowe w dostępie do rynku pracy, Niemcy szczególnie w latach 90. XX wieku były krajem, który najdłużej utrzymał ograniczenia (7 lat – zgodnie z zagwarantowanymi w Traktacie Akcesyjnym z 2003 roku okresami przejściowymi – model „2+3+2”)²¹. Wprowadzone w Niemczech na początku lat 90. rozwiązania pozwalały jednak zatrudniać, w wyjątkowych sytuacjach, cudzoziemskich pracowników spoza UE oraz m.in. z Polski. Rozwiązania te stanowiły „furtkę” do niemieckiego rynku pracy, z której Polacy często korzystali.

¹⁹ *Migracje zarobkowe polskiej młodzieży. Badania i analizy*, red. E. Nowicka, Warszawa 2004, s. 18.

²⁰ Przy wcześniejszych rozszerzeniach WE także stosowano ograniczenia w dostępie do rynku pracy (np. wobec Grecji 1981, Hiszpanii, Portugalii 1986).

²¹ K. Sieveking, *Polscy obywatele w okresie przejściowym obywatelstwa unijnego – ograniczone prawa korzystania ze swobody przepływu osób po 1 maja 2004 roku*, w: *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2004, s. 258.

4. Migracja z Polski do Niemiec – Polacy na niemieckim rynku pracy przed 2011 rokiem

Polacy stanowią obecnie piątą, co do wielkości zbiorowość cudzoziemców w Niemczech. Mimo, że Polska nie uczestniczyła w procesie rekrutacji w latach 1961–1973, liczny udział obywateli polskich w emigracji do Niemiec wynika m.in. ze spuścizny historycznej (wojny, rozbiory, przesunięcia granic w wyniku, których następowały masowe – głównie przymusowe – przemieszczenia ludności obydwu narodowości), z bliskości geograficznej oraz różnic w wynagrodzeniach za pracę.

Polsko-niemieckie kontakty datowane są od średniowiecza. Miały one różnoraki charakter: kościelny, polityczny, kulturalny, naukowy. Pierwsze, nieliczne polskie ośrodki wychodźcze w Dreźnie i Lipsku pojawiły się w XVIII wieku. O prawdziwej fali emigracyjnej z Polski do Niemiec można mówić w drugiej połowie XIX wieku. Była to typowa emigracja za chlebem, migracja z terenów rolniczych do miejskich regionów przemysłowych. W ostatniej dekadzie XIX wieku ruch ten przybrał charakter masowy, a głównym celem emigrantów było Zagłębie Ruhry. Tam też znajdowało się największe skupisko Polaków w Niemczech, które w 1914 roku liczyło około pół miliona polskich imigrantów²².

Współczesna migracja z Polski do Niemiec, podobnie jak dziewiętnastowieczne wychodźstwo, ma głównie charakter zarobkowy. Szacuje się, że z około 1,950 mln Polaków przebywających w końcu 2006 roku poza granicami Polski, 450 tys. przebywało na terenie Niemiec (liczba nie obejmuje pracowników sezonowych), co dało Niemcom drugą lokatę (za Wielką Brytanią) wśród krajów docelowej emigracji Polaków po wejściu Polski do Unii Europejskiej²³. Polscy obywatele podejmujący legalne zatrudnienie w Niemczech przed 1 maja 2011 roku korzystali z programów zatrudnienia o wyjątkowym charakterze, które były wynikiem podpisania w latach 90. umów bilateralnych między rządami Polski i Niemiec oraz regulacji wewnętrznych RFN. Najważniejszymi formami zatrudnienia na podstawie podpisanych porozumień były: zatrudnienie sezonowe, zatrudnienie kontraktowe, zatrudnienie w charakterze pracowników-gości oraz zatrudnienie przygraniczne²⁴. Ze względu na rygorystyczne niemieckie regulacje prawne, warunki stworzone dzięki podpisaniu wymienionych umów były dla Polaków główną możliwością podjęcia legalnej pracy u zachodniego sąsiada²⁵.

Z powodu wymogów dotyczących kwalifikacji, niezbędnych formalności, kosztów najpopularniejszą formą zatrudnienia Polaków w Niemczech były i nadal pozostają wyjazdy do prac sezonowych. W roku 1999 pracownicy sezonowi stanowili 92%

²² M. Warchoła-Schlottmann, *Emigracja z Polski do Niemiec po roku 1989 – próba portretu zbiorowego*, w: *Emigracja z Polski po 1989 roku*, red. B. Klimaszewski, Kraków 2002, s. 363.

²³ *Emigracja Polaków w latach 2004–2006*, <http://www.egospodarka.pl/articleprint/25681/-1/39> [odczyt 6.02.2008].

²⁴ Szerzej o możliwościach zatrudnienia Polaków na terytorium Niemiec: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Dostęp do unijnych rynków pracy – Niemcy*, <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=619> [odczyt 16.01.2008].

²⁵ Do maja 2011 roku obywatel polski mógł być zatrudniony w Niemczech także w takim przypadku, gdy na dane miejsce pracy brakowało kandydata będącego Niemcem lub obywatelem innego, „starego” kraju członkowskiego UE.

wszystkich pracowników programowych z Polski²⁶. Z możliwości sezonowego zatrudnienia korzysta rokrocznie około ćwierć miliona Polaków. W 2004 roku z tej formy zatrudnienia skorzystało ponad 286 tys. osób, rok później niecałe 280 tys.²⁷ Oferty pracy sezonowej są zgłaszane przede wszystkim z rolnictwa i działów pokrewnych (ogrodnictwo, przetwórstwo płodów rolnych, pielęgnacja winnej latorośli i zbiorów winogron, szparagów, chmielu, truskawek), z gospodarki leśnej i przemysłu drzewnego, z sektora usług wystawienniczych, z hotelarstwa i gastronomii. Około 75–80% ofert dotyczy prac w rolnictwie. Najwięcej ofert pracy sezonowej napływa z Nadrenii i Westfalii, Badenii-Wirtembergii oraz Nadrenii, Palatynatu i Saary²⁸. W 2000 roku w niemieckim rolnictwie zatrudnionych było 263,8 tys. pracowników sezonowych z zagranicy, a udział Polaków w tej grupie wynosił 87%²⁹.

Liczącą się formą zatrudnienia w RFN przed 2011 rokiem było także wykonywanie kontraktów o dzieło. Ze względu na wzrastające koszty realizacji umów o dzieło i obniżającą się ich opłacalność, liczba polskich przedsiębiorstw zaangażowanych w świadczenie usług przede wszystkim w zakresie eksportowych usług budowlanych, montażowych, remontowych, co roku malała. W 1992 roku w Niemczech działało 1,4 tys. polskich firm świadczących usługi budowlane, a pod koniec lat 90. około 500³⁰. W końcu XX wieku Polacy stanowili 46–47% ogółu pracowników cudzoziemskich pochodzących z krajów Europy Środkowo-Wschodniej zatrudnionych w sektorze usług kontraktowych.

Obok zatrudnienia sezonowego oraz wyjazdów do wykonywania kontraktów o dzieło corocznie w Niemczech podejmowała pracę grupa Polaków w charakterze „pracowników-gości”. Ta forma zatrudnienia umożliwia Polakom w wieku 18–40 lat podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz doskonalenie znajomości języka. Jednak ze względu na wysokie wymagania, co do już posiadanych kwalifikacji, zainteresowanie tą formą zatrudnienia było ograniczone i liczba pracowników-gości relatywnie niska, oscylująca w końcu lat 90. w granicach 650 osób rocznie³¹, a w roku 2005 tylko nieznacznie przekraczając granicę 600 osób³².

Pewna liczba Polaków zamieszkujących regiony przygraniczne pracowała w RFN w ramach tzw. zatrudnienia przygranicznego. Zatrudnienie to miało często charakter dorywczy, krótkookresowy, a pracownicy go podejmujący mieszkają na stałe w Polsce i codziennie lub przynajmniej raz w tygodniu wracali do kraju. Szacuje się, że z tej formy zatrudnienia w końcu lat 90. skorzystało 4,5 tys. osób³³.

Powyższe formy zatrudnienia Polaków w Niemczech to najpopularniejsze możliwości podjęcia legalnej pracy na terytorium RFN przed 1 maja 2011 roku. Należy jed-

²⁶ Kaczmarczyk, op. cit., s. 176.

²⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Migrationsbericht 2005*, Bundesregierung Deutschland, Berlin 2006, s. 83.

²⁸ E. Marek, *Polacy na niemieckim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2000, z. 5–6, s. 14.

²⁹ M. Okólski, *Przeptyw siły roboczej w świetle polsko-niemieckiej umowy dwustronnej o pracownikach sezonowych*, w: *Polscy pracownicy na rynku Unii Europejskiej*, red. P. Kaczmarczyk, W. Łukowski, Warszawa 2004, s. 28.

³⁰ E. Marek, op. cit., s. 14.

³¹ Ibidem.

³² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, op. cit.

³³ E. Marek, op. cit.

nak pamiętać, że Polacy podejmowali i nadalpodejmują u zachodniego sąsiada także prace w tzw. „szarej strefie”. Ilu pracuje w sposób nielegalny – nie wiadomo. Można jednak – jak sądzę – wysunąć tezę, że obecnie w tej strefie podejmuje zatrudnienie mniej Polaków niż np. 6–7 lat temu. Wpływu na zmniejszenie liczby nielegalnie zatrudnionych upatrywać należy przede wszystkim w otwarciu rynku pracy w Niemczech, a wcześniej w innych krajach Unii Europejskiej, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii. Od momentu otwarcia pierwszych unijnych rynków pracy dla polskich obywateli obserwuje się zmianę kierunków wyjazdów Polaków, wyraźnie uzależnioną od możliwości legalnego zatrudnienia za granicą. Niemcy nie są już tak popularnym celem emigracji z Polski jak jeszcze kilka lat temu, co może wynikać z utrudnień w dostępie do rynku pracy dla cudzoziemców, które miały miejsce przed 1 maja 2011 roku. Trudno jednoznacznie ocenić czy i w jaki sposób zmienia się strumienie migracyjne między Polską a Niemcami w związku z ustąpieniem okresów przejściowych w dostępie do niemieckiego rynku pracy.

Zakończenie

Globalizacja, której istotę stanowi swobodny przepływ ponad granicami państw: towarów, usług, kapitału i idei, nie promuje co prawda swobodnego przepływu osób, lecz stwarza sprzyjający dla niego kontekst. Wobec wzrostu przepływów migracyjnych, nie tylko z państw sąsiadujących, w Europie zaistniała potrzeba rozwoju polityki imigracyjnej. Obok wspólnej polityki migracyjnej Unii Europejskiej, poszczególne kraje wprowadzały wewnętrzne regulacje dotyczące imigracji. Doprowadziło to do zastąpienia postzimonowojennego mitu świata bez granic („borderless world”) na fortecę Europy („fortress Europe”) – obszaru energicznie odpierającego fale imigrantów pochodzących z różnych regionów świata.

Wieloletnie doświadczenia Niemiec w zakresie napływu cudzoziemców sprawiły, że kraj ten od lat 70., jak wiele innych europejskich krajów, prowadzi restrykcyjną politykę imigracyjną. Mimo nowatorstwa, jakim bez wątpienia było wprowadzenie w RFN zintegrowanej ustawy o imigracji w 2005 roku, regulacja ta wpisuje się raczej w logikę poprzednich niemieckich ustaw o cudzoziemcach. Głównym jej celem są bowiem: większa kontrola strumienia imigracji do Niemiec oraz wzmożone działania na rzecz integracji imigrantów (np. poprzez obowiązkowe kursy języka niemieckiego) w celu zapobiegnięcia tworzenia się tzw. społeczeństw równoległych oraz „gett etnicznych”.

Polska będąc od kilku lat członkiem Unii Europejskiej, aktywnie uczestniczy w zacieśnianiu współpracy z innymi krajami Wspólnoty, m.in. w zakresie migracji. Doświadcza wobec tego jednoczesnego zaostrzenia i liberalizowania reżimów granicznych na wschodzie i zachodzie. Wstąpienie do strefy Schengen – obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych stało się kolejnym krokiem do pogłębiania procesów zacieśniania współpracy na Starym Kontynencie. Pomimo pewnych ograniczeń w dostępie do unijnych rynków pracy przed 1 maja 2011 roku, Polacy licznie uczestniczyli i uczestniczą w strumieniach migracyjnych, a RFN pozostaje jednym z głównych celów emigracji z Polski.

Niemieckie partie polityczne o „ludności z tłem migracji”

15 milionów ludzi żyjących w RFN określa się jako „ludność z migracją w tle”¹ lub „ludzi z historią migracji”². Są to „urodzeni w Niemczech obcokrajowcy, późno przesiedleni, naturalizowani z osobistym doświadczeniem migracyjnym lub też ich dzieci”³. W definicji kwalifikuje się do „ludności z migracją w tle” osoby, które same przybyły do RFN lub reprezentantów drugiego lub trzeciego pokolenia⁴. Niemcy borykają się również z odpływem ludzi do innych państw (drenaż mózgow), przede wszystkim do USA, Austrii i Szwajcarii⁵. Imigracja stała się cechą nowoczesnego świata⁶. Profesor Klaus J. Bade, z Uniwersytetu w Osnabrück, twórca Instytutu ds. Badania Migracji i Interkulturalnych Studiów (IMIS) z Fundacji ds. Integracji i Migracji⁷ charakteryzuje niemieckie społeczeństwo jako imigracyjne, różnorodne, z wieloma wartościami kulturowymi i tradycjami, formami życia. W jego przekonaniu integracja w Niemczech funkcjonuje⁸.

W polityce migracyjnej należy uwzględnić szereg trudności – niejednorodność obcokrajowców jako grupy, potrzebę przełamywania tematów tabu. Polityka imigracyjna jest powiązana z innymi obszarami polityki wewnętrznej i zagranicznej, polega na tworzeniu sfery wspólnych wartości (przez szukanie wspólnej identyfikacji, komunikowanie się przedstawicieli różnych kultur, pokonywanie socjalnych problemów, zaakceptowanie i zadomowienie islamu w Niemczech oraz dostrzeganiu w obecności imigrantów kapitału ludzkiego)⁹. Potrzeba integracji cudzoziemców wynika z demograficznych przemian w RFN, m.in. starzenia się niemieckiego społeczeństwa. Obec-

¹ T. Straubhaar, *Einwanderungsland Deutschland. Eine liberale Perspektive für eine strategische Migrationspolitik*, Berlin 2008, s. 9–10.

² M. Buth, *Kulturelle Identität und Museen. Der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung*, www.icom-deutschland.de, 1.06.2010.

³ T. Straubhaar, op. cit.

⁴ Ibidem, s. 10; A. Adamczyk, *Cudzoziemcy w Niemczech*, w: *Integracja europejska na początku XXI wieku. Wybrane problemy*, red. R. Fiedler, Poznań 2004, s. 129–144.

⁵ *Raport mniejszości*, „Polityka”, 26.02.2008.

⁶ J. Schmid, *Bevölkerungsentwicklung und Migration in Deutschland*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” („APuZ”), B nr 43/2001, s. 20.

⁷ Sachverständigenrat deutsche Stiftungen für Integration und Migration – niezależne naukowe gremium zajmujące się tematami dotyczącymi integracji i migracji, wykonujące analizy, zajmujące się informowaniem społeczeństwa na tematy dotyczące integracji i imigracji. Kierownikiem jest profesor Klaus J. Bade, to gremium wspierane przez następujące fundacje Mercator, Volkswagen, Bertelsmann, Freundenberg, Hertie, Körber, Vodafone, Zeit, Gerd Bucerius. Strona internetowa fundacji to www.svr-migration.de, w: *Expertenrat empfiehlt „Turbo-Einbürgerung”*, „Spiegel”, nr 3, 10.2009.

⁸ K. J. Bade, *In guter Gesellschaft*, „Die Zeit”, 20.05.2010.

⁹ B. Arslan, op. cit., s. 19–25.

ność imigrantów wymaga odpowiedniej polityki oświatowej i dostosowania rynku pracy¹⁰.

Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji integracja to „dwustronny proces wzajemnej adaptacji imigrantów i społeczeństwa przyjmującego w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym”¹¹. Niemiecka polityka wewnętrzna ds. migracji podążała od integracji w kierunku asymilacji cudzoziemców¹². 97% Niemców twierdzi, że o integracji decyduje przede wszystkim znajomość języka, a 94% uważa, że takim czynnikiem jest praca. Wskazują oni również na znaczenie edukacji (86%), obchodzenia świąt narodowych (64%), przynależności do organizacji pozarządowych (69%), uczestnictwa w polityce (61%)¹³.

Polityka asymilacji polega na integracji imigrantów w myśl zasady „*joint the club, but learn the rules*”, a dążenie do multikulturalizmu wymaga poznawania kultury imigrantów i popierania jej¹⁴. Janusz Balicki za Sebastianem Poltnerem definiuje politykę asymilacyjną jako „absorbicję” mniejszości przez główny strumień kulturowy większości społeczeństwa. Grupy mniejszości są wzywane do rezygnacji z cech swojej odrębnej tożsamości i zmieszania się z szerszą społecznością. Zakłada się jako coś oczywistego, że kultura większości ma przewagę nad kulturą mniejszości¹⁵.

Znaczenia imigrantów w RFN nie pominęli politycy i partie polityczne. Przed wyborami do Bundestagu w 2002 roku chadecki polityk Friedrich Merz oświadczył, że w przypadku mało interesującej kampanii wyborczej najważniejszym tematem powinna być polityka migracyjna¹⁶. W 2009 roku spośród 15 milionów ludzi uprawnionych do głosowania, ludzi „z migracją w tle” było 5,6 miliona. Wyborcy z „migracją w tle” mają stabilne preferencje. Największe sukcesy w pozyskiwaniu elektoratu wśród imigrantów socjaldemokraci odnieśli w latach siedemdziesiątych, a chadecja na początku lat dziewięćdziesiątych, co wiązało się z konfliktem na Bałkanach. Obecnie imigranci głosują przede wszystkim na SPD. Chadeckie partie polityczne określają RFN mianem państwa „integracji”, a SPD, Zieloni, FDP i Linke państwa imigracji¹⁷.

¹⁰ M. A. Schöneberger, *Wem gehört der Aufschwung?*, „Die politische Meinung” 2001, nr 2, s. 44–45; L. T. Lemper, H.-G. Hiesserich, *Ausbildung ist Entwicklung*, „Die politische Meinung” 2001, nr 2, s. 35.

¹¹ J. Balicki, op. cit., s. 33.

¹² M. Szaniawska-Schwabe, *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 4; M. Zawilska-Florczuk, *Polityka RFN wobec imigrantów – od integracji do naturalizacji*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2010; N. Wennig, *Migration in Deutschland*, „Lernen in Deutschland” 1994, nr 21, s. 106–114; S. Beitz, *Obcokrajowcy w Niemczech*, <http://www.instesw.ebox.lublin.pl/ed/2/beitz.ktml.pl>, 1.06.2010; J. Balicki, *Imigranci z krajów muzułamańskich w Unii Europejskiej. Wyzwania dla polityki integracyjnej*, Warszawa 2010; *Migranten halten Parteien im Wahlkampf vor*, „Integration zu vernachlässigen”, „Neue Osnabrücker Zeitung”, 4.09.2009.

¹³ Ibidem, s. 43.

¹⁴ E. Ersanilli, R. Koopmans, *Join the club, but learn the rules*, http://www.wzb.eu/publikation/pdf/wm126/wm_126_gesamt.pdf, 1.06.2010.

¹⁵ J. Balicki, op. cit., s. 26.

¹⁶ H. Berschin, *Ein Wort macht Karriere*, „Die politische Meinung” 2001, nr 1, s. 38.

¹⁷ M. Kroh, I. Tucci, *Parteibindungen von Migranten: Parteien brauchen erleichterte Einbürgerung nicht zu fürchten*, „Wochenbericht des DIW Berlin” 2009, nr 47, s. 821–827.

Istotną rolę odgrywa prawodawstwo w regulowaniu problemów imigrantów. W 1998 roku trwała walka wyborcza o nowe prawodawstwo dotyczące obywatelstwa, dyskutowano o tzw. „podwójnym paszporcie”. W 2000 roku została uchwalona ustawa o obywatelstwie, na mocy której wprowadzono „*ius soli*”.

Wszystkie partie polityczne, przedstawiając swoje stanowiska wobec realizacji polityki integracyjnej, podkreślają znaczenie instytucji. Odnoszą się do prac pełnomocnika rządu ds. imigracji i migracji, oceniają politykę ministerstw. Podkreślają potrzebę zaangażowania w kwestie migracji mediów¹⁸ oraz organizacji rządowych i pozarządowych. Organizacje zajmujące się migracjami mają kontakt z imigrantami, zapewniają wymianę informacji na temat ich problemów, rozpowszechniają strategie służące pokonywaniu problemów, przyczyniają się do wzmacniania roli kobiet w społeczeństwie, wzmacniają socjalne zaangażowanie i postrzeganie demokratycznych struktur, przyczyniają się do pozytywnego odbioru ludzi dwujęzycznych i wielokulturowości, tworzą sieci socjalne, uczestniczą w ważnych gremiach z głosami doradczymi, organizują seminaria na ważne tematy, realizują projekty¹⁹.

Problemy migracji obecne są w polityce federalnej, ale również na szczeblu landów. W 1999 roku CDU i Roland Koch wygrali wybory w Hesji. Prowadzili kampanię przeciwko możliwości posiadania podwójnego paszportu. CDU z jednej strony próbowała przekonać wyborców, że „łódź jest pełna” i trzeba ograniczać i kontrolować imigrację, a z drugiej podkreślała, że w RFN brakuje wykwalifikowanej siły roboczej²⁰. Zapotrzebowanie na specjalistyczną siłę roboczą m.in. rozwój Internetu. W 2000 Gerhard Schröder zaproponował rozwiązanie „*green card*”. W latach 2000–2003 do RFN mieli przyjechać do pracy wysoko wykwalifikowani specjaliści; przede wszystkim z Indii i Europy Wschodniej. W Nadrenii Westfalii w kampanii wyborczej obecność obcokrajowców na niemieckim rynku pracy została poddana krytyce. Chadecja posługiwała się hasłem „dzieci zamiast Hindusów” i twierdziła, że trzeba przede wszystkim dążyć do poprawy systemu edukacji w Niemczech²¹.

W tym czasie chadecy zgadzali się na stwierdzenie, że Niemcy to kraj imigracyjny, ale politycy forsowali hasło „kultury wiodącej” („*Leitkultur*”) – od obcokrajowców oczekiwali akceptacji kultury, w której się znaleźli. Wobec rządu federalnego adresowano oczekiwania sprawnej organizacji programów integracyjnych dla cudzoziemców²². Natomiast Gerhard Schröder uważał, że powodzenie polityki migracyjnej zależy od szanowania przez imigrantów konstytucji, prawodawstwa oraz znajomości języka obowiązującego w państwie docelowym²³.

¹⁸ K.-H. Meier-Braun, *Migration, Wahlkämpfe und Medien*, „Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik”, Oktober 2008.

¹⁹ *Erklärung zum Nationalen Integrationsplan – Zwischenbilanz*, <http://www.bagiv.de/integrationsplan.html>, 1.06.2010.

²⁰ M. Deggerich, *Die Angst der Parteien vor der Wahl*, „Spiegel”, 30.01.2001.

²¹ U. Hunger, *Von Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer*, Bonn 2003, s. 42–51; W. Bosbach, *Profil entscheidet, nicht die Zahl*, „Die politische Meinung” 2001, nr 2, s. 5–6.

²² *Imigracja? Tak, ale...*, „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2000; Ch. Müller, *Leitkultur statt Schweisermacher*, „Die politische Meinung” 2001, nr 1, s. 27–32.

²³ B. Löffler, *Welche Integration? Eine Begriffsklärung nach der Diskussion um die deutsche Leitkultur*, „Die politische Meinung” 2001, nr 2, s. 25.

Obradująca pod przewodnictwem Rity Süsmuth komisja złożona z przedstawicieli różnych środowisk przedstawiła raport „Kształtować imigrację, wspierać integrację”. Otto Schilly, minister spraw wewnętrznych opowiedział się za aktywną polityką imigracyjną, na wzór Kanady czy USA²⁴. Proponowana w raporcie liberalizacja polityki migracyjnej znalazła się pod znakiem zapytania po ataku z 11 września 2001 roku²⁵.

W 2002 roku w kampanii wyborczej wyraźna była dyskusja o wielokulturowości – „współistnieniu obok siebie różnych kultur i religii zachowujących swobodę w kulturowaniu swoich tradycji i reguł postępowania”²⁶. Zasady nieingerencji i poszanowania odrębności wyznaczały standardy w stosunku do mniejszości²⁷.

CDU/CSU optowała za ostrymi warunkami pozwalającymi na imigrację zarobkową do RFN. Edmund Stoiber, kandydat chadecki na urząd kanclerza przekonywał: „Powtórna kadencja czerwono-zielona oznacza jeszcze większą imigrację do Niemiec. To nieodpowiedzialne w kraju z 4 milionami bezrobotnych. Naszym głównym zadaniem jest dać im pracę, a nie ściągać nowych pracowników do kraju. Niemcy nie zniosą więcej imigracji!”²⁸.

Zaangażowany w politykę imigracyjną prezydent Johannes Rau, inicjator Rady ds. Migracji apelował o przełamywanie wrogości, nietolerancji i uprzedzeń wobec przybywających. Zaznaczał, że wraz ze wzrostem liczby cudzoziemców w RFN, zwiększa się bogactwo kulturalne tego kraju. Wskazywał na potrzebę tolerancji religijnej²⁹. Prezydent słynął z przemówień, w których bronił praw imigrantów. W pamięci Niemców pozostała mowa berlińska z 2000 roku (w analogii do słynnej mowy prezydenta Romana Herzoga z 26 kwietnia 1997 roku). J. Rau wypowiedział się w niej przeciwko wrogości wobec cudzoziemców i zwrócił uwagę, że Niemcy potrzebują imigrantów. Zmiany w dyskursie o polityce imigracyjnej wynikały z prowadzonej polityki edukacyjnej. Gdy w styczniu 2008 roku odbywały się wybory w Hesji, wypowiedzi Rolanda Kocha były już mniej radykalne niż w 1999 roku. Jednak jego poglądy spotkały się z krytyką, np. Dietera Oberndörfera, eksperta ds. migracji³⁰.

Dyskusje prowadzone podczas wyborów do Bundestagu w 2005 roku uwidoczniły, że problem migracji dotyczy wielu płaszczyzn niemieckiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Do drażliwych kwestii należało łączenie rodzin, sytuacja uchodźców, stosunek do ludzi nielegalnie przybywających w RFN. Wśród innych tematów kampanii znalazły się następujące punkty: migranci a rynek pracy, migranci a polityka oświatowa, migranci a polityka wyznaniowa, migranci a równouprawnienie, migranci a prawo wyborcze. Kluczem rozwiązującym problemy miała stać się integracja, zwalczanie radykalizmu. Partie wypowiedziały się na temat wejścia

²⁴ I. Kruse, H. E. Orren, S. Angenendt, *The failure of Immigration Reform in Germany*, „Germany Politics” 2003, nr 3, s. 131.

²⁵ Ibidem, s. 132–133.

²⁶ P. Buras, *I kto tu jest dżihadystą*, „Gazeta Wyborcza”, 21.02.2009

²⁷ Ibidem.

²⁸ A. Rubinowicz, *Bawarski kanclerz*, „Gazeta Wyborcza”, 18.09.2002.

²⁹ *Verbindliche Regeln zur Einwanderung*, http://www.rp-online.de/politik/Verbindliche-Regeln-zur-Einwanderung_aid_248401.html, 1.06.2010.

³⁰ *Politik ängstlich und kleinkariert*, www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/detal/php, 1.06.2010; P. Cywiński, *Łowca czarnych owiec*, „Wprost” 2008, nr 5.

Turcji do Unii Europejskiej³¹. W sprawie wejścia Turcji do UE Zieloni i SPD optowali za rokowaniami, CDU za „uprzywilejowanym partnerstwem”³².

CDU/CSU kierowała się formułą „imigrację ograniczać, integrację wzmacniać”; Chadecja podkreślała znaczenie znajomości języka niemieckiego dla sukcesu integracji, optowała za ograniczeniem liczby imigrantów na rynku pracy. Artykułowała ponadto warunek, by imigranci uczestniczyli w kursach integracyjnych, które są organizowane dla przybywających do RFN, oraz popierała aktywne wspieraniem mużłmanów w RFN.

Politycy z SPD uważają, że przymusowe małżeństwa powinny być karane, domagają się wspierania projektów mających na celu zwalczanie radykalizmu prawicowego i antysemityzmu. Ich zdaniem Niemcy to od dawna państwo imigracyjne i dlatego socjaldemokrati popierają naturalizację wszystkich, którzy pragną w RFN legalnie pozostać. Priorytety ich programu to: nauka języka niemieckiego dla dzieci imigrantów, duża oferta lekcji religii islamu, akcent na wzmacnianie roli kobiet obcego pochodzenia³³.

Zieloni domagają się humanitarnej ochrony uchodźców, są liberalni w sprawie przyznawania azylu, mieszkający w RFN ludzie powinni mieć prawo do opieki socjalnej, lekarzy, pedagogów. Są zwolennikami regulowanego systemu na rzecz aktywnej polityki imigracyjnej na rynku pracy. W programie wyborczym z 2009 roku jako priorytety wskazali „integrację i kulturowe uznanie”. Integrację rozumieją jako społeczną partycypację i „politykę równych szans”³⁴, popierają „wielokulturową rzeczywistość” i „otwarcie drzwi” dla imigrantów³⁵.

W 2005 roku w Chemnitz lider Partii Lewicy, Oskar Lafontaine twierdził, że „obowiązkiem państwa jest ochrona swoich obywateli i obywaterek i zapobieganie, by ojcowie rodziny i matki były bez pracy, ponieważ obcy pracownicy przejmują miejsca pracy za niższe wynagrodzenie”³⁶. W 2009 roku Partia Lewicy „opowiedziała się za prawnymi uregulowaniami przeciwko wykorzystywaniu migrantów, np. przez dumping płacowy i socjalny. Politycy z tego ugrupowania przedstawiali się jako zwolennicy tworzenia organizacji mających na celu zwalczanie ekstremizmów. Partia Lewicy popiera przyznanie prawa wyborczego ludziom, którzy nie posiadają obywatelstwa niemieckiego, ale żyją w RFN”³⁷.

W dyskusjach dotyczących nauczania religii w szkołach partie reprezentują różne stanowiska. Socjaldemokrati domagają się lekcji religii w niemieckim języku. Chadecja podkreślają zalety konfesyjnej nauki religii.

³¹ *Migration und Integration. Wer steht für was. Vergleich der Wahlprogramme 2005. Die Migrations- und Integrationspolitik der Parteien*, www.migration-boell.de/web/integration/47_98.asp, 1.06.2010.

³² Ibidem.

³³ *Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD*, http://www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/Regierungsprogramm2009_LF_navi.pdf, 1.06.2010.

³⁴ *Der Grüne neue Gesellschaftsvertrag. Klima. Arbeit. Gerechtigkeit. Freiheit – Bundestagswahlprogramm 2009 Bündnis 90/DIE GRÜNEN*, Berlin 2009, s. 143.

³⁵ Ibidem, s. 147–148 i 155.

³⁶ H. Brücker, *Arbeitsmarktwirkungen der Migration*, „APuZ” 2009, nr 44, s. 6.

³⁷ *Deutschland: Wahlprogramme im Vergleich*, „Migration und Bevölkerung”, „Newsletter” 2005, nr 7.

Wielka koalicja w kwestii polityki migracyjnej forsowała program „integracji przez naturalizację”³⁸. 1 stycznia 2005 r. weszła w życie ustawa imigracyjna, której celem było unowocześnienie prawodawstwa dotyczącego imigrantów. Aktywność rządu Angeli Merkel przejawiała się w przygotowaniu dokumentu rządowego z 12 lipca 2006 roku „Dobre współżycie – jasne reguły” oraz w organizacji tzw. konferencji do spraw islamu („*Deutsche Islamkonferenzen*”).

Narodowy plan integracji był dyskutowany 14 lipca 2006 roku podczas I Szczytu ds. Integracji. Partie rządzące w projekcie założyły organizowanie kursów integracyjnych oraz szkoleń językowych. II Szczyt ds. Integracji odbył się 12 lipca 2007 roku. Angela Merkel przedstawiła na nim Narodowy Plan Integracji³⁹. W spotkaniu poza członkami gabinetu uczestniczyli reprezentanci landów, komun, organizacji. Prowadzono dialog z organizacjami, których działalność dotyczy spraw imigrantów. Koordynatorem Szczytu ds. Integracji była Maria Böhmer, pełnomocnik rządu ds. migracji uchodźców i integracji, odpowiedzialna za przedstawienie modelu nowoczesnej polityki imigracyjnej. Priorytety programu M. Böhmer to dialog i uznanie, zaangażowanie w proces integracji społeczeństwa obywatelskiego, wzmacnianie pozycji organizacji zajmujących się problemem migracji.

Na program złożyło się 10 obszarów tematycznych: poprawa jakości kursów integracyjnych, wspieranie nauki języka niemieckiego, wzmacnianie oświaty i wykształcenia, popieranie rozwoju rynku pracy, poprawa sytuacji życiowej kobiet i mężczyzn, urzeczywistnienie równouprawnienia, wspieranie integracji w miejscu zamieszkania, integracja poprzez wspieranie kultury, zaangażowanie mediów, wzmacnianie społecznej aktywności na rzecz integracji, głównie dzięki partycypacji społecznej. Dobra polityka imigracyjna, zdaniem autorów projektu, stanowi gwarancję równości szans oraz krok w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego. W integracji ważną funkcję odgrywa rozwój oświaty oraz kontakty w pracy⁴⁰. Projekt cieszy się dobrą renomą w Unii Europejskiej, jego zaletą jest stworzenie płaszczyzny porozumienia między światem polityki a społeczeństwem. III szczyt integracyjny miał miejsce 6 listopada 2008 roku. Rząd wtedy był krytykowany za politykę dotyczącą migracji, reprezentanci Partii Lewicy podkreślali, że potrzebne są bardziej konkretne kroki⁴¹.

Z inicjatywy Wolfganga Schäuble odbyła się 27 czerwca 2006 Niemiecka Konferencja ds. Islamu. Pracowała w następujących grupach roboczych – ds. religii, ds. wartości społecznych, ds. budowy meczetów i organizowania pochówku w obrządku muzułmańskim. Prace II Konferencji ds. Islamu z 17 maja 2010 ogniskowały się wokół trzech priorytetów: lekcji islamu, równouprawnienia, stosunek społeczeństwa do islamu⁴².

³⁸ M. Zawilska-Florczuk, op. cit.

³⁹ N. Cyrus, *Politische Integration von Einwanderinnen und Einwanderern*, Heinrich Böll Stiftung, http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Cyrus_Politische_Partizipation.pdf; Ch. Müller-Hofstede, C. Reißland, *Neue Integrationsdebatten und – politik*, http://www.bpb.de/themen/48QVFC,0,0,Neue_Integrationsdebatten_und_politik.html, 1.06.2010.

⁴⁰ *Der Nationale Integrationsplan. Motor der Integrationspolitik*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan-fortschrittsbericht,property=publicationFile.pdf>, 1.06.2010.

⁴¹ *Deutschland: Dritter Integrationsgipfel*, „Migration und Bevölkerung” 2008, Newsletter 9.

⁴² *Deutschland: Diskussion zum Neuaufgabe der Islamkonferenz*, „Migration und Bevölkerung” 2010, nr 3.

Wśród priorytetów polityki imigracyjnej CDU są propagowanie znajomości języka niemieckiego, rozwój oświaty, zwalczanie bezrobocia, troska o równouprawnienie, integracja w komunach, działania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego⁴³. Z wypowiedzi Angeli Merkel wynika, że popiera przede wszystkim imigrację głównie specjalistów. Polityk przekonuje, że integracja to nie tylko zadanie państwa, przede wszystkim sukces integracji uzależnia od postaw ludzi. Pani kanclerz uważa, że w integracji cudzoziemców istotne znaczenie ma znajomość języka⁴⁴. Akcentuje też potrzebę rozwoju studiów nad migracjami, ale nie poparła prośby wystosowanej przez przewodniczącego Niemiecko-Tureckiego Forum CDU Bülentę Arslana, by utworzyć federalne ministerstwo ds. imigracji. W sierpniu 2009 r. chadecja przygotowała dokument, w którym wyraziła zadowolenie z prowadzonej polityki integracyjnej. CDU widzi zalety imigracji kwotowej i ograniczonej. Integracja jest pozytywna, zdaniem chadecji, bo skutkuje wyrównywaniem szans edukacyjnych. Chadecy zwrócili uwagę, że jednym z warunków integracji jest przejmowanie przez imigrantów odpowiedzialności za kraj, w którym się znaleźli⁴⁵.

Frank Walter Steinmeier w kampanii wyborczej 2009 zaznaczył, że 1/3 ludności, która przybyła do RFN boryka się z biedą, a 1/5 ludzi, która przybyła z Turcji nie kończy szkół⁴⁶. Zdaniem lewicowego polityka „płeć, pochodzenie i miejsce urodzenia nie powinny decydować o szansach życiowych i szansach pracy”, również „nie kolor skóry i część miasta, w której ktoś wyrastał”⁴⁷. Jako instrumenty integracji wskazał oświatę i pracę, gdyż przyczyniają się do tworzenia więzi między ludźmi, poczucie przynależności – „oświata i praca są dla integracji ważniejsze niż nazwisko (pochodzenie), czy religia”⁴⁸, a przekonanie o możliwości awansu społecznego jest także istotne dla integracji. W proponowanym przez W. Steinmeiera gabinecie cieni potencjalną minister ds. imigracji była Andrea Nahles. ABC polityki imigracyjnej SPD to „*Arbeit, Bildung, Chancengleichheit*” – „praca, oświata, równość szans”. Politycy z SPD, m.in. Hannerole Kraft, Sigmar Gabriel, w kampaniach w minionej kampanii wyborczej odbyli wiele spotkań z imigrantami, przede wszystkim z żyjącymi w Niemczech Turkami. Było to szczególnie istotne w kampanii z maja 2010 roku w Nadrenii Północnej Westfalii, gdy Sigmar Gabriel odbył podróż po landzie zamieszkałym przez ludność reprezentującą ponad 170 narodów⁴⁹.

⁴³ *Integration fördern und fordern – Zuwanderung steuern und begrenzen*, www.cdu.de/doc/pdf/090817-politik-az-integration-zuwanderung.pdf, 1.06.2010.

⁴⁴ *Nur die Besten*, „Die Zeit”, 12.11.2007.

⁴⁵ *Migranten in der CDU fordern Integrationsministerium*, <http://www.migazin.de/2009/10/12/migranten-in-der-cdu-fordern-integrationsministerium>; *Merkel sieht Integrations-Studie als Ansporn*, <http://www.derwesten.de/nachrichten/Merkel-sieht-Integrations-Studie-als-Ansporn-id790904.html>, 1.06.2010.

⁴⁶ F.-W. Steinmeier, *Mein Deutschland. Wofür ich stehe*, München 2009, s. 110.

⁴⁷ F.-W. Steinmeier, op. cit., s. 113; *Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD*, http://www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/Regierungsprogramm2009_LF_navi.pdf, 1.06.2010.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ *SPD unwirbt Migranten*, „Der Spiegel”, 22.04.2010; *Wie die Parteien um Migranten werben*, „Die Zeit”, 3.09.2009.

Zdaniem Günthera Schultze z Fundacji Friedricha Eberta (FES) „Niemcy są w przyszłości zdani na imigrację młodej, wykwalifikowanej siły roboczej”. Uważa on, że polityka imigracyjna powinna być oparta na integracji. Opiera się na opiniach Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej, której członkowie popierają kontrolowaną imigrację do Niemiec. Z ekspertyz tej instytucji wynika, że Niemcy potrzebują naukowców z zagranicy i powinni podjąć „walkę o najlepsze mózgi”. Potrzebę tą motywują oni starzeniem się niemieckiego społeczeństwa – imigracja ma hamować ten proces. FES wskazuje na tzw. efekt „*Mismatch*” polegający na jednoczesnym występowaniu bezrobocia oraz braku wykwalifikowanej siły roboczej⁵⁰.

Politycy z Niemieckiej Partii Demokratycznej domagali się, by politycy z migracją w tle opuścili RFN⁵¹. Protestowali, podobnie jak w 2006 roku, przeciwko obecności cudzoziemców w sportowych reprezentacjach. Klaus Beier z NPD stwierdził: „naród ma dość tworzenia społeczeństwa multikulti, a NPD wyraża tylko to, co myślą miliony Niemców”⁵².

W parlamencie XVII kadencji jest 15 polityków o pochodzeniu migracyjnym⁵³. Wzrasta liczba polityków „z migracją w tle” na niemieckiej scenie politycznej. Najbardziej znanymi są Cem Özdemir – przewodniczący Zielonych, Turek w Bundestagu z okręgu wyborczego w Stuttgarcie⁵⁴, Phillip Rössler – minister zdrowia, adoptowany przez Niemców Wietnamczyk; Aygül Özkan, urodzona w Hamburgu Niemka tureckiego pochodzenia, która została ministrem ds. socjalnych, kobiet, rodziny, zdrowia i integracji w Dolnej Saksonii⁵⁵.

Nowy rząd w układzie koalicyjnym odniósł się do spraw integracji i imigracji⁵⁶. Program chadecji i liberałów promuje rozwój integracji, naukę języka niemieckiego, rozwój oświaty. W układzie koalicyjnym przewidziano utworzenie tzw. Federalnej Rady ds. Integracji. Zaproponowano przeprowadzenie testu sprawdzającego znajomość języka niemieckiego wśród wszystkich dzieci poniżej czwartego roku życia oraz walkę z porzucaniem edukacji przez imigrantów⁵⁷.

Obecność cudzoziemców w Niemczech nadal budzi w wielu środowiskach kontrowersje. Thilo Sarazin, członek zarządu niemieckiego banku centralnego uważa, że „głupienie Niemców”, jest spowodowane obecnością w RFN imigrantów⁵⁸.

O trudnościach prowadzenia polityki migracyjnej świadczą spory nowego gabinetu CDU/CSU i FDP z rządem tureckim. CDU wyraziła sprzeciw wobec postulatu turec-

⁵⁰ G. Schultze, *Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik – Chancen einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland*, „WISO direkt – Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik”, „Friedrich Ebert Stiftung”, Dezember 2007.

⁵¹ *NPD fordert Migranten-Politiker zur Ausreise auf*, „Die Welt”, 21.09.2009.

⁵² P. Cywiński, *Europa Football Team*, „Wprost” 2006, nr 27.

⁵³ M. Zawilska-Floczuk, op.cit.

⁵⁴ *Nowi Niemcy. Wywiad z Cemem Özdemirem*, „Gazeta Wyborcza”, 8.01.1999.

⁵⁵ *Das neue Deutschland*, „Süddeutsche Zeitung”, 1.05.2010; *Musulmanka ministrem w Niemczech*, „Newsweek”, 20.04.2010.

⁵⁶ M. Zawilska-Floczuk, op. cit.

⁵⁷ *Deutschland: Zuwanderungs- und Integrationspolitik im Koalitionsvertrag*, „Migration und Bevölkerung” 2009, nr 9.

⁵⁸ *Berliner Türken zeigen Sarrazin an*, <http://www.bz-berlin.de/aktuell/berlin/berliner-tuerken-zeigen-sarrazin-an-article909619.html>, 1.06.2010.

kiego premiera Recepta Tayyipa Erdogana, który domagał się wprowadzenia tureckich gimnazjów do szkół. Odwiedzająca Turcję 29 i 30 marca 2010 roku Angela Merkel musiała odierać krytykę, w tym celu potwierdziła chęć utworzenia niemieckiego uniwersytetu w Istambule⁵⁹. Turcy krytykują chadecję, wołają głosować na SPD, Zielonych. Turcy nie chcą głosować na FDP⁶⁰.

Z programów partii politycznych oraz prowadzonych badań nasuwa się wniosek, że wcześniej w RFN „integracja wydawała się niemożliwa, obecnie wydaje się być obowiązkiem”⁶¹. Zgodzić się trzeba z poglądem: „współżycie Niemców i «ludzi obcego pochodzenia» staje się coraz ważniejszym tematem życia publicznego i prywatnego w Niemczech”⁶². Partie polityczne świadome są siły elektoratu „z historią migracji w tle”.

⁵⁹ *Deutschland: Debatte um türkische Schulen*, „Migration&Bevölkerung”, Newsletter nr 4/2010.

⁶⁰ *Union ist bei türkischen Einwandern chancenlos*, „Die Welt”, 17.03.2009; *Migration als Chance begreifen*, „Magazin”, www.magazin.de/2009/10/07/migration-als-chance-begreifen, 1.06.2010.

⁶¹ R. Koopmans, *Grenzen der Integrationspolitik. Ein vergleichender Blick auf Deutschland, Frankreich und Niederlande*, „Der Tagesspiegel”, 17.02.2009.

⁶² B. Arslan, *Aktive Integrationspolitik als Zukunftsaufgabe. Konkrete Vorschläge für eine moderne Integrationspolitik in Deutschland*, „Die politische Meinung” 2001, nr 1, s. 19.

Nielegalne przekroczenie granicy jako forma nielegalnej migracji*

Polska zajmuje szczególne miejsce na migracyjnej mapie Europy. Jej rolę w procesach migracyjnych określają: wielkość, położenie geopolityczne, dokonane przeobrażenia demokratyczne i znaczne tempo rozwoju gospodarczego oraz procesy zjednoczeniowe z Unią Europejską. Polska pełni zarówno funkcje kraju tranzytowego, ale również kraju docelowego zarówno dla legalnego, jak i nielegalnego napływu cudzoziemców¹.

Niemal powszechnie głównym motywem wędrowek cudzoziemców do Polski są przesłanki ekonomiczne, chęć uzyskania dochodu. Formy realizacji tego są bardzo różne: praca najemna, przedsiębiorczość (biznes), drobny handel oraz zachowania patologiczne lub z pogranicza patologii oraz przestępcze (żebractwo, prostytutka, kradzieże, wymuszenia itp.). Drugą główną przyczyną migracji do Polski jest ucieczka przed różnego rodzaju prześladowaniami, wojną, klęskami żywiołowymi, osób, które starają się o przyznanie azylu lub nadanie statusu uchodźcy. Ostania znacząca przyczyna to chęć podjęcia lub kontynuacji nauki, głównie na studiach wyższych².

Dokonując klasyfikacji imigracji możemy wyróżnić dwa jej podstawowe typy: migrację legalną i nielegalną. Migrację osób, czy też grup, uważa się za legalną, jeżeli przemieszczanie ludności z państwa do państwa odbywa się za wiedzą władz zainteresowanych krajów, a przynajmniej kraju przyjmującego (np. uchodźców politycznych), pobyt zaś w danym państwie nie wiąże się z naruszeniem warunków i celu przybycia, jak np. samowolne przedłużenie czasu pobytu lub podejmowanie pracy „na czarno”. Za nielegalną migrację uważa się przemieszczenie ludności polegające na nielegalnym przekraczaniu granicy jednego (np. własnego lub docelowego) państwa albo też kilku państw³.

Związki migracji z przestępczością

Migracje międzynarodowe i ich następstwa to jeden z problemów współczesnej i przyszłej Europy. Europa Środkowa oraz Polska stała się w ostatnich latach miejscem inten-

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2011 jako projekt badawczy.

¹ D. Woźniak, L. Sklepkowski, *Współczesna imigracja do Polski*, „Przegląd Policyjny” 1996, nr 4(44), s. 108.

² M. Okólski, *Imigranci. Przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowanie w społeczeństwie polskim*, „Prace Migracyjne” 1998, nr 17, s. 45.

³ L. Sklepkowski, *Polska jako kraj tranzytowy i docelowy nielegalnej migracji*, w: *Polska policja wobec przestępczości zorganizowanej*, red. W. Pływaczewski, J. Świerczewski, Szczytno 1997, s. 155–156.

sywnych przepływów ludności. Co najmniej od dwudziestu lat zjawisko migracji jest przyjmowane przez większość społeczeństw państw unijnych również jako zagrożenie⁴.

Z punktu widzenia kryminologicznego na uwagę zasługują skutki migracji do kraju docelowego, jak i tranzytowego, wśród których można wymienić:

- przyrost taniej siły roboczej;
- zmniejszenie możliwości zatrudniania własnych obywateli, co wywołuje protesty społeczne;
- rozwój nielegalnego rynku pracy – cudzoziemcy często pracują „na czarno” (ma to wpływ na rozmiary szarej strefy);
- ponoszenie kosztów związanych z uszczelnianiem granic i wydalaniem nielegalnych emigrantów;
- ponoszenie kosztów związanych z międzynarodową akcją pomocy dla uchodźców przebywających w obozach na terenie innych państw (jest to swoiste zabezpieczenie przed napływem uchodźców do własnego kraju np. Niemcy);
- powstawanie i rozwój zorganizowanej przestępczości o charakterze etnicznym (narkotyki, haracze, pranie pieniędzy seksbiznes, handel kobietami i dziećmi i inne);
- przenoszenie krajowych i międzynarodowych konfliktów politycznych i terroryzmu politycznego na teren kraju osiedlenia (Niemcy i Francja);
- rozwój przestępczości związanej z przemytem ludzi;
- rozwój przestępczości cudzoziemców;
- wrogie stosunek obywateli krajów docelowych do cudzoziemców, migranci stanowią często gorszą kategorię, dotyczy to niekiedy również ich dzieci;
- niższy status społeczny różnych pokoleń migrantów jest z istoty swej zjawiskiem patologicznym i kryminogennym – i ma to istotne znaczenie polityczne (np. Latynosi w USA)⁵.

Wraz ze zwiększającą się liczbą cudzoziemców przekraczających granicę legalnie zwiększyła się liczba nielegalnych imigrantów⁶. Przyczyną tego stanu rzeczy w przypadku Polski, była utrzymywana do 1989 r. polityka zakładająca, iż problem ochrony granic, należy do krajów sąsiadujących⁷. Nielegalni imigranci, którym nie uda się zalegalizować pobytu zasilają szarą strefę, podejmując nielegalne zatrudnienie. Często też szukają schronienia i pomocy w kręgach kryminalnych zasilając szeregi zorganizowanych grup przestępczych⁸.

⁴ M. Karnowska-Werner, *Migracja i jej wpływ na bezpieczeństwo państwa*, „Biuletyn Centralnego Ośrodka Straży Granicznej” 2002, nr 2, Koszalin, s. 72.

⁵ L. Sklepkowski, D. Woźniak, *Migracja i jej implikacje*, w: *Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce i jej implikacje społeczno-ekonomiczne*, red. B. Hołyst, E. Kube, R. Schulte, Warszawa–Münster–Łódź 1998, s. 166–167. Zob. także L. Sklepkowski, D. Woźniak, *Niektóre problemy przestępczości zorganizowanej. Tendencje rozwojowe grup przestępczych*; W. Pływaczewski, *Międzynarodowe gangi samochodowe – wybrane zagadnienia*, w: *Przestępczość cudzoziemców. Nowe wyzwania dla teorii i praktyki*, red. E. Pływaczewski, Szczytno 1995, s. 103.

⁶ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 166.

⁷ M. Okólski, *Poland's migration: growing diversity of flows and people*, „Prace Migracyjne” 1999, nr 29, s. 14.

⁸ G. Engbersen, J. van der Leun, *Illegality and Criminality: the differentia opportunity structure of undocumented immigrants*, w: *The new migration in Europe. Social constructions and social realities*, red. K. Koser, H. Lutz, London–New York 1998, s. 216.

Skalę nielegalnej imigracji do Polski i przez Polskę warunkują: geopolityczne usytuowanie naszego kraju, tranzytowy charakter korytarzy wiodących przez terytorium Polski (wschód–zachód, północ–południe), stabilność polityczna i stopniowy rozwój gospodarczy kraju. Długi lądowy odcinek granicy państwowej RP z Rosją (Obwód Kaliningradzki), Białorusią oraz Ukrainą przy jednoczesnym braku skutecznego zabezpieczenia granic rosyjsko-białoruskiej, rosyjsko-ukraińskiej oraz ukraińsko-białoruskiej ułatwia organizację nielegalnej migracji szlakiem wiodącym z Azji przez Moskwę (m.in. z dalekowschodniej Rosji)⁹. Mimo utrzymującego się zagrożenia nienaruszalności granicy państwowej przez nielegalną migrację noszącą znamiona przestępczości zorganizowanej, sytuacja na granicy państwowej RP jest stabilna¹⁰. Do szczególnie zagrożonych należą odcinki granicy z Ukrainą oraz Republiką Federalną Niemiec. Obecność aktywnego szlaku nielegalnej migracji na południe od granicy RP (trasa Rosja–Białoruś–Ukraina–Słowacja–Austria, oraz w wariantcie: Słowacja–Czechy–Niemcy–Austria) powoduje występowanie potencjalnego zagrożenia na odcinku granicy z Czechami i Słowacją. Zagrożenie nielegalną migracją morskiego odcinka granicy państwowej nie uległo nasileniu i pozostawało zagrożeniem potencjalnym. Istotnym czynnikiem warunkującym skalę nielegalnej migracji pozostaje obecność aktywnego szlaku nielegalnej migracji wiodącego z Rosji do UE, położonego na południe od granicy RP (Ukraina–Słowacja–Czechy–UE). Według danych Straży Granicznej z 2004 r. istnieją trzy kanały przerzutu nielegalnych migrantów przez terytorium RP:

- Rosja–Ukraina–RP–Niemcy (największa liczba zatrzymań);
- Białoruś–RP–Niemcy (niewielka liczba zatrzymań);
- trasy lotnicze (wiodące przez lotniska międzynarodowe)¹¹.

Refleksem obecności cudzoziemców w RP (legalnej oraz nielegalnej) jest także ich przestępczość. Jest jednym z tych zjawisk, które od lat dziewięćdziesiątych towarzyszą procesowi zmiany społecznej w krajach Europy Centralnej i Wschodniej¹².

Migracja pobykowa sprzyja tworzeniu infrastruktury społecznej i gospodarczej (organizowanie legalnych i nielegalnych firm, kanałów przerzutowych itp.) dla międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Migracja pobykowa kształtuje też takie uciążliwe dla społeczeństwa zjawiska, jak włóczęgostwo, prowadząc do częstego naruszenia porządku publicznego, przepisów administracyjnych i sanitarnych, zmniejszając poczucie bezpieczeństwa obywateli¹³.

⁹ Por. D. Galek, *Migracje legalne i nielegalne na wschodniej granicy RP*, w: *Materiały z konferencji: wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, red. J. Białocerkiewicz, Kętrzyn 2001, s. 73.

¹⁰ Por. W. Skiba, *Nielegalna Migracja na przykładzie Bieszczadzkiego Oddziału SG*, w: *Materiały z konferencji: wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, red. J. Białocerkiewicz, Kętrzyn 2001, s. 99–102.

¹¹ R. Gawryś, *Wykrywanie i zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, związanej z nielegalną migracją*, w: *Rozpoznaj zagrożenia i skutecznie zwalczaj. Międzynarodowa konferencja. Wschodnia granica Unii Europejskiej – transgraniczna przestępczość zorganizowana*, red. M. Wierzbicki, M. Kobylas, B. Pluciński, Szczytno 2005, s. 129.

¹² I. Rzeplińska, *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*, w: *U progu nowych kodyfikacji. Księga pamiątkowa ofiarowana profesorowi Leonowi Tyszkiewiczowi*, red. O. Górniok, Katowice 1999, s. 285.

¹³ L. Sklepkowski, D. Woźniak, *Niektóre problemy...*, op. cit., s. 103.

Przestępczość cudzoziemców jest zjawiskiem, które wykazuje nie tylko dużą tendencję rozwojową, ale również podlega istotnym przemianom jakościowym. Na obecny kształt tego fenomenu niewątpliwie duży wpływ wywarły i nadal wywierają zainicjowane po II wojnie światowej procesy migracyjne. W ich następstwie zostały importowane do Europy, a także do Polski, m.in. tradycyjne formy zorganizowanego przestępstwa¹⁴.

Nielegalne przekroczenie granicy

Najpoważniejszym problemem przestępczości granicznej jest nielegalna migracja. Zasadniczymi problemami mającymi związek z nielegalną migracją są: przekraczanie granicy wbrew przepisom prawa¹⁵ (na podstawie cudzych lub sfałszowanych dokumentów paszportowych lub wiz, w skrytkach środków transportu), przemyt towarów oraz fałszowanie stempli kontrolerskich w celu legalizacji pobytu. Niepokojące wydaje się to, iż w ostatnich latach odnotowuje się zagrożenie nielegalną migracją w formach zorganizowanych. Organizacją przerzutów nielegalnych migrantów zajmują się profesjonalne grupy przestępcze mające powiązania z obywatelami innych państw¹⁶.

Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy początkowo zostało określone w art. 264 k.k. Obowiązująca treść art. 264 k.k. brzmi następująco: „§ 1. (uchylony). § 2. Kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, używając przemocy, groźby, podstęp lub we współdziałaniu z innymi osobami, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 3. Kto organizuje innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

§ 1 o treści: „Kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2” został uchylony przez ustawę z dn. 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757 z późn. zm.), która weszła w życie 24 sierpnia 2005 r. Natomiast do Kodeksu wykroczeń wprowadzono art. 49a o treści: „§ 1. Kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze grzywny. § 2. Usiłowanie i pomocnictwo są karalne”.

¹⁴ E. Pływaczewski, *Problemy sprawców tzw. rosyjskojęzycznych na tle przestępczości cudzoziemców w Polsce*, w: *U progu nowych kodyfikacji. Księga pamiątkowa ofiarowana profesorowi Leonowi Tyszkiewiczowi*, red. O. Gómiok, Katowice 1999, s. 283.

¹⁵ Warunkiem legalności przekroczenia granicy przez osoby jest poddanie się kontroli granicznej, która obejmuje m.in. 1) sprawdzenie autentyczności i ważności dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy państwowej; 2) stwierdzenie tożsamości na podstawie przedstawionego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy państwowej; 3) sprawdzenie autentyczności i ważności wiz lub innych zezwoleń, jeżeli są wymagane; 4) sprawdzenie czy opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następuje przed upływem okresu ważności wizen lub terminu pobytu (zgodnie z § 3 ust. 1 *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej*, Dz. U. 2006, Nr 238, poz. 1729 z późn. zm.).

¹⁶ D. Podleś, B. Wiśniewski, *Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, „Problemy Ochrony Granic” 2004, nr 28, s. 150.

Przekracza granicę „wbrew przepisom” ten, kto będąc uprawnionym do jej przekroczenia czyni to w miejscu nieprzeznaczonym do przechodzenia przez granicę. Podmiotem tego przestępstwa lub wykroczenia, może być każda osoba, niezależnie od posiadanego obywatelstwa¹⁷. Przekroczenie granicy wbrew przepisom polega także na jej przekroczeniu na podstawie podrobionych lub przerobionych dokumentów, posługując się cudzym dokumentem. Najczęstsza stosowana przez Straż Graniczną i sądy kwalifikacja prawna dotyczy formy stadialnej, jaką jest usiłowanie przekroczenia granicy wbrew przepisom.

Artykuł 264 § 2 k.k. penalizuje przekroczenie granicy wbrew przepisom przy użyciu przemocy, groźby bezprawnej, zastosowania przemocy lub współdziałając z innymi osobami. Art. 264 § 3 k.k. penalizuje działalność grup przestępczych, trudniących się organizowaniem przemytu ludzi, przez granice państw ościennych.

Organizowanie, o którym mowa w art. 264 § 3 to mniej niż tworzenie grupy zorganizowanej, a tym samym mniej niż związek, o jakim mowa w art. 258 k.k. Nie ma w tym przypadku wewnętrznego zorganizowania osób zainteresowanych przekroczeniem polskiej granicy państwowej. Często nawet tożsamość lub narodowość takich osób nie jest znana sprawcy. Przestępstwo to jest dokonane z chwilą podjęcia przez sprawcę czynności „zorganizowania”. Nie jest konieczne by „zorganizowani: przekraczali granicę, nawet by usiłowali ją przekroczyć¹⁸. Niemniej jednak nie jest wykluczone, aby organizowaniem przekraczania granicy zajmowała się zorganizowana grupa przestępcza. Możliwość osiągania znacznych zysków z nielegalnej migracji powoduje, że często jest ona organizowana i kierowana przez międzynarodowe organizacje przestępcze¹⁹.

„Organizowaniem przekraczania” będzie np. podjęcie starań o uzyskanie informacji na temat sposobu ochrony granicy, organizowanie środków transportu, pobieranie opłat od kandydatów do nielegalnego przekroczenia granicy, sporządzenie planu trasy, przechowywanie osób, które mają być nielegalnie przeprowadzone przez granicę, załatwianie im odpowiednich dokumentów, nabywanie przedmiotów ułatwiających przekroczenie granicy (np. latarek, noktowizorów, ciemnej odzieży pontonów)²⁰.

„Przekroczenie” granicy RP (pokonanie linii granicznej) polega na przejściu (przedostaniu się) na terytorium państwa sąsiedniego, bądź też na powrocie z sąsiedniego państwa do RP²¹. Odmienny pogląd w tym zakresie reprezentował J. Śliwowski, który przyjmował, że przekroczeniem granicy państwowej jest jedynie przejście na teren obcego państwa²².

Momentem przekroczenia granicy państwowej jest ukończenie przez funkcjonariusza polskiej Straży Granicznej czynności polegającej na sprawdzeniu ważności i autentyczności dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej przy

¹⁷ M. Flemming, W. Kutzmann, *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu, Rozdział XXXII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 132–133.

¹⁸ M. Flemming, W. Kutzmann, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 138.

¹⁹ L. Sklepkowski, *Polska jako kraj...*, op. cit., s. 162.

²⁰ *Kodeks karny, Część szczególna. Komentarz do art. 117–127 Kodeksu karnego*, red. A. Zoll, Kraków 1999, s. 963.

²¹ M. Jachimowicz, *Nowe zasady odpowiedzialności za nielegalne przekroczenie granicy RP*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5, s. 54.

²² J. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1979, s. 559.

równoczesnym ustaleniu tożsamości osoby legitymującej się tymi dokumentami²³. W sytuacji jednak, gdy sprawdzenie takie nie jest wymagane, wówczas momentem tym jest faktyczne przekroczenie linii wyznaczającej granicę między państwami²⁴.

Przekraczanie granicy państwowej zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej²⁵ jest dozwolone na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. Przekraczanie granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu przepisów rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)²⁶ dozwolone jest przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu granicznego przejścia graniczne, z uwzględnieniem postanowień umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską (art. 14a ustawy o ochronie granicy państwowej).

Uogólniając i systematyzując metody nielegalnego przekroczenia granicy można je podzielić na cztery grupy:

Grupa I:

- przekroczenie granicy pieszo,
- przekroczenie granicy przy użyciu środków lokomocji;

Grupa II:

- przekroczenie granicy przez przejścia graniczne,
- przekroczenie granicy poza przejściami granicznymi przez tzw. zieloną granicę;

Grupa III:

- samodzielnie,
- we współdziałaniu z innymi osobami,
- przy pomocy innych osób;

Grupa IV:

- w sposób typowy (penalizowany na podstawie art. 49a k.w.),
- przy użyciu przemocy, groźby, podstępów (penalizowany na podstawie art. 264 § 2 k.k.)²⁷.

W tym miejscu zostanie omówiona grupa druga tj. sposoby nielegalnego przekroczenia granicy na przejściach granicznych oraz poza nimi przez tzw. zieloną granicę.

Przekroczenie granicy wbrew przepisom na przejściach granicznych najczęściej polega na przedstawieniu do kontroli Straży Granicznej niewłaściwych dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy. Przy przekraczaniu granicy migranci wykorzystują wszelkie możliwe sposoby by wprowadzić w błąd służby zajmujące się odprawą graniczną. Do tego celu używane są m.in.: fałszywe (podrobione lub przerobione) dokumenty paszportowe, tytuły pobytowe, wizy; oryginalne paszporty lub dowody osobiste obywateli państw Unii Europejskiej i strefy Schengen (skradzione, zagubione lub odsprzedane, następnie zgłoszone jako zagubione, są wykorzystywane

²³ Wyrok SN z dn. 26 lipca 2001 r., V KKN81/99, LEX nr 51670.

²⁴ W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 395.

²⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz. U. 1990, Nr 78, poz. 461 z późn. zm.

²⁶ Dz. Urz. UE L 105 z 13.04.2006, s. 1.

²⁷ M. Kisły, *Charakterystyka ustawowych znamion przestępstwa przekroczenia granicy wbrew przepisom*, „Problemy Ochrony Granic” 1999, nr 10, s. 11–12.

przez przestępców)²⁸. Najczęstszym sposobem fałszowania dokumentów podróży jest ich przerobienie (95–98%), a najczęściej stosowane przerobienie dotyczy wymiany fotografii²⁹.

Kolejnym sposobem jest posługiwanie się dokumentem, który np. stracił ważność lub brak określonych dokumentów np. brak wizy lub posiadanie niewłaściwej wizy.

Inne sposoby nielegalnego przekroczenia granicy na przejściach granicznych polegają na ominięciu kontroli granicznej np. poprzez niezatrzymanie się do kontroli granicznej, przekroczenie granicy w ukryciu lub w specjalnie przygotowanych schowkach wszelkich pojazdów: samochodów, samolotów, statków zarówno przeznaczonych do przewozu osób, jak i towarów³⁰.

Przekroczenie granicy w miejscu do tego nieprzeznaczonym przez tzw. zieloną granicę odbywa się w różny sposób: drogą lądową (pieszo), drogą wodną lub powietrzną. Jedynie niewielka część migrantów podejmuje indywidualne i samodzielne próby pokonania całej drogi do Polski lub też Europy Zachodniej. Pozostali korzystają z pomocy zorganizowanych grup przestępczych³¹. Możliwość osiągania znacznych zysków z nielegalnej migracji powoduje, że jest ona organizowana i kierowana przez międzynarodowe struktury przestępcze³². Przekroczenie zielonej granicy odbywa się często w pobliżu przejść granicznych³³. *Modus operandi* tych grup jest charakterystyczny dla sposobu działania zorganizowanych struktur przestępczych, dla których celem działania jest przede wszystkim zysk, który w wypadku nielegalnego przetrzutu przez granicę ludzi kształtuje się bardzo wysoko.

Z przeprowadzonych przez Straż Graniczną postępowań przygotowawczych wynika, że przetrzutom na znaczną skalę migrantów z państw azjatyckich i afrykańskich zajmują się międzynarodowe grupy przestępcze. Swe ośrodki, mają zwłaszcza w krajach byłego ZSRR, a także w południowej Azji i na Bliskim Wschodzie³⁴. Międzynarodowe grupy przestępcze składają się z przedstawicieli wielu państw (narodowości), głównym zaś kryterium doboru członków, jest możliwość wykonywania określonych zadań (od kraju emigracji przez kraje tranzytowe do kraju docelowego)³⁵. Grupy są wyposażone w najnowszy sprzęt i broń palną, a także są wysoce wyspecjalizowane, her-

²⁸ T. Franczyk, *Nielegalna migracja...*, op. cit., s. 12.

²⁹ T. Kling, *Falszerstwa dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej*, „Problemy Ochrony Granic” 2008, nr 2, s. 49–50. Artykuł ten zawiera także szczegółowe omówienie sposobów fałszowania dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej.

³⁰ Sposób przekroczenia granicy w schowku jest najbardziej ryzykowny i może zakończyć się śmiercią nielegalnych migrantów. Por. P. Cywiński, *Go West!*, „Wprost” 1998, nr 47; P. Ostaszewski, *Przedsiębiorstwo „Przerzut”*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 4.

³¹ J. Mikołajczyk, *Straż graniczna w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości granicznej i korupcji*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego”, nr 3–4, Warszawa 1999, s. 79.

³² L. Sklepkowski, D. Woźniak, *Niektóre problemy...*, op. cit., s. 100.

³³ A. Kowalski, *Wybrane aspekty zwalczania przestępstw granicznych i przemytniczych popełnianych przez cudzoziemców na przejściach granicznych i na zielonej granicy*, w: *Przestępczość cudzoziemców – nowe wyzwania dla teorii i praktyki*, red. E. W. Pływaczewski, Szczytno 1995, s. 146.

³⁴ R. Gawryś, *Wykrywanie i zwalczanie...*, op. cit., s. 129.

³⁵ L. Sklepkowski, D. Woźniak, *Niektóre problemy...*, op. cit., s. 100.

metyczne i często powiązane więzami rodzinnymi. Występuje także tendencja do podporządkowania sobie poszczególnych rejonów przyległych do granicy, jak i przejść granicznych³⁶.

Przestępcze grupy przerzutowe organizujące nielegalne przekraczanie granic przez zieloną granicę składają się z organizatorów mających międzynarodowe kontakty w głównych centrach, do których najczęściej kierują się uchodźcy, osób rekrutujących chętnych do emigracji, przewodników, osób zajmujących się ułatwianiem przekraczania granicy, osób, które organizują kwatery hotele itp. Przewodnicy uprzednio dokonują rozpoznania punktów granicznych, ustalają szlak przerzutowy z określonych regionów danego kraju do punktów granicznych i dalej na terytorium państwa sąsiedniego. Cały proces organizacji nielegalnego przekraczania granic obejmuje ponadto instruktaż dotyczący zachowania się w razie zatrzymania na granicy, zachowania się w sytuacjach niebezpiecznych dla powodzenia całej akcji oraz określenie stałych punktów ukrycia na trasach migracyjnych. Obserwuje się również służby ochrony granicznej, trasy migracyjne i miejsca najbardziej niebezpieczne³⁷. Często w organizacji nielegalnego przekraczania granic uczestniczy ludność lokalna³⁸.

Grupy ludzi nielegalnie przekraczające granice, w zależności od potrzeb, są wyposażone w sprzęt techniczny typu: przyrządy optyczno-fotograficzne, specjalne łodzie pneumatyczne, sprzęt oświetleniowy, sprzęt do cięcia metalu itp. Ponadto nielegalnemu przekraczaniu granic towarzyszą próby przekupstwa przedstawicieli Straży Granicznej w celu umożliwienia zorganizowanego przejścia grup do następnego państwa. Zorganizowane grupy działają w składzie od 2–3 do 30 osób. Pod opieką przewodnika dostają się do strefy przygranicznej, zamieszkują tam w hotelach lub prywatnych kwaterach od kilku do 20 dni. Podczas tego pobytu emigranci przebywają w zakonspirowanych miejscach zakwaterowania, a zaopatrzeniem w żywność i inne niezbędne materiały zajmują się przewodnicy. Niektóre grupy nie zatrzymują się nigdzie, lecz od razu pokonują granicę. Nielegalne przekraczanie granicy z reguły odbywa się nocą, szybko i według instrukcji. Przewodnicy nie przekraczają granicy. Na terenie Polski migrantami zajmują się nowi opiekunowie, których zadaniem, w przypadku tranzytu, jest zorganizowanie dotarcia grupy do Niemiec³⁹.

Przemyślany *modus operandi* obejmuje również wariant na wpadek ujawnienia przerzutu. Organizatorzy przerzutu pozbawiają migrantów dokumentów tożsamości⁴⁰ i pieniędzy instruując jednocześnie na jakich warunkach mogą ubiegać się o status uchodźcy. Pouczają, że nie powinni po zatrzymaniu podawać swoich rzeczywistych danych personalnych, informować, że nie mają skończonych 17 lat, nakłaniają do nie-

³⁶ D. Podleś, B. Wiśniewski, *Zagrożenia bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 150.

³⁷ L. Sklepkowski, *Polska jako kraj...*, op. cit., s. 167–168.

³⁸ Rosnące w Polsce bezrobocie było czynnikiem kryminogennym sprzyjającym przerzutom przez granice Polski nielegalnych migrantów. To spośród bezrobotnych rekrutowano, zwłaszcza w rejonach przygranicznych, pomocników. Wypłacane im wynagrodzenie stanowiło dla nich liczący się dochód. Na podobnych zasadach współuczestniczyli w realizacji tego przedsięwzięcia emeryci, renciści i inne osoby o niskich dochodach, udostępniając migrantom swoje mieszkania jako noclegownie, miejsca ich czasowego ukrycia się itp. Por. J. Mikołajczyk, *Straż graniczna...*, op. cit., s. 78.

³⁹ L. Sklepkowski, *Polska jako kraj...*, op. cit., s. 167–168.

⁴⁰ Por. A. Kowalski, *Wybrane aspekty...*, op. cit., s. 146.

ujawniania znajomości języka, którym funkcjonariusze zatrzymujący będą próbować nawiązać z nimi rozmowę. Uzyskanie i weryfikacja tych danych znacząco wydłuża postępowanie karne lub administracyjne⁴¹.

Na początku lat 90. polska Straż Graniczna odnotowała również nielegalne przerzuty migrantów do Polski drogą powietrzną z Litwy i Ukrainy. Np. w 1993 r. zatrzymano 7 Pakistańczyków i 22 Hindusów, którzy do Polski zostali przywiezieni ukraińskim helikopterem wojskowym. W 1995 r. odnotowano już ponad 30 nielegalnych przelotów⁴². Początkowo samoloty lądowały w obrębie strefy granicznej (25 km od granicy państwa). Od połowy 1995 r. zanotowano tzw. głębokie loty na znacznie większe odległości, nawet do 100 km w głąb Polski⁴³. Niekiedy też do nielegalnego przekroczenia granicy wykorzystywano lotnie⁴⁴. Przerzut nielegalnych migrantów drogą powietrzną wymaga dużego nakładu środków, sprzętu i bardzo dobrego przygotowania logistycznego, którym dysponować mogą jedynie zorganizowane grupy przestępcze.

Celem zapobieżenia wykorzystywania drogi powietrznej do przerzutu migrantów od 1997 r. funkcjonariusze strzegący wschodniej granicy zostali wyposażeni w nowoczesne śmigłowce i samolot typu Wilga, które wykorzystuje się do patrolowania przestrzeni powietrznej nad granicą państwową. Od roku 1998 nie notuje się znacznej liczby przelotów przez zieloną granicę⁴⁵. Aktualnie Straż Graniczna dysponuje następującymi statkami powietrznymi przeznaczonymi do patrolowania granic: samoloty: Mewa, Skytruck, Wilga oraz śmigłowce: MI 2, Kania, Sokół i Anakonda⁴⁶.

W przypadku wykroczenia oraz przestępstwa nielegalnego przekroczenia granicy pojawia się problem wskazania momentu rozgraniczającego jego usiłowania i dokonania.

Sytuacja jest jasna w przypadku odstąpienia od usiłowania, gdy np. sprawca zaopatrzonego w podrobiony paszport, czekając w kolejce do odprawy paszportowo-celnej, rezygnuje z nielegalnego przekroczenia granicy i opuszcza teren przejścia granicznego.

W przypadku przekraczania granicy poza przejściami granicznymi – na granicy zielonej – dokonanie następuje w momencie przekroczenia linii granicy. Problem przy określeniu momentu dokonania czynu pojawia się w sytuacji, gdy przekroczenie ma miejsce na terenie przejścia granicznego. W tym przypadku można rozróżnić trzy warianty wynikające z przyjętego systemu kontroli granicznej:

⁴¹ J. Mikołajczyk, *Straż graniczna...*, op. cit., s. 79. Szerzej nt. poszczególnych faz zorganizowanej nielegalnej migracji M. Okólski, *Migrants trafficking in Poland. Actors, mechanisms, combating*, „Prace Migracyjne” 1999, nr 24, s. 22–23 oraz K. Głębicka, *Przerzut migrantów...*, op. cit., s. 11.

⁴² L. Sklepkowski, *Polska jako kraj...*, op. cit., s. 168.

⁴³ K. Laskowska, *Kryminologiczne aspekty przestępczości granicznej*, „Archiwum Kryminologii” 2001–2002, t. XXVI, s. 170.

⁴⁴ K. Banasiak, *Przestępczość graniczna – oceny i zagrożenia*, w: *Kryminologiczne i prawne problemy współczesnej przestępczości. Studia i materiały*, red. S. Lelental, M. Zajder, Szczytno 1995, s. 157.

⁴⁵ K. Laskowska, *Kryminologiczne aspekty...*, op. cit., s. 171 na podstawie informacji uzyskanych od funkcjonariuszy Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej. Por. także odpowiedź na interpelację Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Jerzego Zimowskiego udzieloną w dniu 29.06.1995 (2 kadencja, 53 posiedzenie, 13 punkt porządku dziennego interpelacji i zapytania).

⁴⁶ http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/wyposazenie_i_infrastruktura/statki_powietrzne, strona internetowa Komendy Głównej Straży Granicznej, 20.07.2010.

- odprawy odbywające się na terytorium RP i państwa sąsiedniego;
- odprawy odbywające się wspólnie na terytorium RP;
- odprawy odbywające się wspólnie na terytorium państwa sąsiedniego.

W wypadku oddzielnie odbywających się odpraw granicznych sytuacja jest wyraźna i momentem dokonania przestępstwa jest chwila, kiedy sprawca spełnił przyjęte przez niego założenia wynikające z obowiązujących w tym zakresie przepisów (w warunkach faktycznych jest to poddanie się kontroli granicznej dokonywanej przez uprawnionych funkcjonariuszy Straży Granicznej)⁴⁷.

Problem przy określeniu momentu dokonania pojawia się w sytuacji, gdy odprawy graniczne wykonywane są wspólnie przez organa RP i państwa sąsiedniego, niezależnie od tego po której stronie granicy usytuowane jest przejście graniczne. Czy w takiej sytuacji przekroczenie granicy z zamiarem dokonania nielegalnego przekroczenia granicy – jeszcze przed dojściem do miejsca wspólnych odpraw granicznych – należy traktować jak dokonanie czy ciągle usiłowanie? W sytuacji, gdy przejście graniczne znajduje się po stronie państwa sąsiedniego, faktyczna linia granicy zostaje przekroczona. Odpowiedź na to pytanie opiera się na przyjęciu pewnej fikcji prawnej, zgodnie z którą granica Polski przebiega w miejscu wspólnych odpraw granicznych. W konsekwencji takiego założenia przekroczenie rzeczywistej linii granic państwa przed miejscem odprawy paszportowej nie jest brane pod uwagę, jako przesłanka decydująca o stadium czynu zabronionego nielegalnego przekroczenia granicy. Do momentu zakończenia odprawy paszportowej możemy mieć do czynienia jedynie z usiłowaniem nielegalnego przekroczenia granicy. Konsekwencją takiego założenia jest przyjęcie, że jeżeli sprawca w zamiarze bezprawnego przekroczenia granicy przekroczy faktyczną linię granicy i zrezygnuje z dalszego poruszania się w głąb państwa sąsiedniego przez miejsce wspólne odprawy granicznej, mamy do czynienia z dobrowolnym zaniechaniem popełnienia przestępstwa (odstąpieniem od jego dokonania). W każdym innym przypadku przekroczenie linii granicy bez uprawniających do tego dokumentów i w miejscu do tego nieprzeznaczonym, będzie dokonaniem przestępstwa nielegalnego przekroczenia granicy⁴⁸.

Inny problem rozgraniczenia między usiłowaniem a dokonaniem pojawia się przy bezprawnym przekroczeniu granicy drogą morską lub powietrzną. Wiąże się to z powszechnie przyjętym utożsamianiem burty statku morskiego lub powietrznego z granicą państwa. Przy takim rozumowaniu wejście na obcy statek stojący w polskim porcie z pominięciem kontroli paszportowej należałoby uznać za dokonanie nielegalnego przekroczenia granicy. Podobnie nielegalne opuszczenie polskiego statku w obcym porcie należałoby traktować jako wykroczenie. W rzeczywistości jest jednak inaczej⁴⁹. Przekroczenie granicy następuje dopiero z chwilą przekroczenia zewnętrznych wód morza terytorialnego. Próby ominięcia kontroli paszportowej w czasie odprawy statku w polskim porcie, ukrycie się na statku z zamiarem nielegalnego prze-

⁴⁷ M. Kisły, *Formy stadialne i zjawiskowe przestępstwa przekroczenia granicy wbrew przepisom*, „Problemy Ochrony Granic” 2000, nr 11, s. 71.

⁴⁸ Ibidem, s. 72.

⁴⁹ Por. D. Gładys, Z. Godlewski, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy a prawo do azylu*, w: *Materiały z konferencji wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, red. J. Białocerkiewicz, Kętrzyn 2001, s. 157.

kroczenia granicy będą ciągle usiłowaniami do momentu wypłynięcia statku poza granicę polskiego morza terytorialnego i to niezależnie od bandery statku⁵⁰.

Pomocnictwo do czynu zabronionego stanowiącego przekroczenie granicy wbrew przepisom może polegać na:

- ukryciu sprawy w środku transportu;
- wyposażeniu sprawy w środek transportu;
- odstąpieniu lub sprzedaniu sprawy własnego dokumentu paszportowego w celu dokonania przekroczenia granicy;
- sfalszowaniu paszportu i udostępnieniu go sprawie;
- udzieleniu informacji sprawie o sposobie ochrony i zabezpieczenia nienaruszalności granicy państwa;
- udzieleniu informacji sprawie o drogach dojścia do granicy państwa w ten sposób, aby nie natknąć się na patrole Straży Granicznej;
- udzieleniu rad co do dróg odejścia od granicy państwa i możliwości ukrycia się po jej przekroczeniu⁵¹.

Mieszkańcy przygranicznych wsi najczęściej przechowują przyjezdnych obcokrajowców, żywią ich i wskazują im dogodne miejsca do przekroczenia granicy np. miejsca, gdzie Nysa Łużycka jest płytką i można ją przejść wplaw. Za świadczone usługi mieszkańcy pogranicza otrzymują honoraria.

Bardzo istotny jest fakt, że części cudzoziemców nie stawia się zarzutów popełnienia czynu zabronionego, a to ze względu na ich wydalenie bądź readmisję lub też wszczęcie procedury nadania statusu uchodźcy (choćby wszczęcie tej procedury nie zwalnia od odpowiedzialności za nielegalne przekroczenie granicy)⁵².

Dokonując analizy statystyk Straży Granicznej nielegalne przekroczenie granicy stanowi drugą co do wielkości grupę czynów zabronionych popełnianych w związku z przekraczaniem granic. Pierwszą stanowią szeroko rozumiane przestępstwa przemysłowe. Analizując sytuację na granicach RP zauważalna jest tendencja wzrostowa liczby zatrzymanych za nielegalne przekroczenie granicy utrzymująca się do roku 2004, w którym Polska przystąpiła do UE. W kolejnych latach nastąpił stopniowy spadek liczby zatrzymanych. Rok 2008, zaraz po przystąpieniu Polski do układów z Schengen, wykazał niepokojącą tendencję wzrostową w porównaniu do lat poprzednich. Wydawało się, iż potwierdzi to prognozy o forsowaniu polskich granic, szczególnie granicy wschodniej⁵³, przez nielegalnych migrantów celem przedostania się na obszar „bez granic” UE. Nie potwierdzają tego jednak statystyki zatrzymań w roku 2009. Jednak

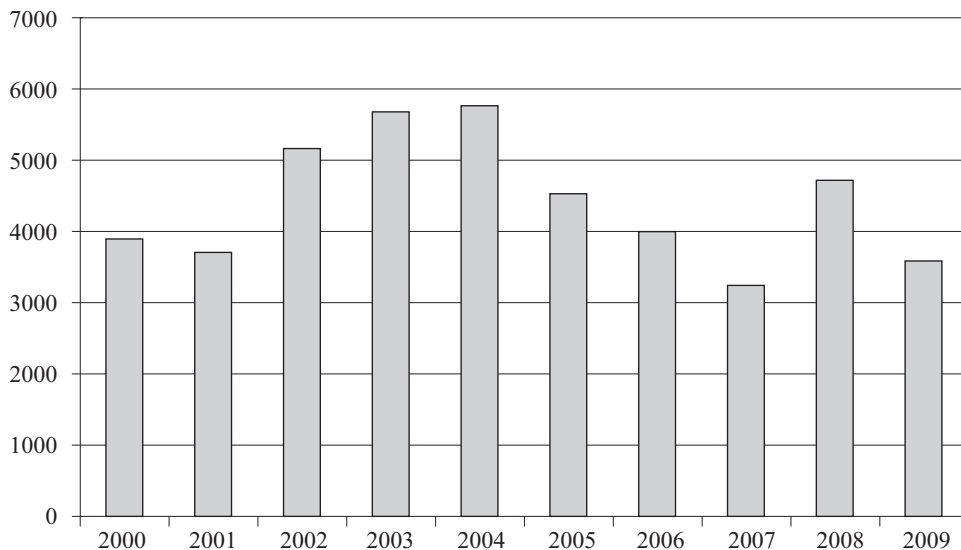
⁵⁰ M. Kisły, *Formy stadialne...*, op. cit., s. 73.

⁵¹ Ibidem, s. 81.

⁵² K. Laskowska, *Kryminologiczne aspekty...*, op. cit., s. 171. Szerzej na temat odpowiedzialności za przekroczenie granicy wbrew przepisom osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy: D. Gładys, Z. Godlewski, *Przestępstwo nielegalnego...*, op. cit., s. 163–165. Więcej na temat zasad odpowiedzialności karnej za przekroczenie granicy wbrew przepisom M. Kisły, *Odpowiedzialność karna za przekroczenie granicy państwa wbrew przepisom*, „Problemy Ochrony Granic” 2000, nr 13, s. 145–160.

⁵³ M. Perkowska, *Wybrane aspekty kryminologiczne przestępczości wschodniej granicy Polski*, w: *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009, s. 304, tamże K. Laskowska, *Przestępczość cudzoziemców w Polsce w latach 1989–2007 w świetle statystyk policyjnych – skala, dynamika, prognozy zagrożeń po wejściu do strefy Schengen*, s. 243 i n.

Wykres 1. Zatrzymani za nielegalne przekroczenie granicy RP w latach 2000–2009



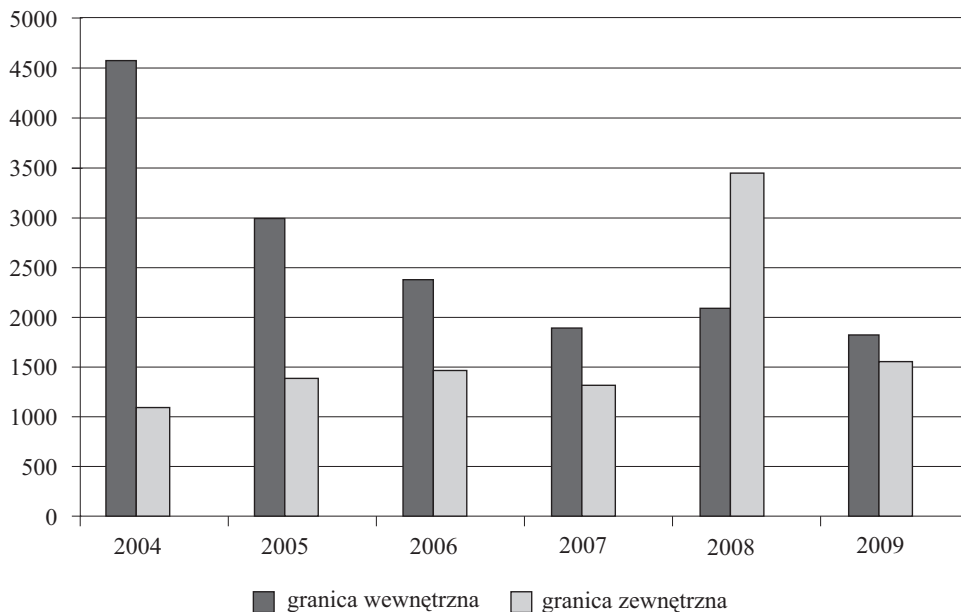
Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

dla określenia skutków przystąpienia Polski do Układów z Schengen dla rozmiaru nielegalnej migracji do Polski, szczególnie przez wschodnią granicę – zewnętrzną granicę UE musi upłynąć jeszcze kilka lat. Dopiero wtedy możliwe będzie zweryfikowanie prognoz zakładających napór nielegalnych migrantów na granice Polski.

Wykres 2 przedstawia dynamikę zatrzymań za nielegalne przekroczenie granicy RP w podziale na granicę zewnętrzną oraz granicę wewnętrzną Unii Europejskiej. Faktycznie polska granica wschodnia oraz granica z Obwodem Kaliningradzkim uzyskała status zewnętrznej granicy UE dopiero po przystąpieniu do układów z Schengen, jednak w statystykach Straży Granicznej podział na granicę wewnętrzną i zewnętrzną wykazywany jest już od roku 2004, tj. od przystąpienia Polski do UE. Generalnie można stwierdzić, iż w okresie 2004–2009 liczba zatrzymanych na wewnętrznej granicy przewyższała liczbę zatrzymanych na zewnętrznej granicy. Jedyny wyjątek stanowi sytuacja w roku 2008, która prezentuje tendencję odwrotną. Pozytywny jest fakt, iż liczba zatrzymań na granicy wewnętrznej wykazuje tendencję spadkową. Poczynione obserwacje pozwalają na potwierdzenie, iż Polska stanowi kraj tranzytowy dla nielegalnych migrantów próbujących przedostać się przez jej terytorium dalej na zachód Europy.

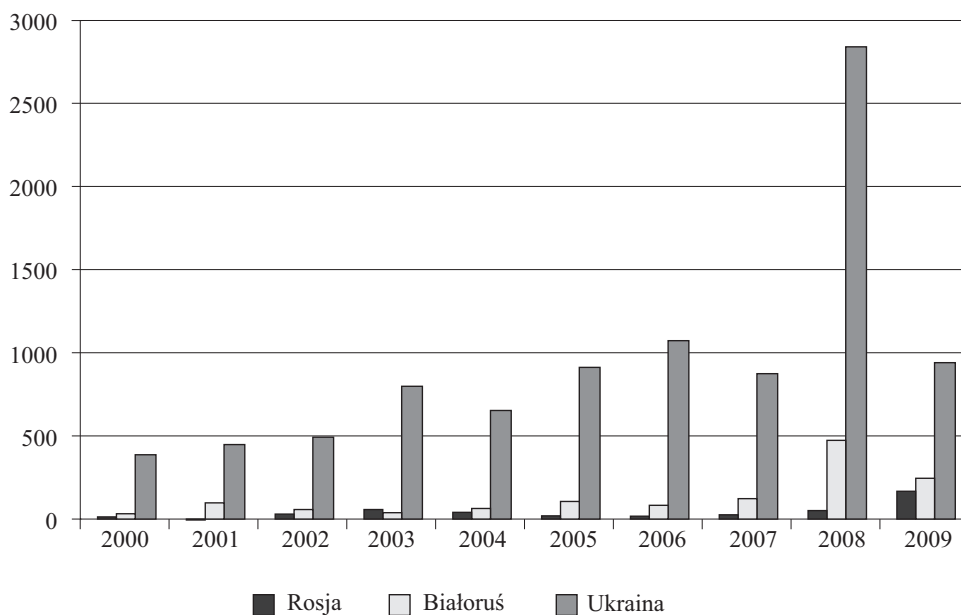
Obserwując zagrożenie nielegalnym przekroczeniem granicy na wschodniej granicy Polski, stanowiącej zewnętrzną granicę UE, należy pamiętać iż długość odcinków granicy z poszczególnymi państwami sąsiednimi nie jest jednakowa, co ma przełożenie na statystykę ujawnionej przestępczości. Wschodnia granica Polski rozciąga się na długości 1057,70 km. RP graniczy od wschodu z Litwą na odcinku 104,28 km (woj. Podlaskie, granica wewnętrzna UE), z Republiką Białorusi na odcinku 418,24 km (woj. podlaskie 246,83 km, woj. lubelskie 171,41 km) oraz z Ukrainą na odcinku 535,18 km (woj. lubelskie 296,26 km, podkarpackie 238,92 km). Granica z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej rozciąga się na odcinku 232,04 km (woj. warmińsko-mazurskie).

Wykres 2. Zatrzymani za nielegalne przekroczenie granicy RP w latach 2000–2009



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Wykres 3. Zatrzymani za nielegalne przekroczenie granicy RP z Rosją, Białorusią i Ukrainą w latach 2000–2009



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Możliwe jest stwierdzenie, iż wielkość nielegalnej migracji przez poszczególne odcinki granicy zewnętrznej, przedstawiona na wykresie 3, jest proporcjonalna do długości granicy, im dłuższy odcinek granicy tym większa liczba nielegalnych migrantów jest na nim zatrzymywana. Niemniej jednak na odcinku granicy z Ukrainą liczba osób zatrzymanych za nielegalne przekroczenie granicy jest o wiele wyższa niż na pozostałych odcinkach. W latach 2000–2008 liczba zatrzymanych na granicy z Ukrainą stanowiła ponad 80% wszystkich zatrzymanych na zewnętrznej granicy. Dopiero w 2009 r. nastąpił spadek do 70%. Analizując liczbę zatrzymanych należy pamiętać, iż nielegalnie przekraczający granicę nie są jedynie obywatelami państw sąsiednich. Jak już wspomniano powyżej przez terytoria wschodnich sąsiadów Polski prowadzą szlaki przerzutowe nielegalnych migrantów⁵⁴.

Wnioski

Przekroczenie granicy wbrew przepisom stanowiące formę nielegalnej migracji stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. W przypadku Unii Europejskiej i stworzenia „obszaru bez granic” państw strefy Schengen napływ nielegalnych migrantów przez zewnętrzną granicę stwarza zagrożenie dla wszystkich państw strefy.

Ze względów przedstawionych w niniejszym opracowaniu należy stale monitorować skalę nielegalnej migracji nie tylko przez wschodnią granicę RP stanowiącą zewnętrzną granicę UE, ale także granicę wewnętrzną. Szczególnie mając na uwadze zakładane przez Centralne Biuro Śledcze kierunki rozwoju przestępczości granicznej, do których należy zwiększenie aktywności w zakresie przemytu kobiet z krajów byłej Wspólnoty Niepodległych Państw do agencji towarzyskich na terenie Polski i Unii Europejskiej oraz wzrost zorganizowanego przemytu nielegalnych emigrantów pochodzących głównie z krajów azjatyckich. Nie można również wykluczyć wzrostu zainteresowania obszarem Polski ze strony zagranicznych grup przestępczych (głównie tureckich, kurdyjskich, rosyjskojęzycznych) w zakresie organizowania szlaków przemytniczych.

Centralne Biuro Śledcze podkreśla, że prawdopodobne jest nasilenie działań zorganizowanych wietnamskich grup przestępczych w zakresie nielegalnej migracji, korupcji urzędników państwowych związanej z legalizacją pobytu na terenie Polski, przestępstw związanych z działalnością gospodarczą, nielegalnego transferu za granicę pieniędzy pochodzących z przestępczej działalności, jak również zwiększenie udziału cudzoziemców w szeroko pojmowanej przestępczości transgranicznej związanej z przemytem broni, amunicji i materiałów wybuchowych oraz ludzi⁵⁵.

⁵⁴ Por. R. Gawryś, *Wykrywanie i zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, związanej z nielegalną migracją*, w: *Rozpoznaj zagrożenia i skutecznie zwalczaj. Międzynarodowa konferencja. Wschodnia granica Unii Europejskiej – transgraniczna przestępczość zorganizowana*, red. M. Wierzbicki, M. Kobylas, B. Pluciński, Szczytno 2005, s. 129.

⁵⁵ *Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP w pierwszej połowie 2007 roku*, Warszawa lipiec 2007, s. 37 i n.

Porozumienia o readmisji – instrument zwalczania nielegalnej imigracji

Usunięcie nielegalnie pozostających na terytorium Unii Europejskiej obywateli państw trzecich stanowiło istotny punkt agendy. Zawieranie porozumień o readmisji było zatem polityczną koniecznością. Bilateralne i multilateralne umowy narzucają stronom wzajemne zobowiązania dotyczące przyjmowania ich obywateli oraz ustanawiania technicznych i operacyjnych kryteriów dla tego procesu. Negocjacje w sprawie readmisji stały się bardziej kompleksowe, kiedy porozumienia zaczęły także obejmować osoby niebędące obywatelami państwa-strony, które podróżowały tranzytem przez terytorium państwa-strony w drodze do innego¹.

Unia Europejska włączyła do polityki readmisyjnej obie kategorie osób: zarówno obywatele państw-stron umów, jak i osoby niebędące ich obywatelami (w tym bezpaństwowców oraz osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej ani państwa-strony umowy). Włączenie pierwszej kategorii wydawało się oczywiste. Zobowiązanie państw do przyjmowania własnych obywateli jest jasne z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego. Artykuł 13 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. stanowi:

„1. Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego Państwa.

2. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju”².

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka szczególnie podkreśla prawo powrotu do własnego państwa obywatelstwa, czego następstwem jest obowiązek państwa, by to umożliwić. Same porozumienia o readmisji nie zakładają obowiązku przyjmowania przez państwo własnych obywateli, lecz ułatwiają ten proces³.

Jakkolwiek nie istnieje w prawie międzynarodowym zobowiązanie państw do przyjmowania osób niebędących ich obywatelami, nawet osób, które podróżowały tranzytem przez terytorium jednego państwa w drodze do innego celu, niektórzy argumentowali, że ogólna zasada „stosunków dobrosąsiedzkich” ustanawia taki właśnie obowiązek⁴. Zgod-

¹ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, „European Journal of Migration and Law” 2007, nr 9, s. 363.

² Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Nowy Jork 1948, <http://www.vilp.de>, 29.07.2007.

³ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 364.

⁴ *Annex 2: Extract from Professor Hailbronner's study on „Obligations of States under International Law to readmit their own or alien nationals”, in Inter-Governmental Consultations for Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Report on Readmission Agreements*, Geneva, Switzerland, January 2002.

nie z tym argumentem, państwa tranzytu stałyby się odpowiedzialne za readmisję obcokrajowców, jeżeli „popierały lub tolerowały nielegalną migrację obywateli państw trzecich w sposób godny potępienia”⁵.

Od 2001 r. Rada uznawała kompetencję Wspólnoty w sprawach porozumień o readmisji jako ekonomiczny⁶, niezmiernie przydatny i efektywny instrument walki Unii Europejskiej z nielegalną migracją⁷. Wartość dodana ekonomicznej, dyplomatycznej i politycznej presji, jaką państwa członkowskie mogą wspólnie wywierać winna, teoretycznie, uczynić zawieranie porozumień o readmisji szybszym, skuteczniejszym i bardziej produktywnym procesem. Zgodnie z tą linią, Rada powtórzyła w 2004 r. zapewnienia o determinacji, by dalej wykorzystywać ten instrument i zintensyfikować wysiłki na rzecz zawierania takich porozumień⁸.

Wbrew tej deklaracji, Komisja otrzymała od 1999 r. do lipca 2006 r. tylko jedenaście mandatów negocjacyjnych⁹, z których pięć wygasło. Powody zaistnienia takiego stanu rzeczy wymagają zbadania, zważywszy, że Rada zdecydowała 21 lipca 2006 r., by rozszerzyć mandat negocjacyjny Komisji o trzy nowe państwa: Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę oraz Serbię¹⁰.

Komisja rozważała w Zielonej Księdze „rozwiązania w sytuacji, w której bezpośredni powrót do państwa pochodzenia nie jest możliwy albo odpowiedni”¹¹. „Polityka powrotu” UE, jak również państw członkowskich, często jest utrudniana przez fakt, że osoby, które mają zostać poddane readmisji, nie posiadają w większości przypadków dokumentów, a co za tym idzie, nie można udowodnić ich obywatelstwa¹². Komisja postrzega porozumienia o readmisji z państwami tranzytu jako alternatywę dla repatriacji do państw pochodzenia migrantów, których trasa podróży, ale nie tożsamość, może zostać ustalona. Obywatelstwo może już nie być decydującym czynnikiem dla powrotu, jeżeli tranzyt przez dane państwo może być „udowodniony albo z dużą dozą prawdopodobieństwa założony”¹³.

Komunikat Komisji w sprawie włączenia kwestii migracji do relacji Unii Europejskiej z państwami trzecimi ukazuje, że Komisja postrzega włączenie nieobywateli w ramy porozumień o readmisji jako instrument zwalczania nielegalnej imigracji. Wskazano w nim m.in., że w związku z brakiem dokumentów, a co z nim związane, z trudnością w ustalaniu narodowości, byłoby właściwe rozciągnięcie obowiązku dokonania readmisji na obywateli państw trzecich¹⁴.

⁵ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 364.

⁶ *EU seeking readmission (repatriation) agreements with 11 countries*, Statewatch, October 2002, <http://www.statewatch.org/news/2002/oct/06readm.htm>, 29.07.2007.

⁷ *JHA Council Press Release*, 15.10.2002.

⁸ *European Council Conclusions on the priorities for the successful development of a common readmission policy*, 13704/04 draft, 27.10.2005, s. 4.

⁹ Dotyczyły one zawierania układów z: Albanią, Algierią, Chińską Republiką Ludową, Hongkongiem, Makao, Maroko, Pakistanem, Federacją Rosyjską, Sri Lanką, Turcją i Ukrainą.

¹⁰ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 364-365.

¹¹ *European Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM (2002) 175 final, Brussels, Belgium, 10.04.2002.

¹² A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 365.

¹³ *Ibidem*, s. 365.

¹⁴ *Ibidem*, s. 366.

Rada może udzielić Komisji mandatu dla negocjowania układu o readmisji z danym państwem, zarówno w oparciu o kryteria pochodzenia lub tranzytu, takie jak „presja migracyjna wywierana przez przepływy osób [przybywających] z lub przez państwa trzecie”¹⁵. Dla Wspólnoty Europejskiej zawarcie porozumień o readmisji, które zobowiązują państwa trzecie, zarówno państwa pochodzenia, jak i państwa tranzytu, do dokonywania readmisji obcokrajowców, rozwiązałoby problem niezliczonych bezpaństwowców – migrantów na terytorium państw członkowskich¹⁶.

W momencie, gdy Unia Europejska położyła silniejszy akcent na walkę z nielegalną imigracją, zawieranie porozumień o readmisji urosło do rangi jednego z priorytetów w relacjach zewnętrznych. Rada wypracowała ramy zaangażowania Unii Europejskiej na rzecz podejmowania kwestii migracji poprzez polityczny dialog, przekazywanie informacji, wspólny monitoring w państwach pochodzenia i tranzytu. Celem ostatecznym miało być prowadzenie „polityki prewencji”¹⁷. Cel ten jest wzmacniany przez ścisłe zobowiązanie do dokonywania readmisji nielegalnych imigrantów. Mając w pamięci aktywność na rzecz włączania kwestii migracji do relacji z państwami trzecimi, zawarcie porozumień o readmisji z wszystkimi głównymi państwami pochodzenia i tranzytu wypełniłoby cel Rady w postaci globalnego podejścia do polityki powrotu. Rada ponowiła apele o zawieranie dalszych porozumień i włączanie klauzul o readmisji do wszelkich przyszłych porozumień o stowarzyszeniu, współpracy etc., w celu realizowania readmisji w jak najszerszym zakresie¹⁸.

Początki porozumień o readmisji stanowią podstawę do zrozumienia obecnego celu Komisji włączenia w ich zakres funkcjonowania osób niebędących obywatelami UE. D. Bouteillet-Paquet zwróciła uwagę na fakt, że porozumienia o readmisji są właściwie jednym z najstarszych instrumentów stosowanych przez państwa członkowskie, by kontrolować przepływ migrantów¹⁹. Pierwsza generacja porozumień z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku regulowała przepływ osób między państwami członkowskimi Wspólnot jeszcze przed podpisaniem Układu z Schengen. Układy straciły sens bytu wraz z utworzeniem rynku wewnętrznego²⁰. Druga generacja obejmowała dwustronne porozumienia z państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Rada postawiła sobie za cel przeciwdziałanie potencjalnie destabilizującym skutkom niekontrolowanej migracji i uchodźstwa po upadku muru berlińskiego i rozpadzie ZSRR oraz Jugosławii. Rada i ówczesna Grupa Robocza do spraw Imigracji zainicjowały negocjacje z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, jako głównymi państwami pochodzenia i tranzytu wzdłuż wschodniej granicy UE. Podstawowym celem drugiej generacji porozumień o readmisji stało się stworzenie „kordonu sanitarnego” wzdłuż wschodniej

¹⁵ *European Council Conclusions on „criteria for the identification of third countries which in new readmission agreements need to be negotiated”, 7990, COR 1, LIMITE 16.04.2002, Article 2 (i).*

¹⁶ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 366.

¹⁷ *Council Conclusions on Cooperation with third countries of origin and transit to jointly combat illegal immigration, 9917/3/02 final, 18.06.2002, s. 3.*

¹⁸ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 367.

¹⁹ D. Bouteillet-Paquet, *Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States*, „European Journal of Migration and Law” 2003, nr 5, s. 359–377.

²⁰ *Ibidem*, s. 359.

granicy UE przez bilateralne porozumienia obejmujące zarówno obywateli, jak i cudzoziemców²¹. Polityka ta nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, zwłaszcza w odniesieniu do efektywności kontroli migracji. Co więcej, wywołała poważne zaniepokojenie związane z ochroną uchodźców, ponieważ zawieranie porozumień o readmisji połączone było z zastosowaniem zasady „bezpiecznego państwa trzeciego”, określanej także przez państwa europejskie mianem „Pierwszego państwa azylu”. Idea ta bazowała na stwierdzeniu, iż osoby, które opuszczają swoje państwo pochodzenia ze względu na obawy przed prześladowaniem, mają faktyczny obowiązek ubiegania się o azyl w pierwszym bezpiecznym państwie, do którego zdołały dotrzeć²².

Porozumienia o readmisji drugiej generacji krytykowano z trzech głównych powodów. Po pierwsze, liczba dokonywanych readmisji była niewielka w stosunku do wielkości migracji. Fakt ten tłumaczy częściowo niechęć państw Europy Środkowo-Wschodniej do przeistoczenia się w strefę buforową, do której państwa Wspólnot mogłyby odsyłać wszystkich niepożądanych migrantów. Wszelkie dowody przedstawione przez władze państwa domagającego się dokonania readmisji były drobiazgowo badane. Choć z założenia elastyczna i w dużej mierze nieformalna, procedura readmisji okazała się w praktyce czasochłonna i absorbująca znaczne zasoby ludzkie²³. Po drugie, porozumienia o readmisji nie rozwiązały problemu przemytników i mafii. Handel ludźmi pozostawał niepokojącym fenomenem. Co więcej, rozwój sieci przestępczych przyczynił się do negatywnej percepcji wszelkich potencjalnych azylantów. W związku z brakiem legalnych kanałów imigracji, należy odnotować liczne nadużycia procedury azylowej. Efektem jest częste postrzeganie osób potrzebujących międzynarodowej ochrony jako wyłudających dostęp do państw członkowskich jedynie w celu poprawienia własnych warunków materialnych²⁴. Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców wskazywał ponadto, iż porozumienia o readmisji, stosowane w połączeniu z zasadą bezpiecznego państwa trzeciego, mogą służyć odsyłaniu starających się o azyl, których rozszczenia nie zostały właściwie zbadane²⁵.

Włączenie cudzoziemców w ramy podpisywanych dokumentów nastąpiło w sposób pełny w kolejnej generacji porozumień o readmisji, zawieranych z państwami trzecimi. Unia Europejska rozwinęła dwoiste podejście do readmisji: przyjmowanie bilateralnych porozumień oraz zamieszczanie w układach o współpracy klauzul o readmisji.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Edynburgu, w grudniu 1992 r., szefowie państw i rządów przyjęli Deklarację w sprawie Zasad Zarządzania Relacjami Zewnętrznymi i Polityki Migracyjnej²⁶. W dokumencie tym podkreślono, że niekontrolowane strumienie migracyjne mogą prowadzić do potencjalnie niebezpiecznych efektów. Wskazano, iż porozumienia o readmisji stanowią podstawowe narzędzie walki z nielegalną migracją z państw Europy Środkowo-Wschodniej. W 1993 r., w oparciu o zade-

²¹ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 367.

²² D. Bouteillet-Paquet, *Passing the Buck...*, op. cit., s. 359.

²³ Należy odnotować, iż procedura ta jest w wielu przypadkach stosowana wielokrotnie wobec tej samej osoby.

²⁴ D. Bouteillet-Paquet, *Passing the Buck...*, op. cit., s. 366.

²⁵ Ibidem, s. 366.

²⁶ Edinburgh European Council, 13–14 December 1992, *Conclusions of the Presidency*, Europe, Agence Europe, bulletin No. 5878 bis, 13–14.12.1992.

klarowane zasady, Sekretariat Generalny Rady udzielił mandatu Grupie Roboczej *ad hoc* do spraw Imigracji. Zainicjowano działania na rzecz zunifikowania praktyki readmisji, skomplikowanej ze względu na istnienie znacznej liczby instrumentów.

W listopadzie 1994 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie bilateralnych porozumień o readmisji między państwami członkowskimi Wspólnoty i państwami trzecimi, które obejmowały zarówno obywateli, jak i osoby nieposiadające obywatelstwa UE. Państwa członkowskie miały realizować postanowienia tego dokumentu w łączności z zaleceniem Rady w sprawie przyjęcia standardowego dokumentu podróży dla wydalenia obywateli państw trzecich. Dokonano harmonizacji podejścia państw członkowskich do porozumień o readmisji przez przyjmowanie wspólnych tekstów. Państwa członkowskie zachowały kompetencję, by negocjować i zawierać dwustronne porozumienia o readmisji indywidualnie z państwami trzecimi²⁷.

Wzorzec porozumień dwustronnych definiuje wzajemne zobowiązania państw-stron, pozostawiając jednak możliwość dostosowania standardowych przepisów do indywidualnych potrzeb. Zakres podmiotowy obejmuje zarówno obywateli państw-stron, jak i obywateli państw trzecich, którzy przebywali uprzednio (legalnie bądź nielegalnie) lub przejeżdżali tranzytem przez ich terytorium. W przypadku aresztowania nielegalnego migranta bezpośrednio na granicy państwa-strony wszczynana jest nieformalna procedura. Jeśli dana osoba zostanie zatrzymana po upływie pewnego czasu od przekroczenia granicy, procedura readmisji musi być prowadzona kanałami dyplomatycznymi, co czyni ją bardziej sformalizowaną, gdyż zgodę muszą w tym wypadku wyrazić kompetentne władze²⁸. Szczegółowe przepisy dotyczące procedury readmisji zawarte zostały w zaleceniu przyjętym 24 lipca 1995 r., dotyczącym zasad obowiązujących przy negocjowaniu protokołów załączanych do tego typu porozumień. Zalecenie to obejmuje przepisy związane z poziomem dowodów koniecznym dla ustalenia tożsamości osób, które mają zostać poddane readmisji, warunkami eskorty i ochroną danych osobowych. Implementowane, postanowienia te umożliwiły zbliżenie praktyki państw członkowskich²⁹.

W czasie Konferencji Międzyrządowej z roku 1996 państwa członkowskie Unii Europejskiej zainicjowały szeroką debatę na temat wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej. Efektem było zapoczątkowanie procesu harmonizacji w odniesieniu do porozumień o readmisji. Artykuł 63 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej dostarczył podstaw prawnych dla zawierania porozumień o readmisji trzeciej generacji³⁰.

W 1996 r. zaproponowano wzorcową klauzulę o readmisji, która miała być włączana do porozumień zawieranych przez Wspólnotę Europejską, jak i do „porozumień mieszanych”. Klauzule tego typu miały na celu wymuszenie na państwach-stronach dokonywanie readmisji ich własnych obywateli, dostarczenia im odpowiednich dokumentów podróży i współpracę na rzecz zapobiegania i kontrolowania nielegalnej imigracji. Zakres proponowanej klauzuli obejmował jedynie obywateli państw-stron. Wzorem może służyć artykuł Y, znany jako „klauzula umożliwiająca”. Stanowiła ona rodzaj prośby do państw trzecich, by przystąpiły one w późniejszym terminie do wyne-

²⁷ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 368.

²⁸ D. Bouteillet-Paquet, *Passing the Buck...*, op. cit., s. 363.

²⁹ Ibidem, s. 364.

³⁰ Ibidem, s. 360.

gocjowania z państwami członkowskimi porozumień dotyczących osób niebędących ich obywatelami. W tym przypadku, państwa członkowskie mogłyby zaproponować i wynegocjować dalsze zobowiązania dotyczące takich osób, które podróżowały tranzytem przez terytorium państwa-strony w drodze do państwa członkowskiego UE³¹.

W 1999 r. Wspólnota Europejska otrzymała kompetencję do negocjowania i zawierania w imieniu państwa członkowskich porozumień o readmisji z państwami trzecimi. Wejście w życie Traktatu z Amsterdamu 1 maja 1999 r. oznaczało przyznanie Wspólnocie kompetencji, by podejmowała ona „kroki w polityce imigracyjnej... w obszarze nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym repatriację nielegalnych rezydentów”³². Nowe kompetencje w ramach art. 63 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej po reformie wprowadzonej Traktatem z Amsterdamu obejmowały zawieranie porozumień z odpowiednimi państwami trzecimi, co miałyby na celu przyspieszenie i ułatwienie powrotu tych kategorii osób³³.

Mając na uwadze nową kompetencję, Prezydencja w swoich konkluzjach ze szczytu w Tampere 13–14 października 1999 r. wezwała Radę, by ta włączała klauzule o readmisji dotyczące obywateli do porozumień o współpracy albo zawierała porozumienia o readmisji z poszczególnymi państwami trzecimi lub grupą takich państw³⁴. Prezydencja podkreśliła znaczenie całościowego podejścia do kwestii migracji i azylu, podejmowania w państwach pochodzenia i tranzytu wyzwań politycznych oraz związanych z prawami człowieka i polityką rozwojową. Zaapelowała o zapewnienie większej spójności między wewnętrznymi i zewnętrznymi politykami unijnymi. Zaakcentowała potrzebę bardziej efektywnego zarządzania strumieniami migracyjnymi na wszystkich etapach, jako element kluczowy wskazując partnerstwo z państwami pochodzenia i tranzytu³⁵.

2 grudnia 1999 r., podczas spotkania Rady do spraw Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, wypracowano nową wspólnotową standardową klauzulę o readmisji, która odzwierciedlała wzór z 1996 r. we wzorcowej klauzuli z 1996 r. ponownie znalazła się „klauzula umożliwiająca” dotycząca przyszłych negocjacji prowadzonych przez Wspólnotę w imieniu państw członkowskich, zmierzających do zawarcia porozumienia w sprawie readmisji osób nie będących obywatelami UE. Klauzula o readmisji miała także znaleźć się we wszystkich przyszłych porozumieniach o współpracy z państwami trzecimi lub grupami takich państw³⁶.

Rada ustanowiła mandat i procedurę zatwierdzania dla negocjacji dot. Porozumień o readmisji z państwami trzecimi. Opierając się początkowo o zalecenia międzyfilarowej Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla, Rada udzieliła Komisji mandatu do zaproszenia państwa lub grupy państw do bilateralnych lub multilateralnych negocjacji w sprawie porozumienia o readmisji³⁷. Istniejące już dwustronne porozumienia między

³¹ 1996 EU Council Conclusions on readmission clauses, Article Y, <http://www.statewatch.org>.

³² A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 368.

³³ M. Schieffer, *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, „European Journal of Migration and Law” 2003, nr 5, s. 343.

³⁴ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 368.

³⁵ D. Bouteillet-Paquet, *Passing the Buck...*, op. cit., s. 360.

³⁶ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 369.

³⁷ Do tego czasu, rola Parlamentu Europejskiego w zawieraniu porozumień o readmisji była minimalna. W większości przypadków, Parlament nie był konsultowany ani informowany podczas nego-

państwami członkowskimi i państwami spoza UE mogłyby pozostać w mocy, pod warunkiem, że stanowiłyby uzupełnienie porozumień o readmisji zawieranych przez Wspólnotę. Od momentu, w którym Komisja otrzymała mandat negocjacyjny, państwa członkowskie były zobowiązane do zarzucenia negocjacji z konkretnymi państwami trzecimi. Zarówno Komisja, jak i niektóre państwa członkowskie, nie zgodziły się na taką interpretację mandatu. Kilka państw członkowskich, skupionych wokół Niemiec, utrzymywało, że państwa członkowskie zachowały prawo, by kontynuować negocjacje w odniesieniu do szczególnych kategorii osób³⁸. Niemcy przetestowały tę interpretację, zawierając z Chińską Republiką Ludową klauzule o ponownym wjeździe, dotyczące osób, które przekroczyły czas pobytu, na który wystawione były ich wizy turystyczne. Do sytuacji tej doszło w 2003 r., więc po przyznawaniu Wspólnocie mandatu obejmującego wszystkie kategorie osób. Komisja zainicjowała postępowanie w sprawie naruszenia, a Niemcy zgodziły się uznać wyłączny charakter mandatu³⁹.

Klauzule o readmisji różnią się od porozumień o readmisji. Ustanawiają zasady powrotu obywateli i ramy dla negocjowania dalszych porozumień w sprawie implementacji. Kolejne porozumienia precyzują zobowiązania w zakresie dokonywania readmisji tak obywateli, jak i osób niebędących obywatelami, które znalazły się na terytorium państwa-strony w drodze do Unii Europejskiej. Ze względu na fakt, iż klauzule o readmisji nie są samowystarczalne, porozumienia w sprawie ich implementacji są kluczowe dla ich wejścia w życie. Porozumienia o readmisji, z drugiej strony, zawierają nie tylko zasady powrotu, ale także przepisy w sprawie implementacji, które umożliwiają ich stosowanie⁴⁰.

Klauzule o readmisji pojawiły się najpierw w porozumieniach o partnerstwie i współpracy z państwami Azji Środkowej i Kaukazu w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Odniesienie do „brania pod uwagę zasad i praktyki readmisji” znalazło się w 1995 r. w porozumieniach o partnerstwie i współpracy z Kazachstanem i Kirgistanem i otworzyło drogę dla pełnych klauzul o readmisji w zawartych w 1996 r. porozumieniach z Armenią⁴¹, Gruzją⁴² i Uzbekistanem⁴³. Od roku 1996 r. standardowe

cjacji. Opinie przedstawiał już po fakcie. Porozumienia o readmisji z Macao i Sri Lanką przyjęto bez dodatkowego komentarza. Rezolucja Parlamentu w sprawie podpisania porozumienia z Hongkongiem wyrażała zaniepokojenie przestrzeganiem praw człowieka podczas procedur powrotu, potrzebę silniejszego odniesienia do Konwencji Genewskiej z 1951 r. i innych międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, a także monitorowania praktyki readmisji, a także ustanowienia kryteriów dla określenia państwa readmisji jako bezpiecznego i potencjalnej roli UNHCR. Parlament rozwinął tę argumentację w raporcie w sprawie podpisania porozumienia z Albanią. (Patrz: *Report on the proposal for a Council decision concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorization*, A6-0214/2005, 22.06.2005).

³⁸ Agence Europe, 15 October 2003.

³⁹ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 369.

⁴⁰ Ibidem, s. 370.

⁴¹ *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part*, OJ L 239/4, 09.09.1999.

⁴² *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part*, OJ L 205/3, 04.08.1999.

⁴³ *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Uzbekistan, of the other part*, OJ L 229/3, 31.08.1999.

klauzule o readmisji zostały umieszczone w porozumieniach z Algierią⁴⁴, Azerbejdżanem⁴⁵, Chile, Chorwacją⁴⁶, Egiptem⁴⁷, Libanem⁴⁸, Macedonią⁴⁹, Syrią i Tadżykistanem. Wielostronne porozumienia o partnerstwie i współpracy z organizacjami regionalnymi pozwoliły UE na objęcie siecią readmisji wszystkich państw Afryki–Karaibów–Pacyfiku (AKP)⁵⁰, państw Wspólnoty Andyjskiej i Grupy San José⁵¹.

Wspólnota zawierała także pewien typ niezobowiązujących klauzul o readmisji z państwami takimi, jak: Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Tunezja, Wietnam⁵². Ciężar gatunkowy tych klauzul różni się znacznie – od zgody na dialog albo podjęcie współpracy w dziedzinie readmisji w późniejszym terminie (przypadek Wietnamu) do deklaracji w sprawie readmisji własnych obywateli (Maroko, Jemen, Laos, Kambodża, Pakistan) albo negocjacji dalszego porozumienia dotyczącego obywateli państw trzecich⁵³.

Obowiązkowe włączenie klauzuli o readmisji do wszelkich porozumień Unii Europejskiej/Wspólnoty Europejskiej w sferze stosunków zewnętrznych szybko powiększyło liczbę państw pochodzenia objętych klauzulami o readmisji. Równocześnie, liczba obustronnych porozumień o readmisji między państwami członkowskimi UE i państwami trzecimi wzrosła od 15 w 1990 r. do 2004 w 2000 r. (z 58 państwami)⁵⁴.

⁴⁴ Porozumienie podpisane 19.12.2001 r.

⁴⁵ *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part*, OJL 246/3, 17.09.1999.

⁴⁶ IP/02/1696, 18.11.2002, s. 25, <http://europa.eu>.

⁴⁷ *Proposal for a COUNCIL DECISION Concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community, Proposal for a COUNCIL AND COMMISSION DECISION concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part*, COM (2001) 371 final of 9 July 2001, s. 46.

⁴⁸ Porozumienie podpisane 10 stycznia 2002 r.

⁴⁹ *Proposal for a Council Decision on the signing on behalf of the European Community, of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the former Yugoslav Republic of Macedonia* (2001/C 213 E/05), COM(2001) 90 final – 2001/0049(AVC), (Submitted by the Commission on 19 February 2001).

⁵⁰ Konwencja z Cotonou dostarcza godnej uwagi ilustracji projektowania i wprowadzania klauzuli o readmisji. Artykuł 13 porozumienia Cotonou, które obejmuje 79 państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, zapewnia readmisję zarówno obywateli państw AKP, jak i obywateli Unii Europejskiej, żyjących w jednym z państw drugiego regionu. By taka klauzula była efektywna, musiała zostać uzupełniona przez implementację porozumień zawieranych dwustronnie z państwami członkowskimi lub Wspólnotą. Jeżeli chodzi o cudzoziemców i bezpaństwowców, konwencja z Cotonou przewiduje możliwość zawarcia porozumień uzupełniających, które, jeśli zostanie to przez strony uznane za konieczne, obejmą readmisję tych kategorii osób. Porozumienia te miałyby także uszczegółowić zakres podmiotowy readmisji oraz same procedury jej dokonywania. Konwencja z Cotonou zawiera też zapis, że odpowiednia pomoc w celu wprowadzenia w życie tych porozumień będzie dostarczona państwu AKP. Dokument wszedł w życie 1 kwietnia 2003 r., choć artykuł 13 pozostał niejasny i dyskutowany przez strony.

⁵¹ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 371.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

Do tego momentu, Rada przyznała Komisji mandat dla wynegocjowania porozumień z czternastoma podmiotami: Albanią (listopad 2002 r.), Algierią (listopad 2002 r.), Bośnią i Hercegowiną (lipiec 2006 r.), Chińską Republiką Ludową (listopad 2002 r.), Czarnogórą (lipiec 2006 r.), Hongkongiem (maj 2001 r.), Makao (maj 2001 r.), Marokiem (wrzesień 2000 r.), Pakistanem (wrzesień 2000 r.), Rosją (wrzesień 2000 r.), Serbią (lipiec 2006 r.), Sri Lanką (wrzesień 2000 r.), Turcją (listopad 2002 r.), Ukrainą (czerwiec 2002 r.). Pięć z tych czternastu mandatów przyniosło skutek w postaci podpisania porozumień o readmisji⁵⁵. W przypadku państw, które nie wywierały na Unię Europejską istotnej presji migracyjnej, możliwe było szybkie ukończenie pierwszej tury negocjacji. Porozumienie z Hongkongiem zostało np. zawarte w ciągu sześciu miesięcy, w listopadzie 2001 r. Zostało ono następnie zatwierdzone przez Parlament Europejski i Radę do listopada 2002 r. Porozumienie to, pierwsze w historii Wspólnoty, weszło w życie w maju 2004 r. Negocjacje z Makao zostały zakończone po dwóch latach, 13 października 2003 r., ze Sri Lanką – po trzech latach, 25 listopada 2003 r., z Albanią – po dwóch latach, 18 grudnia 2004 r. UE i Rosja zawarły porozumienie o readmisji 12 października 2005 r., a podpisały je 25 maja 2006 r. Prezydencja fińska parafowała porozumienie o readmisji z Ukrainą 27 października 2006 r., cztery lata po uzyskaniu mandatu⁵⁶.

Podpisanie porozumienia o readmisji z Rosją było elementem Wspólnej Strategii UE wobec Rosji z 1999 r. Komisja uzyskała mandat do prowadzenia negocjacji we wrześniu 2000 r. W kwietniu 2001 r. wstępna wersja tekstu została oficjalnie zaprezentowana władzom rosyjskim. Zgodnie z politycznym porozumieniem, jakie osiągnięto w sprawie Kaliningradu podczas szczytu Unia Europejska–Rosja w listopadzie 2002 r., Rosja zaaprobowała rozpoczęcie negocjacji w sprawie porozumienia o readmisji⁵⁷.

Zawarcie porozumienia o readmisji ze Sri Lanką stanowiło jedno z zaleceń w ramach planu działań UE wobec Sri Lanki, zaakceptowanego przez Radę w październiku 1999 r. We wrześniu 2000 r. Komisja otrzymała mandat negocjacyjny. W kwietniu 2001 r. wstępny tekst przekazano władzom Sri Lanki. Po dwu rundach negocjacji, ostateczny tekst przyjęto w Brukseli, w maju 2002 r. W marcu 2003 r. Komisja przyjęła propozycje dwóch decyzji Rady w sprawie podpisania i zawarcia porozumienia⁵⁸.

Zawarcie porozumienia z Hongkongiem było częścią porozumienia, jakie osiągnięto w ramach Rady, w grudniu 2000 r., kiedy Rada do Spraw Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych postanowiła o wyłączeniu posiadaczy paszportów Hongkongu z wymogów wizowych przy okresie do trzech miesięcy. W kwietniu 2001 r. Komisja uzyskała mandat negocjacyjny, a w czerwcu tegoż roku wstępny tekst został przedstawiony władzom Hongkongu. W kwietniu 2002 r. Komisja przyjęła propozycje dwu decyzji Rady. 23 września 2002 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie podpisania porozumienia. Mogło ono dzięki temu zostać podpisane 27 listopada 2002 r.⁵⁹

⁵⁵ Ibidem, s. 372.

⁵⁶ Ibidem, s. 373.

⁵⁷ M. Schieffer, *Community Readmission...*, op. cit., s. 345.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem, s. 346.

Podobnie jak w przypadku Hongkongu, zawarcie porozumienia o readmisji z Makao było elementem porozumienia, jakie osiągnięto w ramach Rady, w grudniu 2000 r., kiedy Rada do Spraw Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych postanowiła o wyłączeniu posiadaczy paszportów Makao z wymogów wizowych przy okresie do trzech miesięcy. W kwietniu 2001 r. Komisja uzyskała mandat negocjacyjny, a w lipcu tegoż roku wstępny tekst został przedstawiony władzom Makao. Po rundzie negocjacyjnej i wymianie not, podpisanie dokumentu zainicjowano w Brukseli, 18 października 2002 r. W marcu 2003 r. Komisja przyjęła propozycje decyzji Rady⁶⁰.

Zawarcie porozumienia o readmisji z Marokiem było jednym z kroków rekomendowanych w ramach planu działań UE wobec Maroka⁶¹. Zalecenie to zostało sformułowane przez Grupę Roboczą Wysokiego Szczebla do spraw Migracji i Azylu i zaaprobowane przez Radę w październiku 1999 r. Na podstawie tego planu, Komisja otrzymała we wrześniu 2000 r. mandat negocjacyjny, a następnie, w maju 2001 r., przekazała władzom marokańskim wstępną wersję tekstu⁶².

Zawarcie porozumienia z Pakistanem było jednym z zaleceń zawartych w planie działań UE wobec Afganistanu, który wypracowała Grupa Robocza, a zaaprobowwała w październiku 1999 r. Rada. We wrześniu 2000 r. Komisja otrzymała mandat negocjacyjny. W kwietniu 2001 r. wstępny tekst został przedstawiony władzom pakistańskim. Ze względu na wojnę w Afganistanie i jej konsekwencje dla całego regionu, Pakistan nie godził się na rozpoczęcie negocjacji⁶³.

Zawarcie porozumienia o readmisji z Ukrainą wpisane było we Wspólną Strategię UE wobec Ukrainy. Komisja otrzymała mandat negocjacyjny w czerwcu 2002 r. w sierpniu 2002 r. przedstawiony został władzom ukraińskim wstępny tekst⁶⁴.

Zawarcie porozumień z Albanią, Algierią, Chinami, Turcją wynikało z postulatu Rady ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z kwietnia 2002 r.⁶⁵ Został on poparty na szczycie Rady Europejskiej w Sewilli, w czerwcu 2002 r. W listopadzie 2002 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji w sprawie zawarcia porozumień z czterema państwami. Wstępne teksty zostały przekazane stronie tureckiej i albańskiej w marcu 2003 r., a w maju 2003 r. rozpoczęły się negocjacje z Albanią⁶⁶.

Aktualna „skrzynka narzędziowa” Komisji dla negocjacji w sprawie porozumień o readmisji jest zróżnicowana – od reżimów ułatwień wizowych do otwartych albo ułatwionych kanałów legalnej migracji dla obywateli, pomocy w zakresie rozwoju i kontroli migracji, wsparcia finansowego i technicznego oraz kompatybilnych z regułami WTO ustępstw handlowych. Komisja podejmuje próby, by przygotować końcowe pakiety motywacyjne dla dalszych negocjacji w taki sposób, by czyniły one zadość specyficznym interesom państw trzecich. Ten asortyment środków kompensacyjnych powinien, co do zasady, stanowić dla Komisji swoistą dźwignię, dzięki której mogłaby

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem, s. 345.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem, s. 346.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem, s. 347.

ona zapewnić sobie współpracę państw trzecich przy dokonywaniu readmisji osób nieposiadających ich obywatelstwa na ich terytorium⁶⁷.

D. Bouteillet-Paquet uznaje reżimy bezwizowe i „przynęte” w postaci przyszłego członkostwa za dwa kluczowe komponenty w pakietach dla drugiej generacji porozumień o readmisji z państwami Europy Środkowo-Wschodniej⁶⁸. Państwa członkowskie Wspólnoty zapewniły zgodę państw Europy Środkowo-Wschodniej znosząc stopniowo ograniczenia wizowe dla ich obywateli w zamian za przejęcie przez nie częściowej odpowiedzialności za strumienie migracyjne⁶⁹. Do zgody tej przyczyniły się także takie zachęty, jak polityka partnerstwa Niemiec realizowana z sąsiadującymi Polską i Republiką Czeską, która zaoferowała konkretną pomoc techniczną i finansową dla budowania zdolności instytucjonalnych⁷⁰. Adaptacja unijnego reżimu imigracyjnego stała się koniecznym i integralnym warunkiem członkostwa⁷¹. Argumentowano, Unia Europejska włączyła dzielenie odpowiedzialności za migrację w ramy zasady warunkowości. Owo przeniesienie kwestii migracji w sferę polityki zewnętrznej uznawano jednocześnie za warunek nieodzowny przyspieszenia procesu poszerzenia Unii. S. Lavenex i E. Uçarer wskazywali, iż państwa Europy Środkowo-Wschodniej nie miały wyboru, musiały zaakceptować transfer odpowiedzialności⁷².

Najistotniejszą rekompensatą w ramach „podejścia pakietowego” stały się reżimy ułatwień wizowych. Porozumienia o ułatwieniach wizowych zapewniały szybsze procesy decyzyjne, uproszczone dokumenty i zmniejszone opłaty wizowe w przypadku wiz krótkoterminowych, jak również uproszczone kryteria dla wielokrotnego przekraczania granicy przez pewne kategorie osób. Transgraniczna mobilność i kontakty międzyludzkie stanowią priorytet dla państw trzecich, szczególnie położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE. Łączenie porozumień o ułatwieniach wizowych z porozumieniami o readmisji pozwala UE na negocjowanie powrotu osób nieposiadających obywatelstwa do państwa tranzytu w zamian za ułatwienia dotyczące podróży i krótkoterminowego pobytu niektórych kategorii obywateli tego państwa. Makao i Hongkong wyrażały zainteresowanie zawarciem porozumień o ułatwieniach wizowych jeszcze przed decyzją w sprawie porozumień o readmisji. Oba państwa zaoferowały współpracę w sprawie readmisji jako „rekompensatę” za zniesienie wiz. Po trzech latach oporu ze strony Rosji, negocjacje w sprawie porozumienia o readmisji rozpoczęły się w styczniu 2003 r. Trwały w zastoju przez kolejne dziesięć miesięcy, do czasu, gdy UE zainicjowała równoległe negocjacje w kwestii ułatwień wizowych. Takie połączenie przyczyniło się też do przełomu w negocjacjach z Ukrainą. Państwa już zaangażowane w rozmowy i przyszłe „państwa priorytetowe”, takie jak Mołdowa, wносиły o to, by negocjacje w sprawie readmisji były połączone z podobnymi zachętami⁷³.

Komisja może też skorzystać z programu AENEAS, mającego na celu pomoc finansową i techniczną w dziedzinie migracji i azylu. Instrument ten w latach 2004–2008

⁶⁷ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 375.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem, s. 376.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem, s. 376.

posiadał budżet w wysokości 250 mln euro, czyli średnio 50 mln euro rocznie. Parlament Europejski wskazywał, iż nie są to kwoty wystarczające.

Państwa trzecie są w niewielkim stopniu zainteresowane innymi zachętami, jak refundacja kosztów związanych z repatriacją, pomoc techniczna w ramach programu AENEAS, pomoc w budowaniu zdolności w zakresie polityki migracyjnej i azylowej, a także lepszy dostęp do rynków dzięki kompatybilnym z regułami WTO taryfom preferencyjnym. Z tego względu, Komisja zamierzała wprowadzić sankcje za odmowę współpracy. Rada włączyła do porozumień o readmisji pojęcie warunkowości, dzięki czemu „niewystarczająca współpraca ze strony państwa trzeciego w zakresie zarządzania migracją mogłaby przeszkodzić ustanowieniu ściślejszych relacji między tym państwem i Unią”⁷⁴. Sankcje obejmowały groźbę wycofania albo zmniejszenia pomocy albo wstrzymania płatności. W konkluzjach Prezydencji ze szczytu w Sewilli w czerwcu 2002 r. znalazło się stwierdzenie, iż „kroki odwetowe mogłyby zostać przedsięwzięte w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa lub innych polityk Unii Europejskiej w przypadku uporczywego i nieuzasadnionego odmawiania podjęcia takiej współpracy”⁷⁵. Takie podejście uznano za szkodliwe nie tylko dla państw trzecich, ale także dla wszechstronnego podejścia UE do relacji zewnętrznych. Niższe poziomy pomocy dla handlu, rozwoju, programów ochrony praw człowieka i wzmocnienia demokracji tylko zaostrzyłyby kwestie nielegalnej migracji i zmniejszyłyby zdolność państwa trzeciego, by jej zapobiegać i kontrolować. Chociaż Rada ostatecznie zmieniła podejście, ta przestroga nie powinna zostać zlekceważona. Komisja i państwa członkowskie mogą w ich desperacji powrócić do sankcji jako drogi wyjścia z aktualnego impasu⁷⁶.

Zawieranie wspólnotowych porozumień o readmisji może pogorszyć relacje stron z ich sąsiadami. Współpraca z Unią Europejską w dziedzinie readmisji mogłaby stać się przeszkodą w wysiłkach na rzecz zbudowania partnerstw w poszczególnych regionach. Komisja zaleciła państwom trzecim przyjmowanie osób nieposiadających ich obywatelstwa tymczasowo lub na stałe⁷⁷. Tolerancja wobec nielegalnych migrantów i osób, które nie otrzymały statusu uchodźcy w państwach, z którymi nie mają oni żadnego związku poza tranzytem, nie będzie prowadziła do integracji, nawet tymczasowej.

Brak integracji nielegalnych migrantów podkopałby cele Unii Europejskiej w zakresie rozwoju. Przeciwwstawiłby się również podejściu w ramach polityk migracyjnej i rozwojowej, które nakazywało traktować osoby, których readmisji dokonywano, jako inwestorów i przedsiębiorców, którzy powrócić mieli do państwa pochodzenia z kapitałem finansowym, gospodarczym, społecznym, ludzkim. Pomimo wezwania Parlamentu Europejskiego, by polityka readmisyjna wspierała rozwój, zdarza się, że osoby niebędące obywatelami odczuwają presję kreowania rozwoju państwa, którego nie wybrali jako docelowego. Stanowiliby utracony potencjał dla państw pochodzenia.

⁷⁴ Ibidem, s. 379.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Malta np. wezwała do zastosowania zasady warunkowości w odniesieniu do pomocy rozwojowej dla państw pochodzenia nielegalnych migrantów.

⁷⁷ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 379.

Unia Europejska nie może zignorować potencjalnie destabilizującego skutku zobowiązań narzuconych państwom trzecim, w których poszanowanie praw człowieka i rządów prawa może być dyskusyjne. Sygnalizuje się, że implementacja porozumień o readmisji nie zapewnia koniecznych gwarancji poszanowania praw człowieka w przypadku migrantów i zapewnienia przestrzegania zasady non-refoulement oraz skutecznego dostępu do procedur azylowych dla osób potrzebujących międzynarodowej ochrony. Sama UE potwierdziła, że „niewystarczające zarządzanie strumieniami migracyjnymi [między UE i państwami trzecimi] może wywołać katastrofę humanitarną”⁷⁸.

Wszystkie te prawdopodobne warunki sprawiłyby, że nielegalni imigranci nie mieliby wyjścia poza ponowną próbą przedostania się na terytorium Unii Europejskiej. Jako że siedem z czternastu państw, z którymi zawarte zostały porozumienia o readmisji, graniczy z Unią Europejską, polityka powrotu UE, pozostawiająca nielegalnych migrantów tuż u granic, wydaje się nieostrożna. W przeciwieństwie do drugiej generacji porozumień o readmisji z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, państwa, do których odnosi się trzecia generacja, Nie odgrywałyby w takim stopniu roli „kordonu sanitarnego”, a bardziej odźwiernego.

Mając na uwadze cel z Tampere, powtórzony w Programie Haskim z listopada 2004 r. dotyczący zintegrowanego, całościowego i zrównoważonego podejścia, Unia Europejska powinna przemyśleć politykę związaną z readmisją obcokrajowców i apatrydów. Włączenie tych kategorii osób do porozumień o readmisji godzi w cele związane ze zrównoważoną polityką powrotu i solidnym zarządzaniem ruchami migracyjnymi. UE powinna także rozważyć koszty polityczne, w kategoriach reputacji, jeżeli mogłaby narazić się na bycie postrzeganą jako współsprawca pogorszenia się stanu przestrzegania praw człowieka, rządów prawa, społecznej tolerancji i rozwoju w państwach trzecich⁷⁹.

⁷⁸ *Multi-annual Programme, 'The Hague Programme; strenghtening freedom, security and justice in the European Union'*, 13302/1/04 REV 1 JAI 370, 15.10.2004, Article 1.6.1.

⁷⁹ A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements...*, op. cit., s. 382–383.

Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – konsekwencje dla ruchów migracyjnych do Polski

Fakt istnienia oraz zmiana statusu granic rodzą liczne i poważne implikacje, w tym odnoszące się do ruchów migracyjnych.

Status polskiej granicy państwowej podlega w ostatnich latach istotnym zmianom wynikającym m.in. z:

- 1) przystąpienia kraju do UE;
- 2) przyjęcia *acquis* Schengen;
- 3) liberalizacji reżimu wizowego w ramach dwustronnych umów o małym ruchu granicznym.

W tym świetle zasadne jest, by ukazać implikacje wiążących Polskę regulacji unijnych oraz porozumień bilateralnych dla ruchów migracyjnych do Polski.

Polska ma bardzo długą historię jako kraj migracyjny. Ze względu na skalę i charakter zjawisk emigracji z Polski oraz ich wpływu na gospodarkę czy demografię kraju uzasadnienie znajdują wieloaspektowe badania ruchów migracyjnych. Ze względu na przewagę emigracji nad imigracją do Polski, przeważają analizy i opracowania na temat tych pierwszych. Jednakże, pomimo, że Polska pozostaje krajem emigracji i nie posiada długiego doświadczenia jako kraj imigracji¹, badanie wpływu pewnych zjawisk na ruchy migracyjne do Polski pozostaje zasadne. Polska, odczuwając nasilone procesy migracyjne po 1 maja 2004 r. w związku z akcesją Polski do UE stanęła w obliczu negatywnego zjawiska deficytu podaży pracy (w ujęciu sektorowym, nie bezwzględny)². Objawiało się to silnymi w pewnych branżach problemami z zaspokojeniem potrzeb kadrowych, a czasem nieobsadzaniem stanowisk. W świetle takiej sytuacji dokonywano wielu liberalizujących zmian polityki imigracyjnej, ułatwiającej zatrud-

¹ Dodatkowo saldo migracji do Polski odnotowano w powojennej historii kraju zaledwie pięciokrotnie: w 1948 r., 1952 r., 1955 r., 1956 r. oraz 1959 r. za: *Rocznik Demograficzny 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 28–29. Dodatkowo saldo migracji miało miejsce – także sporadycznie – również przed II wojną światową. Reemigracja w okresie międzywojennym była na tyle silna, że imigracja do Polski przewyższyła emigrację (saldo migracji zagranicznych w latach 1931 i 1932 było dodatnie i wyniosło odpowiednio 11 700 i 17 100 osób) za: A. Kicinger, *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych, CEFRM Working Papers nr 4/2005, s. 9–10.

² Na koniec grudnia 2005 r. istniało 40,5 tys. wolnych miejsc pracy, w 2006 r. – 75,7 tys., na koniec II kwartału 2007 r. – aż 216,6 tys. wakatów, za: *Popyt na pracę w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, s. 14; *Popyt na pracę w 2006 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 14; *Popyt na pracę w pierwszym półroczu 2007 r.*, Monitoring Rynku Pracy, Departament Pracy i Warunków Życia, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 2.

nienie cudzoziemców³. Powyższe zjawisko wpisuje się w mechanizm kaskady migracyjnej, zgodnie z którym, kraj emigracji stopniowo staje się krajem imigracji (a kraj imigracji – krajem emigracji). W tym pierwszym przypadku (z kraju emigracji do imigracji), zmiana wyjaśniana jest między innymi powstawaniem luk na rynku pracy, w związku z licznymi wyjazdami obywateli kraju. Niezaspokojony popyt na pracę ze strony krajowej, uszczuplonej siły roboczej tworzy popyt na pracę imigrantów⁴.

Zgodnie z raportem Polska 2030, w perspektywie 20 najbliższych lat Polska będzie coraz silniej odczuwać procesy imigracji⁵, a według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego Polska już w 2019 roku może stać się krajem imigracji netto⁶. Stąd zasadne badania wpływu czynników kształtujących nie tylko emigrację z kraju, ale także ruchów migracyjnych do Polski.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wpływu zmiany statusu polskiej granicy jako granicy UE na ruchy migracyjne do Polski o charakterze legalnym. W szczególności sposób uwzględniono migracje o charakterze zarobkowym stanowiące przeważającą część migracji legalnych, a także nieokreślanych migracjami cyrkulacji ludności (jak zmiany miejsca pobytu wynikające z podróży rekreacyjnych, podjęcia studiów czy udziału w konferencjach).

Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – aspekty prawne

Z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wiąże się szereg konsekwencji w zakresie reżimu zarządzania granicami państwowymi oraz ich statusu. Jest to szczególnie istotne na tym odcinku granicy, który stanowi obecnie granicę zewnętrzną UE. W omawianym aspekcie akcesja oznacza, iż Polska podlega odpowiednim regulacjom unijnym, na które składają się akty prawa pierwotnego, umowy międzynarodowe zawierane przez Unię oraz akty prawa wtórne. Co więcej, niezbędne zmiany dotyczące ruchu osobowego na polskich granicach wschodnich wprowadzono jeszcze w okresie przedakcesyjnym w ramach dostosowywania prawa polskiego do wymogów UE. Warto zatem wskazać najbardziej istotne regulacje prawne – przyjmowane przez Polskę zarówno na etapie negocjacji akcesyjnych, jak i wiążących ją już jako członka UE – mających rzeczywisty lub potencjalny wpływ na ruchy migracyjne do naszego kraju.

Negocjacje akcesyjne w rozdziale 24 „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne” – najbardziej interesującym z perspektywy funkcjonowania granic Polski jako

³ Zmiany w kierunku aktywnej polityki imigracyjnej wynikały także z prognoz demograficznych (prognozowany po 2013 r. ujemny przyrost naturalny, który – wraz z postępującymi niekorzystnymi zmianami w strukturze ludności według wieku oraz zmniejszaniem się liczebności kobiet w wieku rozrodczym – będzie się pogłębiał; w 2035 roku nadwyżka zgonów nad urodzeniami jest prognozowana na 180 tys.) za: *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 147.

⁴ K. Kuciński, *Migracje w teorii ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej” 2004, nr 15, s. 44.

⁵ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, KPRM, Warszawa 2009, s. 87.

⁶ *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2008, s. 9–10.

granic UE – rozpoczęto 6 maja 2000 r. W polskim stanowisku negocjacyjnym potwierdzono, iż Polska zamierza przyjąć i wdrożyć wspólnotowy dorobek prawny w tym obszarze i nie będzie wnosić w tym zakresie o okresy przejściowe⁷. Równocześnie podejmowano liczne inicjatywy ukierunkowane na dostosowanie polskich regulacji do wymogów członkostwa. W ramach dostosowywania polityki wizowej do systemu wspólnotowego na plan pierwszy wysunęła się kwestia wypowiedzenia umów o ruchu bezwizowym w stosunkach z 15 państwami, których obywatele objęci byli obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Wśród państw tych, na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 574/1999 z 12 marca 1999 r.⁸, znajdowały się m.in. Białoruś, Rosja i Ukraina. Zgodnie z założeniami procesu dostosowawczego z dniem 1 października 2003 r. Polska wprowadziła obowiązek wizowy dla obywateli wskazanych państw. Obywatele polscy udający się do Rosji i Białorusi zobowiązani zostali również do posiadania wiz wjazdowych. Wiz z kolei nie wymagała Ukraina. Warto przy tym dodać, iż w stosunkach z Białorusią i Rosją wprowadzeniu wiz towarzyszyło ustanowienie – na zasadzie wzajemności – opłat wizowych. W zależności od rodzaju wizy koszty te ustalono na poziomie od 10–12 € do 50–53 €. Wizy dla obywateli Ukrainy były bezpłatne. Przywołane rozwiązania stanowią istotny przykład tego, w jaki sposób harmonizacja polityki wizowej z wymogami UE wpłynęła na kształt regulacji bilateralnych determinujących skalę i charakter ruchów migracyjnych na polskiej granicy wschodniej jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Traktat akcesyjny⁹ z Polską podpisano 17 kwietnia 2003 r., ustalając datę przystąpienia do UE na 1 maja 2004 roku. Przystąpienie nie oznaczało jednak automatycznego i pełnego stosowania dorobku Schengen w Polsce i pozostałych „nowych” państwach członkowskich. Na mocy Aktu dotyczącego warunków przystąpienia¹⁰ (dalej Akt)

⁷ A. Dudzic, *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, UKIE, Warszawa 2005, s. 460–461.

⁸ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 574/1999 z dnia 12 marca 1999 określające państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Członkowskich*, Dz. U. L72 z 18.03.1999. Rozporządzenie to zostało zastąpione przez: *Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu*, Dz. U. L 81 z 21.03.2001.

⁹ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecją, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r., Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864.

¹⁰ *Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864.

ustalono zarówno zakres dorobku Schengen włączonego w ramy UE, który miał być stosowany w nowych państwach członkowskich z dniem przystąpienia, jak i zakres przepisów wiążących od dnia przystąpienia, których stosowanie odsunięto jednak w czasie i uzależniono od jednomyślnej decyzji Rady (art. 3 ust. 1 i 2 Aktu). Warto zauważyć, iż owo opóźnienie pełnego stosowania dorobku z Schengen w nowych państwach członkowskich ważne było z ich punktu widzenia w dużej mierze w odniesieniu do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej. Niemniej, wśród regulacji należących do drugiej z wymienionych kategorii znalazły się przepisy dotyczące granic zewnętrznych UE. Chodzi tu między innymi niektóre przepisy Konwencji z Schengen, decyzji Komitetu Wykonawczego utworzonego na jej podstawie oraz aktów wspólnotowego prawa wtórne (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji dotyczących m.in. wspólnych instrukcji konsularnych). Polska znalazła się zatem w sytuacji, gdy krajowe regulacje prawne m.in. w zakresie polityki wizowej nie odzwierciedlały całości dorobku prawnego WE (UE) w tej materii. Reżim wizowy w stosunkach z Białorusią, Rosją i Ukrainą miał więc niejako charakter „mieszany”. Z jednej strony stosowano część regulacji unijnych, z drugiej zaś strony obowiązywały również regulacje dwustronne określające zasady ruchu osobowego między Polską a wskazanymi krajami. Przykładem było m.in. zawarcie i stosowanie od 2003 roku umowy z Białorusią o ruchu osobowym¹¹. Zawarcie umowy związane było z omówionym wyżej obowiązkiem RP wprowadzenia wiz dla obywateli Białorusi w ramach procesu harmonizacji polityki wizowej z wymogami UE. W konsekwencji wprowadzenie obowiązku wizowego stanowiło przejaw dostosowania prawa polskiego do systemu Unii, szczególnie przepisy umowy (np. dotyczące opłat wizowych) strony ustaliły samodzielnie. Podobne umowy zawarto również z Rosją¹² oraz Ukrainą¹³. W ten sposób, w ustalonych w opisany wyżej sposób ramach prawnych, Polska miała możliwość prowadzenia stosunkowo liberalnej polityki wizowej¹⁴.

Decyzja Rady w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w nowych państwach członkowskich¹⁵ została podjęta dopiero w grudniu 2007 r. Rzeczywiście dopiero wraz z jej przyjęciem również Polska w wymiarze wewnątrz-unijnym stała się beneficjentem otwarcia granic między państwami członkowskimi. W aspekcie granic zewnętrznych UE Decyzja Rady oznaczała jednak ważne konsekwencje w sferze polityki wizowej, m.in. związane ze zniesieniem ograniczeń w stosowaniu systemu informacyjnego Schengen (SIS) czy zasadami wydawania wiz. Należy jednak

¹¹ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, podpisana w Mińsku dnia 26 sierpnia 2003 r.*, M.P. 2003, Nr 49, poz. 754.

¹² *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej*, M.P. 2003, Nr 51, poz. 800.

¹³ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego*, M.P. 2003, Nr 56, poz. 878.

¹⁴ G. Gromadzki, O. Wasilewska, *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, http://www.batory.org.pl/doc/co_mozna_zmienic.pdf, 24.07.2010.

¹⁵ *Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2007 roku w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej*, Dz. U. L 323 z 8.12.2007.

podkreślić, iż jeszcze przed przyjęciem Decyzji Rady doszło do podpisania dwóch umów międzynarodowych, których stroną była sama Wspólnota (nie poszczególne państwa członkowskie), a które przewidywały ułatwienia wizowe w stosunkach na linii WE–Rosja¹⁶ (25 maja 2006 r.) oraz WE–Ukraina¹⁷ (18 czerwca 2007 r.). Artykuł 13 umowy z Ukrainą stanowi: „od wejścia w życie niniejsza umowa ma pierwszeństwo wobec postanowień umów lub ustaleń dwustronnych lub wielostronnych zawartych między poszczególnymi państwami członkowskimi a Ukrainą w zakresie, w jakim postanowienia tych umów i ustaleń dotyczą zagadnień objętych niniejszą umową”. W umowie z Rosją analogiczne postanowienia zawiera art. 14. Celem umów było wprowadzenie na zasadzie wzajemności ułatwień w wydawaniu wiz obywatelom UE oraz Rosji i Ukrainy planującym pobyt nie dłuższy niż 90 dni w okresie 180 dni. Zawierały one regulacje dotyczące m.in. dokumentów potwierdzających cel podróży, zasad wydawania wiz wielokrotnego wjazdu, czasu rozpatrywania wniosku wizowego, przedłużania wiz w okolicznościach wyjątkowych oraz ważności terytorialnej wiz. Co ciekawe, obie umowy zawierają analogiczne postanowienie regulujące wysokość opłat wizowych: „opłata za rozpatrzenie wniosku wizowego wynosi 35 €” (art. 6 ust. 1 umowy z Rosją oraz art. 6 ust. 1 umowy z Ukrainą). Wskazane regulacje z punktu widzenia RP oznaczały zatem konieczność wprowadzenia opłat w stosunkach z Ukrainą oraz podniesienia opłat dotychczasowych w stosunkach z Rosją. W tym świetle, paradoksalnie, umowy o ułatwieniach wizowych okazały się *de facto* instrumentem utrudniającym przepływ osób na polskiej granicy wschodniej¹⁸.

Wejście w życie obu umów (z Rosją: czerwiec 2007 r., z Ukrainą: styczeń 2008 r.) zbiegło się zatem w czasie z przyjęciem wzmiankowanej Decyzji Rady z 6 grudnia 2007 roku oznaczającej ostateczne przystąpienie Polski do strefy Schengen oraz jej wejściem w życie (8 grudnia 2007 r.). Konsekwencją tego faktu stało się połączenie podniesienia (lub wprowadzenia) opłat wizowych z koniecznością stosowania przez Polskę całości dorobku Schengen w zakresie polityki wizowej i ochrony granic. Wypada bowiem zauważyć, iż liberalizacji przepływu osób wewnątrz Unii towarzyszy uszczelnianie granic zewnętrznych UE, których istotny odcinek nakłada się na wschodnią granicę Polski. W rezultacie wraz z określonymi wymogami finansowymi w zakresie uzyskania wizy obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy obowiązują odpowiednie (bardziej skomplikowane) procedury ich przyznawania, łącznie ze wzmiankowanym wyżej zniesieniem ograniczeń w funkcjonowaniu SIS. Aspekty proceduralne postrzegano jednocześnie jako czynnik mogący wydłużać proces wydania wizy. Zespolecie wskazanych elementów może zatem również okazać się elementem określającym skalę i kształt ruchów migracyjnych do Polski.

Należy także wskazać, iż dotychczasowe regulacje dotyczące polityki wizowej Unii Europejskiej jako całości doczekały się ujednoczenia w postaci Rozporządzenia Parla-

¹⁶ Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, Dz. U. L 129 z 17.05.2007.

¹⁷ Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz. U. L 332 z 18.12.2007.

¹⁸ G. Gromadzki, O. Wasilewska, *Co można zmienić w sprawie wiz?...*, op. cit. Z perspektywy innych „starych” państw członkowskich zamierzony efekt mógł być jednak uzyskany.

mentu Europejskiego i Rady z 13 lipca 2009 r.¹⁹ Rozporządzenie, które jest stosowane od 5 kwietnia 2010 roku ustanawia bowiem Wspólnotowy Kodeks Wizowy. Jego celem jest ustalenie trybu i warunków wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie (art. 1). Stanowi ono rozbudowaną i kompleksową regulację obejmującą zasady wydawania wiz łącznie z tranzytowymi wizami lotniskowymi wraz z określeniem wysokości opłat wizowych. Opłata ta wynosi zasadniczo 60 € – art. 16 ust. 1 Rozporządzenia. Przewidziano jednak szereg odstępstw od tej reguły. Przykładowo dzieci w wieku od lat sześciu do poniżej lat 12 uiszczają opłatę wizową w wysokości 35 euro (art. 16 ust. 2). Wysokość opłaty wizowej jest regularnie weryfikowana w celu odzwierciedlenia kosztów administracyjnych (art. 16 ust. 3). Co więcej, przewidziano zniesienie opłaty względem określonych kategorii osób (m.in. dzieci poniżej 6 roku życia, uczniów, studentów, uczestników studiów doktoranckich i towarzyszących nauczycieli, którzy podróżują w celu podjęcia studiów lub udziału w szkoleniach czy naukowców z państw trzecich podróżujących w celu prowadzenia badań naukowych – art. 16 ust. 4). Przewidziano również możliwość zniesienia opłaty względem m.in. dzieci w wieku od 6 do poniżej 12 lat oraz posiadaczy paszportów dyplomatycznych i służbowych (art. 16 ust. 5).

Ponieważ Rozporządzenie jest stosowane od kilku miesięcy, tj. od kwietnia 2010 r. trudno dziś ocenić jego wpływ na ruchy migracyjne do Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Tego rodzaju analizy będą z pewnością możliwe w nieodległej przyszłości.

Dokonując analizy regulacji prawnych określających charakter granicy RP jako granicy zewnętrznej UE nie sposób pominąć jeszcze jednej ważnej kwestii. Otóż konsekwentne zabezpieczanie granic zewnętrznych UE m.in. przed niebezpieczeństwami nielegalnej imigracji i przestępczości może oznaczać uczynienie z nich swego rodzaju muru uniemożliwiającego właściwe kontakty transgraniczne. Jest to szczególnie istotne w sytuacji państw takich jak Polska, w których czynniki społeczne i gospodarcze przemawiają za pewnym stopniem złagodzenia reżimu przekraczania granic zewnętrznych UE. Instrumentem liberalizującym politykę Unii w tej materii stała się instytucja małego ruchu granicznego (MRG) ustanowiona na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 roku²⁰. Rozporządzenie ustanawia zasady małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich oraz wprowadza w tym celu zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (art. 1 ust. 1). Upoważnia ono państwa członkowskie do zawierania lub utrzymywania w mocy umów bilateralnych z sąsiadującymi państwami członkowskimi w celu wdrażania zasad MRG (art. 1 ust. 2). Zgodnie z Rozporządzeniem mały ruch graniczny oznacza regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną (tj. strefę sięgającą nie dalej niż 30 km od

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz. U. L 243 z 15.09.2009.

²⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz. U. L 405 z 30.12.2006.

granicy²¹) w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych, przez okres nieprzekraczający limitów czasu określonych w Rozporządzeniu (art. 3 pkt 3). Przekraczanie granicy odbywa się na podstawie „zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego”. Warunkiem umożliwiającym przekroczenie granicy – poza posiadaniem zezwolenia – jest brak wpisu co do danej osoby w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS). Osoba ta nie może być również uznana za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich.

Co istotne, Rozporządzenie pozostawia państwom członkowskim określony zakres swobody w kształtowaniu szczegółowych zasad MRG w stosunkach z sąsiadującymi państwami trzecimi. Dotyczy to m.in. maksymalnego dozwolonego czasu trwania nieprzerwanego pobytu w ramach MRG (który jednak nie może przekraczać 3 miesięcy) czy – do pewnego stopnia – kwestii opłat za zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG. W konsekwencji instytucja małego ruchu granicznego może być postrzegana jako element liberalizujący stosunkowo restrykcyjną politykę wizową UE. Z punktu widzenia Polski jest to oczywiście niezwykle istotne. Warto jednak pamiętać, iż szczegóły zasad MRG w stosunkach dwustronnych stanowią przedmiot umowy międzynarodowej. Ważna jest zatem wola obu stron do przyjęcia zasad MRG w kształcie, który wyjdzie naprzeciw aktualnym potrzebom mieszkańców strefy przygranicznej, a jednocześnie nie będzie stał w sprzeczności z prawem unijnym (umowy tego rodzaju podlegają kontroli Komisji – art. 13 Rozporządzenia). Polska podpisała dotąd dwie takie umowy – z Ukrainą²² oraz Białorusią²³, przy czym umowa z Białorusią nie weszła jeszcze w życie. W rejonach przygranicznych są one postrzegane jako szansa na ułatwienie kontaktów transgranicznych, również na ożywienie gospodarcze.

Warto też dodać, iż podobna umowa z Rosją znajduje się w fazie wstępnych rokowań.

Wpływ zmiany statusu granicy na migracje w teorii migracji

Liczne i różnokierunkowe zmiany odnoszące się do polskiej granicy państwowej rodzą konsekwencje o charakterze zarówno społecznym, gospodarczym czy ekono-

²¹ „Jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną, są określone przez zainteresowane państwa w umowach dwustronnych, o których mowa w art. 13. Jeżeli część którejkolwiek takiej jednostki jest położona między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, uznaje się ją mimo to za część strefy przygranicznej” – art. 3 pkt 2.

²² *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku*, Dz. U. 2009, Nr 103, poz. 858.

²³ Umowa o małym ruchu granicznym z Białorusią została podpisana 12 lutego 2010 roku. Sejm wyraził również zgodę na jej ratyfikację w drodze ustawy z 20 maja 2010 r. Niestety po stronie białoruskiej podobne procedury nie zostały zakończone.

micznym. Liberalizacja bądź wprowadzanie restrykcji zasad przekraczania granic rodzi także konsekwencje dla ruchów migracyjnych. W tym kontekście, interesująca staje się odpowiedź na następujące pytanie: na ile zmiany zasad przekraczania granic wpływają na migracje, innymi słowy: czy zmiana reżimu granicy jest istotnym czynnikiem wpływającym na wielkość i charakter ruchów migracyjnych.

Granice, których pierwotną funkcją była ochrona terytorium danego państwa, zapewnienie jego suwerenności²⁴, kontrola napływu tzw. „obcych” niosą implikacje dla mobilności – zarówno mieszkańców własnego kraju, jak i cudzoziemców.

Już w starożytności kraje określając reżim wizowy – posiadając całkowitą w tym zakresie suwerenność – wywierały wpływ na skalę, ale także charakter ruchów migracyjnych. Egzemplifikując, w starożytności funkcją kontroli granicznej było niedopuszczenie na terytorium „obcych”, traktowanych jako najeźdźców, wrogów. Istniały jednak pewne wyjątki, jak nadanie swobody przybywania na dane terytorium wędrownym kupcom, których działalność przynosiła korzyści przyjmującym krajom w postaci dostarczania nieznanych na rynku krajowym dóbr. Przeciwnie sytuacja kontroli granicznej kształtowała się w okresie rozwoju merkantylizmu, idei, w ramach której przywóz towarów do kraju i wiążący się z tym wywóz kruszcu – rozpatrywany jako strata dla kraju importującego – zachęcał poszczególne kraje do wprowadzania ograniczeń na swej granicy.

Interesujące mogą być rozważania, czy wyjaśniające kształt ruchów migracyjnych teorie odnoszą się do kwestii reżimu wizowego jako czynnika kształtującego mobilność. Według najbardziej wpływowej teorii migracji (na gruncie socjologii, choć znajdującej także zainteresowanie wśród przedstawicieli innych dziedzin naukowych) – teorii zaproponowanej przez Lee, tzw. *push-pull theory* – u podstaw podjęcia decyzji o migracji leżą czynniki wypychające (w miejscu pochodzenia) oraz czynniki przyciągające (w miejscu docelowym migracji). Odnośnie migracji legalnych, ekonomicznych – za najistotniejsze czynniki zachęcające do migracji uznane są różnice w PKB oraz sytuacja na rynku pracy (mierzona różnicą w stopie bezrobocia). Podjęcie decyzji o emigracji wynika z konfiguracji czynników wypychających w kraju zamieszkania i przyciągających w kraju docelowym. Wynika stąd, iż czynnikami zachęcającymi do imigracji do danego kraju są głównie wyższe dochody i/lub niższe bezrobocie. Reżim wizowy – pokonanie bariery w postaci otrzymania wize: jej ceny i trudu zdobycia nie są wymienianymi czynnikami istotnymi podczas podjęcia decyzji o migracji, co oznaczałoby, że jest on czynnikiem już uwzględnionym w teorii (teoria odnosi się do migracji swobodnych, nieskrępowanych ograniczeniami administracyjnymi, jak ma to miejsce w ramach jednolitego rynku UE czy na obszarze Stanów Zjednoczonych) lub mało istotnym. Należy jednak uznać, iż wymienione w teorii czynniki push i pull stanowią warunki konieczne, ale niewystarczające by miała miejsce migracja. Nawet w obliczu występowania silnych bodźców do opuszczenia własnego kraju (wysokie bezrobocie, skrajnie niskie dochody) i jednocześnie silnych bodźców zachęcających do przyjazdu do innego kraju (wysoki popyt na pracę, znacznie wyższe wynagrodzenia), migracje

²⁴ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczny ruch osobowy i towarowy Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 167.

(legalne) nie będą miały miejsca bez decyzji kraju o „otwarcu granic” – liberalizacji zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców.

Podstawę rozważań o wpływie reżimu wizowego na ruchy migracyjne, może stanowić neoklasyczna teoria migracji zaproponowana przez Lareey`ego Sjaastada w drugiej połowie XX wieku. Sjaastad postrzega bowiem migrację jako formę inwestycji zasobów ludzkich, dokonującą się w oparciu o analizę kosztów i korzyści mobilności²⁵. Tak sformułowana teoria, badaczom zjawisk migracyjnych pozwala zatem na elastyczny dobór kosztów i korzyści z punktu widzenia ich zainteresowań (dla ekonomistów po stronie kosztów pojawi się np. koszt podróży, po stronie korzyści – przyszłe planowane dochody, dla socjologów: kosztem będzie rozłąka z rodziną). Zacieśnianie reżimu wizowego w postaci np. podwyższenia kosztu otrzymania wizej będzie podwyższał koszty migracji, zniechęcając do niej. Teoria, przynosząc pomoc w określaniu kierunku oddziaływania, nie odpowiada jednak na pytanie, na ile ważne są poszczególne czynniki leżące po stronie kosztów i korzyści.

Należy uznać, że w pewnych granicach reżimu wizowego, zasady przekraczania granic – w szczególności w przypadku migracji długoterminowych – nie będą miały istotnego znaczenia na etapie podejmowania decyzji o migracji. Egzemplifikując, wprowadzanie restrykcji przekraczania granic w postaci podwyższenia kosztu uzyskania wizej, w przypadku zamiaru migracji długookresowej czy osiedleńczej będzie stanowiło niewielki koszt w stosunku do oczekiwanych dochodów z tytułu podjęcia zatrudnienia w kraju przybycia. Jednakże, koszt ten może się okazać relatywnie wysoki w przypadku migracji krótkoterminowych, wahadłowych, i w przypadku tego typu mobilności wprowadzenie restrykcji wizowych może nieść dalej idące konsekwencje.

Kwestię otwarcia granic w kontekście migracji porusza Böhning – autor koncepcji migracji na gruncie politycznym – który odnosi migracje do kwestii niezrealizowanego popytu na rynku pracy. Böhning stwierdza, że migracja ma miejsce jedynie wówczas gdy suwerenne państwa podejmują decyzję o otwarciu granic dla cudzoziemskiej siły roboczej. Autor podaje jednocześnie powód takiego działania – kraje czynią tak w sytuacji niedoboru siły roboczej na krajowym rynku pracy. Migracje mają więc miejsce na skutek otwarcia granic (liberalizacji dostępu na terytorium danego kraju a dokładniej jego rynku pracy), który nastąpił na skutek popytu na cudzoziemską siłę roboczą – migrantów ekonomicznych²⁶.

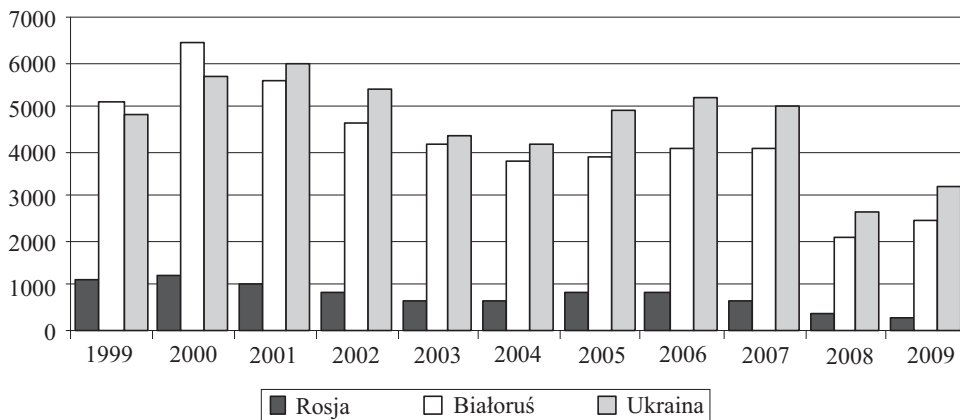
Zmiana statusu granicy a migracje – badania empiryczne

Dokonana analiza materiału statystycznego, pozwala na wyciągnięcie szeregu wniosków dotyczących konsekwencji zmiany statusu granicy (polskiej granicy wschodniej na odcinku z Rosją, Białorusią i Ukrainą, która od 1 maja 2004 r. stała się zewnętrzną granicą UE).

²⁵ P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Warszawa 2005, s. 61–65.

²⁶ *Ibidem*, s. 36.

Wykres 1. Osobowy ruch graniczny w latach 1999–2009 – liczba przekroczeń na wybranych odcinkach wschodniej granicy Polski/zewnętrznej granicy UE przez cudzoziemców przyjeżdżających do Polski



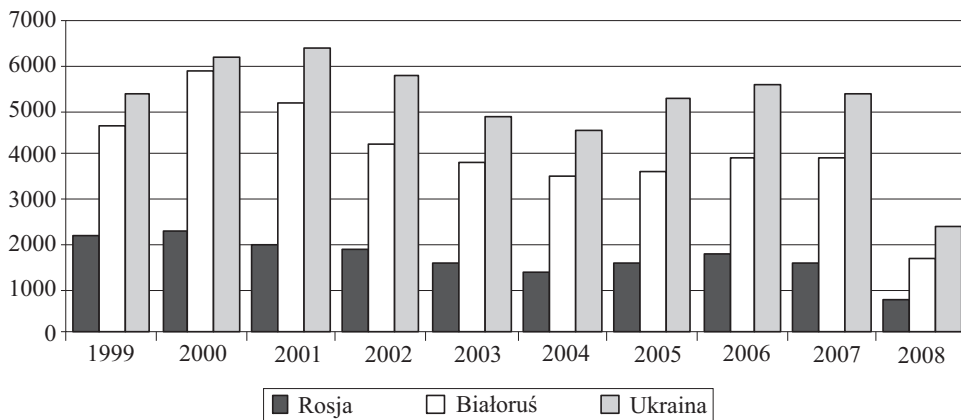
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej; dane dostępne na stronie www.strazgraniczna.pl (dotyczy danych za lata 2008–2009) oraz: dane za lata 1999–2007: *Turystyka w 2008 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, s. 137; *Turystyka w 2007 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 94; *Turystyka w 2006 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 98; *Turystyka w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, s. 94; *Turystyka w 2004 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005, s. 94; *Turystyka w 2004 r. Komentarz analityczny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, s. 8.

Jak wynika z wykresu 1, w okresie od 1999 do 2009 r. można dokonać pewnej periodyzacji kształtowania się osobowego ruchu granicznego do Polski. Lata 1999–2002 to okres licznych przekroczeń granicy – poza wyjątkiem dotyczącym liczby przekroczeń w 2006 r. na odcinku z Rosją – tak wysoka skala zjawiska po 2002 r. nie miała już miejsca. Wprowadzenie obowiązku wizowego w 2003 r. przynosi spadek ruchliwości (z wyjątkiem granicy z Rosją²⁷), jednakże spadek ten ma charakter krótkookresowego trendu, który ulega odwróceniu już w 2005 r. W 2008 roku zanotowano najniższą liczbę przekroczeń w minionym dziesięcioleciu. Dane wskazują jednoznacznie na wpływ wejścia Polski do strefy Schengen na ruch osobowy. W 2008 roku zanotowano spadek przekroczeń granicy o prawie połowę (na granicy z Rosją o 45,85%, na granicy z Białorusią i Ukrainą o – odpowiednio 47,8% i 47,9%). Należy jednak zwrócić uwagę, iż już w 2007 roku – w stosunku do roku 2006 doszło do spadku przekroczeń na wszystkich 3 omawianych granicach. Największy spadek odnotowano na odcinku z Rosją – 18%. Wynika to z podpisania umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Rosją, która – odnośnie przekraczania polskiej granicy – paradoksalnie przyniosła zaostrzenie reżimu wizowego (wzrost ceny uzyskania wizen z 12 do 35 €). Umowa o ułatwieniach wizowych z Ukrainą – podpisana 18 VI 2007 r. wiązała się z wprowadzeniem odpłatności za wizen – dotąd nieodpłatne – kosztowały odtąd 35 €. Jednakże, dane z 2009 roku

²⁷ Można przypuszczać, iż cena wizen dla obywateli Rosji, którzy w największym stopniu przekraczają tę granicę stanowiła niewielki koszt (względnie niższy niż dla obywateli Białorusi) – jako że dobrobyt Rosji (mierzony PKB *per capita*) nie odbiega znacznie od dobrobytu Polski, a w porównaniu do PKB *per capita* Białorusi i Ukrainy jest – odpowiednio – ok. 1/3 i 1/2 wyższy.

ukazują odwrócenie spadkowego trendu. Jedynie na granicy z Rosją doszło do dalszego spadku przekroczeń granicy. Na granicy z Białorusią i Ukrainą odnotowano wzrost o odpowiednio 17,5 i 25,3%.

Wykres 2. Osobowy ruch graniczny w latach 1999–2009 – liczba przekroczeń wschodniej granicy Polski/zewnętrznej granicy UE przez obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy przyjeżdżających do Polski



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Turystyka w 2008 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, s. 139; *Turystyka w 2007 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 96; *Turystyka w 2006 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 100; *Turystyka w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, s. 96; *Turystyka w 2004 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005, s. 96, 102.

Dane dotyczące liczby przekroczeń wschodniej granicy Polski według obywatelstwa przekraczających potwierdzają spadek przyjazdów obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy. W 2008 r. Rosjanie, Białorusini i Ukraińcy przekraczali granicę o – odpowiednio – 52, 57 i 56% mniej niż w roku 2007.

Analiza liczby przekroczeń granicy pozwala na wyciągnięcie wniosku o czasowości spadku przekroczeń polskiej granicy wschodniej/zewnętrznej granicy UE na skutek przyjęcia *aquis* Schengen. Potwierdzają to dane Komisji Spraw Zagranicznych Senatu, zgodnie z którymi już w 2009 r. nastąpił wzrost wydanych wiz w stosunku do roku 2008. W 2009 r. polskie urzędy konsularne na Białorusi, w Rosji i na Ukrainie wydały ich 680,5 tys., co stanowiło 15,5% wzrost w stosunku do roku poprzedniego²⁸.

Doświadczenia z wprowadzenia obowiązku wizowego w październiku 2003 r. w stosunku do obywateli Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Ukrainy wskazują, że nowy reżim wizowy wpłynął na spadek przyjazdów obcokrajowców (w okresie od października 2003 r. do lutego 2004 r. odnotowano spadek przyjeżdżających z tych krajów o odpowiednio 44%, 45% i 70%) jednakże w kolejnych miesiącach trend ten uległ odwróceniu. Oznacza to, iż efekty zmiany reżimu wizowego w kierunku jego zaostrzenia mają w znacznej mierze charakter krótkookresowy, wymagający dostosowania do

²⁸ *Diariusz Senatu nr 54*, 16–31 marca 2010 r., posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych 24.03.2010, www.senat.gov.pl.

nowej sytuacji (wyższe koszty wiz, inna procedura uzyskania wizy). W przypadku zmiany reżimu wizowego w związku z wdrożeniem *acquis* Schengen, można spodziewać się, że podjęcie takich wyzwań jak skrócenie okresu przystosowania się do nowych zasad wjazdu na terytorium Polski przez obywateli krajów z nią sąsiadujących pozostających poza strefą, drogą zapewnienia przejrzystości i dostępności informacji o nowych warunkach wjazdu, efekt w postaci spadku liczby przyjazdów do Polski obywateli zza wschodniej granicy nie wpisze się w długotrwały trend.

Schengen a migracja zarobkowa do Polski

Interesujące mogą wydać się wyniki analizy napływu do Polski migrantów ekonomicznych. Zwrócenie szczególnej uwagi na tę kategorię napływających cudzoziemców jest uzasadnione pojawiającym się zapotrzebowaniem polskiego rynku pracy na imigrantów ekonomicznych. Od 2006 r. podejmowano w Polsce wiele działań zachęcających do napływu imigrantów zarobkowych²⁹.

Pomimo wstąpienia do UE Polska nie jest wymieniana jako główny kraj docelowy imigrantów zza wschodniej granicy (przykładowo, wśród preferowanych przez ukraińskich emigrantów krajów docelowych Polska znalazła się dopiero na 6 pozycji, za Rosją, Niemcami, Hiszpanią, Włochami i Portugalią)³⁰. Można więc mówić o niskiej zdolności konkurencyjnej Polski jako kraju imigracji. W związku z wprowadzeniem restrykcji wizowych obawiano się dalszego spadku zainteresowania napływem cudzoziemskiej siły roboczej. Statystyki wskazują jednak, że czynnik ten nie zahamował napływu imigrantów ekonomicznych. Można przypuszczać, że cena wizy jest kosztem stosunkowo niewielkim w stosunku do planowanych uzyskanych dochodów z tytułu imigracji i o ile zapewne brana jest pod uwagę na etapie podejmowania decyzji o wybo-

²⁹ Od 2006 r. dokonano szeregu zmian w zakresie katalogu cudzoziemców uprawnionych do wykonywania pracy na terytorium RP bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Rozporządzenie MPiPS z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę poszerzyło katalog cudzoziemców o kategorię obywateli państw graniczących z Polską, wykonujących pracę związaną z rolnictwem, ogrodnictwem i hodowlą zwierząt przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące w ciągu pół roku. Mocą Rozporządzenia MPiPS z dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę zwolniono z wymogu uzyskania zezwolenia na pracę obywateli państw graniczących z RP bez względu na rodzaj wykonywanej pracy na terytorium RP, a Rozporządzenie MPiPS z dnia 29 stycznia 2008 r. umożliwiła podjęcie pracy przez obywatela państwa graniczącego z Polską już nie na okres 3 miesięcy w ciągu kolejnych 6 miesięcy, lecz na okres pół w ciągu roku. Rozporządzenie MPiPS z dnia 2 lutego 2009 r. wprowadziło zwolnienie z wymogu uzyskania zezwolenia na pracę m.in. absolwentów polskich szkół ponadgimnazjalnych lub stacjonarnych studiów wyższych, w tym doktoranckich; a także objęcie zwolnieniem z wymogu uzyskania zezwolenia w zakresie działalności podejmowanej na okres 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy obywateli państw, z którymi Polska współpracuje w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności ustanowionymi między tymi krajami a UE.

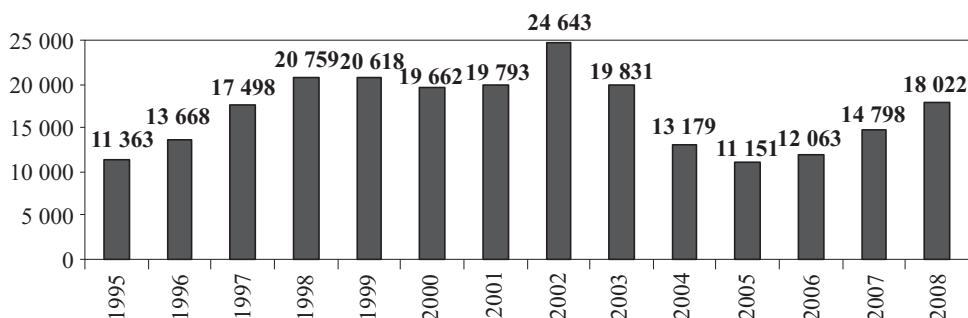
³⁰ K. Iglicka, *Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej w ramach obszaru legalnej migracji pracowniczej na lata 2007–2012*, „Raporty i Analizy”, nr 1/07, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 5.

rze kraju imigracji, to nie stanowi czynnika dalece istotnego, stanowiącego barierę w imigracji do Polski.

Dokładna ocena liczby cudzoziemców przebywających w Polsce stwarza wiele trudności, jako że, część z obcokrajowców podejmujących zatrudnienie w Polsce nie wymaga otrzymania zezwolenia³¹, a ponadto liczba wydanych zezwoleń nie obejmuje imigrantów nielegalnych, przeważających nad imigracją legalną i szacowaną na kilkaset tysięcy³².

Skala imigracji zarobkowej w Polsce pozostaje na niskim poziomie (w roku 2008 liczba cudzoziemców, których podjęcie pracy w Polsce wymagało uzyskania zezwolenia na pracę wyniosła 18 tys.³³). W kontekście wpływu zmiany reżimu wizowego na ruchy migracyjne do Polski, interesujące okazują się wyniki analizy dotyczące nie skali a dynamiki zjawiska. W 2008 r. – pomimo przyjęcia dorobku Schengen i wprowadzenia restrykcji wizowych – doszło do znacznego wzrostu udzielonych zezwoleń na pracę (o prawie 22% w stosunku do roku 2007). Ponadto, liczba oświadczeń pracodawców, na podstawie których można w sposób uproszczony dokonać zatrudnienia na okres

Wykres 3. Liczba wydanych zezwoleń na pracę dla obcokrajowców w Polsce w latach 1995–2008*



* Od maja 2004 roku, dane nie obejmują pozwoleń dla obywateli krajów EOG, które nie wprowadziły okresów przejściowych w swobodnym przepływie pracowników z Polski – obywatele tych krajów na zasadzie wzajemności byli zwolnieni z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pracę. Od stycznia 2007 roku, z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę zwolnieni są obywatele już wszystkich krajów EOG. Stąd od lutego 2007 r. dane nie obejmują zezwoleń na pracę obywateli krajów EOG i Szwajcarii.

Źródło: Dla roku 2008: *Rocznik Demograficzny Polski 2009*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, s. 446; dla 2007 r.: *Rocznik Demograficzny Polski 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 472; dla lat 2005–2006: *Rocznik Demograficzny Polski 2007*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 458; dla 2004 r.: *Rocznik Demograficzny Polski 2005*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005, s. 445; dla lat 1995–2003: *Rocznik Demograficzny Polski 2004*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004, s. 441.

³¹ Na mocy art. 87 pkt 1 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, do wykonywania pracy na terytorium Polski są uprawnieni m.in. cudzoziemcy posiadający status uchodźcy, zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, zgodę na pobyt tolerowany, a także cudzoziemcy, którzy korzystają z ochrony czasowej na terenie Polski. Poszerzenie katalogu podmiotów, które na mocy art. 87 ust. 2 są zwolnione z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę nastąpiło w drodze przyjęcia Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, która weszła w życie 29 marca 2008 r.

³² P. Kaczmarczyk, R. Stefańska, J. Tyrowicz, *Cudzoziemcy w Polsce*, Biuletyn nr 6, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008, s. 6.

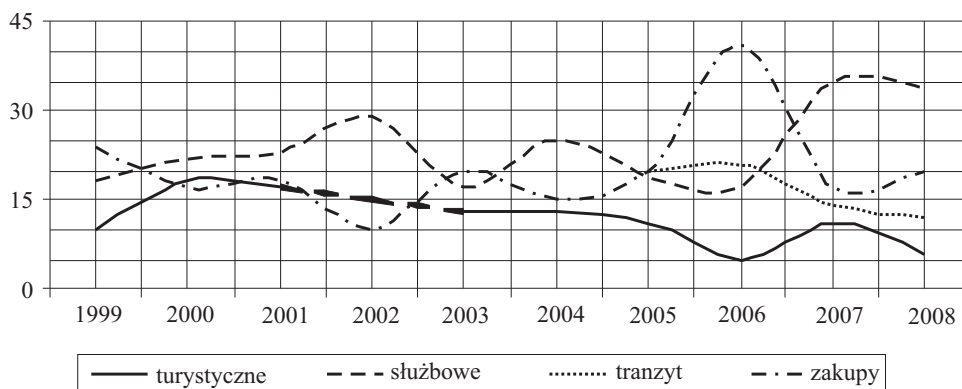
³³ *Rocznik Demograficzny Polski 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 472.

6 m-cy w ciągu roku bez zezwolenia na pracę obywateli Rosji, Białorusi, Ukrainy, Mołdawii a od 30 XI 2009 r. – także Gruzji – stale rośnie, i w 2009 r. wyniosła 191,5 tys., co stanowiło 23% wzrost w stosunku do roku poprzedniego (w 2008 r. złożono 156 105 oświadczeń, a w II kw. 2007 r.: 23 284).

Schengen charakter migracji do Polski

Interesujące mogą wydać się wyniki badania dotyczącego zmiany celów przyjeżdżających do Polski obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy. Po 2007 r. doszło do odwrócenia proporcji przyjazdów w celu dokonania zakupów na rzecz przyjazdów służbowych. Spadkowi uległ udział przyjazdów tranzytowych a od 2008 r. także przyjazdów turystycznych. Dwuletni okres analizy nakazuje ostrożność przy wyciąganiu wniosków stąd napływających, nasuwać się jednak może przypuszczenie, że wysoki koszt uzyskania wizy jest stosunkowo wysoką barierą obniżającą atrakcyjność podróży w celach zakupów.

Wykres 4. Cele przyjazdu obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy do Polski w latach 2000–2009

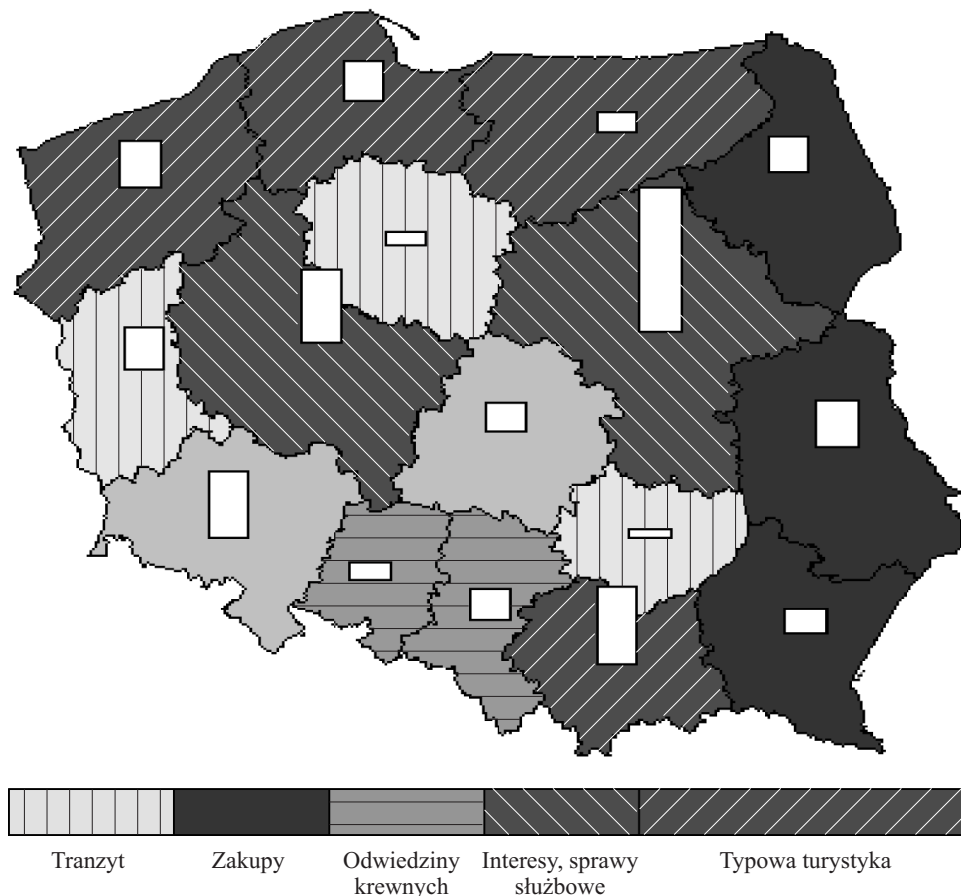


Źródło: Badania Instytutu Turystyki: <http://www.intur.com.pl/tendencje.htm>.

Zmiana skali i charakteru przyjazdu do Polski jest w szczególności widoczna, odczuwalna przez regiony przygraniczne – tam głównym celem przyjazdu są zakupy obcokrajowców (mapa 1). Według badań Instytutu Turystyki, przeciętnie w roku 2007 pozostawiali oni 253 USD podczas pobytu 1 osoby w Polsce (przeciętny obywatel Rosji, Białorusi i Ukrainy wydawał w Polsce odpowiednio 177, 135 i 169 USD).

Spadek przyjazdów obywateli krajów trzecich – sąsiadujących z Polską pozostaje więc szczególnie wrażliwy w regionach Polski silnie powiązanych z popytem odwiedzających konsumentów zza wschodniej granicy. Wystąpienie trudności gospodarczych i społecznych na obszarze wschodnich województw Polski w związku ze znacznym spadkiem przyjazdów w celu zakupów musi prowadzić do procesów dostosowawczych, np. z zakresu przekwalifikowania odtąd wolnych zasobów pracy, a także poprawiających mobilność terytorialną, zachęcającą do podejmowania działalności zarobkowej na innych obszarach. Wyzwaniem staje się ponadto wykorzystanie szansy

z ruchu tranzytowego przez Polskę. Obsługa tego ruchu może utrzymać istniejące miejsca pracy w regionach przygranicznych, jednakże pod warunkiem wybierania drogi przewozu przebiegającej przez nasz kraj (także Słowacja i Węgry są w stanie zapewnić ruch tranzytowy do zewnętrznej granicy UE)³⁴, co wymaga niezbędnych nakładów na odpowiednią infrastrukturę.



Mapa 1. Przyjazdy turystów zagranicznych do Polski w 2008 r. wg odwiedzanych województw i głównych celów pobytu

Źródło: badania Instytutu Turystyki, dostępne na stronie: http://www.intur.com.pl/turysci2007_1.htm.

Kolejne wyzwania, które stanęły przed Polską na skutek ograniczenia przyjazdów przez wschodnią granicę w związku z wdrożeniem *acquis* Schengen to usprawnienie samej procedury wydawania wiz. Poprzez wprowadzenie przez polskie placówki dyplomatyczne nowych rozwiązań technicznych i informatycznych, zredukowano kolejki

³⁴ A. Kołakowska, M. Krystyniak, A. Żelazo, *Acquis Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej i innych państwach przystępujących do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r.*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, nr 3(19), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, s. 111.

ubiegających się o wizę, a dzięki realizowanemu projektowi e-konsulatów, umożliwiającemu składanie wniosków wizowych przez Internet na Ukrainie poprzez system składanych jest około 250 wniosków³⁵.

Podejmowanie dyskusji na temat negatywnych konsekwencji wdrożenia *acquis* Schengen zdaje się być zasadne i przynosić wymierne rezultaty znajdujące odzwierciedlenie w działaniach odpowiednich organów. Zmniejszenie negatywnych konsekwencji przyjęcia dorobku Schengen powinno kierować uwagę na możliwość stosowania pewnych narzędzi przewidzianych w dorobku Schengen, jak wizy wielokrotnego wjazdu, zmniejszenie wymogów na etapie starania się o wizę od osób godnych zaufania. Istotne w tym zakresie jest możliwe jak najszybsze zawarcie/wprowadzenie w życie umów z Rosją i Białorusią o tzw. małym ruchu granicznym.

Liberalizacja reżimu wizowego skierowana do obywateli krajów ościennych przynieść może nie tylko wymierne efekty ekonomiczne – wzrost przyjazdów w celach biznesowych, tranzytowych czy zarobkowych. Niezwykle istotną konsekwencją mobilności jest związana z nią możliwość bezpośredniego nawiązywania kontaktów – w szczególności odnosi się to do obywateli Białorusi – stanowiąca pobudkę do transformacji prowadzącej do zmian demokratycznych i zmierzającej do budowy gospodarki wolnorynkowej. Stąd zasadne działania zmierzające do liberalizacji reżimu wizowego, by wschodnia granica Polski po zmianie statusu na zewnętrzną granicę UE nie stanowiła nowego muru, nie stała się – przywołując trafną paralelę W. Orłowskiego – europejską rzeką Rio Grande³⁶.

³⁵ Dziennik Senatu nr 54, 16–31 marca 2010 r., posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych 24.03.2010, www.senat.gov.pl.

³⁶ W. M. Orłowski, *Konsekwencje ekonomiczne Schengen, Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów...*, op. cit., s. 107.

O autorach

Tomasz Dubowski, doktor, pracownik Uniwersytetu w Białymstoku, Wydziału Prawa, Wydziału Administracji w Siedlcach. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół instytucji i procesów decyzyjnych Unii Europejskiej oraz stosunków zewnętrznych UE. Autor oraz współautor szeregu publikacji w tym obszarze, m.in. *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej, Partnerstwo Wschodnie – wymiary realnej integracji* (redakcja wspólnie z M. Zdanowicz oraz A. Piekutowską).

Hanna Dumala – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce; adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Izabela Janicka – absolwentka wydziału Filologii Germańskiej na Uniwersytecie Łódzkim oraz Podyplomowego Studium Marketingu na Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu i Podyplomowego Studium Studia Europejskie w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Tytuł doktora nauk humanistycznych uzyskała w 2002 roku w Instytucie Zachodnim w Poznaniu na podstawie pracy *Obraz transformacji polskiej i relacji polsko-niemieckich w prasie niemieckiej w latach 1989/90–1998*. Jej zainteresowania problematyką stosunków polsko-niemieckich zaowocowały trzema monografiami i wieloma artykułami z tego zakresu. Obecnie pracuje na stanowisku docenta w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Pile.

Jarosław Jańczak – politolog, doktor nauk humanistycznych. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół integracji europejskiej, granic i pograniczy oraz problematyki skandynawskiej. Adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz na Uniwersytecie Europejskim Viadrina we Frankfurcie nad Odrą. Koordynator polsko-niemieckiego programu Double Degree: Master of European Studies/Master of Political Science. Członek Rady Polityki Zagranicznej.

Krzysztof Koźbial – doktor, adiunkt w Instytucie Europeistyki UJ w Krakowie, wykładowca PWSZ w Oświęcimiu. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół tematyki regionalizmu i federalizmu w Europie, dziejów krajów obszaru niemieckojęzycznego, systemów politycznych państw europejskich oraz historii i zagadnień politologicznych najmniejszych krajów Europy ze szczególnym uwzględnieniem Liechtensteinu.

Aleksandra Kruk – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Katedrze Badań Niemcoznawczych w Wyższej Szkole Studiów Międzynarodowych w Łodzi. Dziedziny badań: polityka zagraniczna Republiki Federalnej Niemiec; system partyjny Niemiec.

Mirosława Laszuk – doktor nauk politycznych, adiunkt w Katedrze Ekonomii i Nauk Społecznych na Wydziale Zarządzania Politechniki Białostockiej. Specjalizuje się w prawie celnym oraz polityce celnej.

Emilia Modelmog-Anweiler – absolwentka europeistyki na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz programu Double Degree in European Studies na Uniwersytecie Wiedeńskim. Doktorantka w Instytucie Europeistyki UJ. Stypendystka CEEPUS (Uniwersytet Wiedeński 2007), Sokrates Erasmus (Uniwersytet w Bolonii 2005). Uczestniczyła w wielu programach i konferencjach

międzynarodowych m.in. IMPREST na Uniwersytecie w Maastricht (2006), EUROPÆUM na Uniwersytecie w Bonn (2008), CVEK Centre for the Research of Ethnicity and Culture (2010). Interesuje się problematyką tożsamości społecznych i kulturowych oraz polityką migracyjną.

Mirosław Natanek – doktor, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Doktorat uzyskany na Wydziale Historycznym UJ omawiał działalność Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w latach 1957–1992. Studiował integrację europejską na Université Paul Valéry Montpellier III. Autor kilkunastu artykułów związanych z działalnością Rady Europy i jej współpracy z europejskimi organizacjami samorządów lokalnych i regionalnych. Zainteresowania badawcze: historia integracji europejskiej, historia stosunków międzynarodowych w Europie po II wojnie światowej oraz wpływ samorządów na procesy integracji europejskiej. Stypendysta programu CEEPUS, stypendysta The Ryoichi Sasakawa Young Leader Fellowship Grant (SYLFF Fellow). Wykładowca m.in. na Université Catholique Louvain – la – Neuve, Peter Pazmany Catholic University Budapest, Palacky University, Olomouc. W obecnej kadencji (2008–2012) zastępca dyrektora Instytutu Europeistyki UJ.

Magdalena Perkowska – mgr, doktorantka na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w Katedrze Prawa Karnego. Jej główne zainteresowania naukowe obejmują prawo karne, kryminologię, przestępczość cudzoziemców oraz wybrane zagadnienia szwajcarskiego prawa karnego.

Agnieszka Piekutowska – dr nauk ekonomicznych; Zakład Prawa Europejskiego Katedry Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; zainteresowania badawcze obejmują m.in. następujące zagadnienia: europejska integracja gospodarcza, polityka spójności UE, procesy globalizacji.

Elżbieta Ptak – doktorantka w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego i asystent naukowo-dydaktyczny w Zakładzie Socjologii Medycyny UJ CM. Swoje zainteresowania naukowe skupia wokół zagadnień migracji międzynarodowych, społeczności lokalnych oraz jakościowych metod badawczych.

Janusz Solak – był pracownikiem Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Zajmował się problematyką stosunków międzynarodowych, polityką bezpieczeństwa, doktrynami wojennymi i strategiami państw europejskich w aspekcie analiz i prognoz bezpieczeństwa. Autor m.in. książek: *Niemcy w NATO* (1998); *Siedemnaście kroków do NATO* (1999); *Rumunia. Narodowe i ponadnarodowe aspekty integracji ze strukturami atlantyckimi* (2004); *Moldawia: Republika na trzy pęknięcia* (2009) oraz kilkudziesięciu artykułów w periodykach naukowych, polskich i zagranicznych.

Katarzyna Stachurska-Szczesiak – doktor, adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Współzałożyciel sieci europejskiej Centrum Dokumentacji Europejskiej (CDE) w Lublinie, od 2007 roku kierownik CDE UMCS. Zainteresowania badawcze: południowy wymiar Unii Europejskiej (proces barceloński, Europejska Polityka Sąsiedztwa), polityka informacyjna UE oraz zagadnienia z zakresu metodologii badań stosunków międzynarodowych.

Swietłana Sydun – magister ekonomii. W roku akademickim 2008/2009 była stypendystką Polsko-Amerykańskiej Komisji Fulbrighta, odbywała studia podyplomowe na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji. Obecnie jest doktorantką I roku studiów na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na UAM. Przygotowuje rozprawę doktorską na temat transformacji Ukrainy w kierunku europejskiej demokracji rynkowej. Zainteresowania naukowe: ustroje polityczne i procesy transformacyjne państw obszaru WNP.

Cezary Trościak – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: stosunki polsko-niemieckie, mniejszość niemiecka w Polsce, procesy transformacji społeczno-kulturowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych, społeczne skutki członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej. Autor pracy *Kształtowanie się pogranicza polsko-niemieckiego po II wojnie światowej* i innych artykułów poświęconych tej problematyce. W Collegium Polonicum członek zespołów badawczych zajmujących się badaniem problematyki pogranicza polsko-niemieckiego.

Marta Zobeniak – doktorantka w Zakładzie Najnowszej Historii Politycznej Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu. Zainteresowania: polityka międzynarodowa, współczesne stosunki międzynarodowe, problematyka europejska.