

Krakowskie Studia Międzynarodowe

MIĘDZY WOLNOŚCIĄ A BEZPIECZEŃSTWEM:
W POSZUKIWANIU EUROPEJSKICH
PRIORYTETÓW

redakcja
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XIII) Kraków 2016



THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise

Krakowskie Studia Międzynarodowe

MIĘDZY WOLNOŚCIĄ A BEZPIECZEŃSTWEM:
W POSZUKIWANIU EUROPEJSKICH
PRIORYTETÓW

redakcja
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XIII) Kraków 2016



XIII: 2016 nr 4

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:**

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

Sev Ozdowski, Australia

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor tematyczny/Subject Editor:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficina Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, C 224; 30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficina@afm.edu.pl

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing: *Oleg Aleksejczuk*

Redaktor językowy/Proofreading: *Kamil Jurewicz, Daria Podgórska, Halina Baszak Jaroń*

Projekt okładki/Cover design: *Igor Stanisławski*

Opracowanie graficzne okładki/Preparation of the project of the cover: *Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2016

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/
The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

Wszystkie numery kwartalnika „Krakowskie Studia Międzynarodowe”
są dostępne w wolnym dostępie (open access).

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

SPIS TREŚCI

- 7 **Bogusława Bednarczyk:** Wprowadzenie
- 13 **Jerzy Zdanowski:** Państwo Islamskie a kryzys ładu powestfalskiego na Bliskim Wschodzie. Konsekwencje dla Zachodu
- 29 **Magdalena Bainczyk:** Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy UE a Ukrainą elementem budowy bezpieczeństwa europejskiego. Wybrane aspekty swobodnego przepływu osób
- 53 **Tomasz Dobrowolski:** Wyniki wyborów w Austrii w latach 2015–2016 w kontekście kryzysu migracyjnego oraz odradzania się ksenofobii i nacjonalizmu
- 79 **Bogusława Bednarczyk:** Human Rights Education in the Context of the European Policy against Discrimination based on Disability: the Main Challenges Faced by the Disable Population in the Area of Freedom and Security
- 101 **Renata Pawlik:** Miara prawnokarnej ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa jednostki w zakresie działalności gospodarczej na przykładzie odpowiedzialności karnej za niezgłoszenie wniosku o upadłość spółki handlowej (art. 586 k.s.h.)
- 127 **Tomasz Młynarski:** Bezpieczeństwo energetyczne Polski a swoboda wyboru źródeł energii w kontekście unijnej polityki klimatyczno-energetycznej
- 139 **Katarzyna Lorenc:** Wolność mediów a bezpieczeństwo państwa
- 157 **Barbara Ostrowska:** Procesy integracyjne w turystyce europejskiej
- 175 **Seweryn (Sev) Ozdowski:** Australia: Immigration and Multiculturalism

VARIA

- 251 **Jerzy Malec:** Jan Staszków (1948–2016). *In memoriam*
- 257 **Marian Banach:** Doktor Jan Staszków (1948–2016). Wspomnienie

SPIS TREŚCI

SPRAWOZDANIA

- 265 **Bogusława Bednarczyk:** The 7th International Conference on Human Rights Education: „Addressing the Challenges of Civil Society”, Santiago de Chile, 12–15 grudnia 2016 r.
- 271 **Seweryn (Sev) Ozdowski:** Canberra Multicultural Community Forum: „Reclaiming Australian Multiculturalism: Policy and Practice in a Shifting Landscape” – Leader’s Reception, Albert Hall, 8 September 2016
- 281 **Noty o autorach**
- 283 **Informacje dla autorów**
- 285 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**
- 287 **Lista recenzentów**

Bogusława Bednarczyk

WPROWADZENIE

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z podstawowych celów integracji europejskiej. UE wspiera państwa członkowskie w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. W ostatnich 20 latach w tym obszarze odnotowano duże zmiany: zrodziło się wiele inicjatyw, programów politycznych oraz instrumentów prawnych na szczeblu Unii.

Traktat z Lizbony nadał wielkie znaczenie utworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wprowadził szereg nowych istotnych elementów: skuteczniejszą i bardziej demokratyczną procedurę podejmowania decyzji, która stanowiła odpowiedź na zlikwidowanie podziału na filary i przyczyniła się do zwiększenia odpowiedzialności i legitymizacji działań UE, rozszerzenia uprawnień Trybunału Sprawiedliwości oraz podkreślenia nowej roli parlamentów narodowych. Prawa podstawowe zostały wzmocnione dzięki karcie praw podstawowych UE, która obecnie jest prawnie wiążąca, oraz przez zobowiązanie Unii Europejskiej do przystąpienia do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zapewnienie ochrony i promocji określonych wartości stało się jednym z podstawowych celów integracji europejskiej. Wśród wspomnianych wartości szczególne miejsce zajmuje demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawa. Z kolei po dekadach zdecydowanej dominacji integracji gospodarczej w strukturach Wspólnot Europejskich, wraz z powstaniem Unii Europejskiej kwestie związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem – zarówno samej Unii, jej państw członkowskich, jak i jej oby-

wateli – stały się jednymi z głównych obszarów współpracy państw członkowskich UE, a wg niektórych badaczy wysunęły się na czoło procesu integracji europejskiej.

Niniejszy numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” wskazuje na wielowątkowość i złożoność uwarunkowań, jakie stoją przed Unią Europejską w obliczu wyzwań natury ekonomicznej, społecznej i politycznej, a zarazem na charakter i skalę problemów, z którymi boryka się współczesna Europa, aby rzetelnie i skutecznie chronić prawa i wolności swoich mieszkańców. Unia Europejska nie ma wprawdzie charakteru struktury państwowej, lecz nie jest także klasycznie rozumianą organizacją międzynarodową. Reprezentowane przez nią cechy pozwalają określić ją jako byt oryginalny, charakteryzujący się ogromną skalą różnego typu powiązań integracyjnych. Powiązania te są znacznie silniejsze niż w przypadku jakiegokolwiek innego ugrupowania integracyjnego i sprawiają, że Unia – traktowana jako całość – może występować na arenie światowej jako odrębny uczestnik stosunków międzynarodowych. Powoduje to, że znacznie bardziej nadaje się ona do porównań z podstawową kategorią tych uczestników, a więc z państwami, niż z organizacjami czy ugrupowaniami międzynarodowymi, mającymi znacznie luźniejsze struktury oraz zdecydowanie mniejsze kompetencje niż UE.

Prezentowane artykuły ukazują rozwój polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE, jej najważniejsze założenia i wyzwania na nadchodzące lata. Nie można też zapominać, że wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość to cele, które należy realizować równolegle. Aby je osiągnąć, wszystkie środki bezpieczeństwa powinny zawsze szanować demokrację, praworządność i być zgodne z prawami podstawowymi jednostki, zasadami konieczności i proporcjonalności oraz podlegać właściwemu nadzorowi demokratycznemu. Teksty przedstawiają aksjologiczne oraz funkcjonalne aspekty problemów związanych z funkcjonowaniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej – wynikających z narastającego konfliktu pomiędzy dążeniem UE do zapewnienia praw podstawowych z jednej strony i do umacniania bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich z drugiej. Autorzy wskazują na różnorodne działania Unii Europejskiej prowadzone w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w których dopatrzeć się można także pewnej sprzeczności wynikającej z konfliktu pomiędzy odmiennymi wartościami, w oparciu o które przestrzeń ta jest budowana.

Spśród wyzwań XXI w. migracje i wielokulturowość stają się zjawiskami szczególnie istotnymi w ramach poszukiwania europejskich priorytetów pomiędzy ochroną praw i wolności człowieka a zapewnieniem bezpieczeństwa w sytuacji narastającego kryzysu społecznego i politycznego. Migracje i wielokulturowość nie są niczym nowym dla państw europejskich. Tym, co nadaje im obecnie szczególny charakter, jest ich intensywność oraz nieznany dotąd wpływ na politykę zarówno poszczególnych państw, jak i całych regionów. Kryzys mi-

gracyjny, który dotyka Europę od 2015 r. jest największy po II wojnie światowej i nic nie wskazuje na to, aby w dłuższej perspektywie miał osłabnąć. Bezradność Unii Europejskiej w zakresie walki z kryzysem obudziła w Europie skrajne prawicowe nastroje. W wielu krajach to partie sprzeciwiające się przyjmowaniu uchodźców i imigrantów nadały ton kampaniom wyborczym i wyprowadziły na ulice setki tysięcy ludzi. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje także fakt, iż związki między migracją a bezpieczeństwem stanowią od dawna istotny element współczesnych stosunków międzynarodowych. Polityka migracyjna będzie skuteczna, jeżeli będzie opierać się na skutecznej polityce integracyjnej. Choć kompetencje te leżą przede wszystkim w gestii państw członkowskich, Unia Europejska powinna wspierać działania rządów krajowych, władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanych w złożony i długoterminowy proces propagowania integracji i wzajemnego zaufania.

Biorąc pod uwagę fakt, iż kryzys migracyjny to obecnie jedno z najpoważniejszych wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska, a w samej Europie brak wypracowanej, skutecznej i jednolitej polityki integracyjnej wobec narastającej fali migracji, Redakcja „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” postanowiła sięgnąć do doświadczeń polityki integracji wielokulturowej wypracowanych od dziesięcioleci w społeczeństwie Australii. Europejski kryzys polityki migracyjnej i integracyjnej wymaga weryfikacji i zharmonizowania priorytetów w zakresie działań w płaszczyźnie wolności i bezpieczeństwa, a obszerne studium analityczne dra Seweryna Ozdowskiego – prof. honorowego Uniwersytetu w Sydney, prezesa Australijskiej Komisji Wielokulturowości i wieloletniego Rzecznika Praw Obywatelskich Australii – przedstawiające historię kształtowania się wielokulturowej społeczności Australii oraz problemy integracji wielokulturowej, stanowi niezwykle cenny przykład zastosowania odpowiednich mechanizmów społecznych, ekonomicznych i edukacyjnych w procesie integracji opartej na równości szans i respektowaniu praw jednostki, a także precyzyjnym określeniu granic praw i zobowiązań wobec państwa spoczywających na wszystkich grupach społecznych i etnicznych.

W okresie wielkiego kryzysu migracyjnego zostają wystawione na próbę idee integracji europejskiej oraz solidarności. Praktyka okazała się daleka od wartości zapisanych w katalogach praw człowieka Unii Europejskiej czy Rady Europy. Odnosząc się bezpośrednio do kryzysu europejskiego związanego z masowym napływem imigrantów i uchodźców w latach 2015–2016, autor ocenia – w oparciu o doświadczenia australijskiego systemu migracyjnego i jego sukcesy w integracji migrantów i uchodźców z australijskim społeczeństwem – że ogromnie istotne jest zrozumienie i długoterminowe zaangażowanie na rzecz skutecznej polityki integracji, oraz podkreśla, że jej powodzenie zależy przede wszystkim od poziomu lokalnego: znacznie łatwiej byłoby zapewnić współpracę i solidarność, gdyby uczyniono więcej w zakresie praktycznych i pragmatycznych rozwiązań. W sprawach związanych z integracją powinno się korzystać

z rozległej wiedzy władz lokalnych i regionalnych. W konkluzji swoich rozważań autor podkreśla, że aby reforma europejskiej polityki migracyjnej się powiodła, niezbędna jest konsekwentna integracja migrantów w społeczności lokalnej. W związku z tym Unia musi realizować niezbędne w tym obszarze działania na poziomie krajów członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych.

Przeprowadzona przez dra Ozdowskiego wnikliwa analiza złożonych zjawisk demograficznych i migracyjnych zachodzących w Australii, w których swój udział mają także Polacy, oraz odniesienia do przyczyn braku skutecznie funkcjonującej europejskiej strategii integracji wielokulturowej w Europie – stanowić może cenny wkład do europejskiej debaty na temat wyzwań, jakie niosą współczesne procesy modernizacyjne. Promocja australijskiej myśli naukowej poprzez niniejszą publikację może rozpocząć nowy okres w międzynarodowych dyskusjach na temat migracji i wielokulturowości. Materiał przedstawiony przez dra Ozdowskiego zawiera, oprócz głęboko merytorycznego przedstawienia problemu, także część ocenną, która odnosi się do szans i zagrożeń stojących dziś przed Europą.

W opinii Redakcji znamienne jest, że wielokulturowość stała się nie tylko elementem oficjalnej polityki i przedmiotem badań akademickich, lecz wpłynęła także na nowe podejście do zjawisk społecznych oraz na styl życia współczesnych Australijczyków, sytuując ten kraj na wyjątkowej pozycji w skali globalnej. Temat szczególnego modelu polityki wielokulturowości przyjętego i realizowanego w Australii jest rzadko podejmowany w ramach studiów migracyjnych w Europie, dlatego mamy nadzieję, że opublikowany artykuł dra Seweryna Ozdowskiego choć częściowo przyczyni się do wypełnienia luki w wiedzy w tej dziedzinie.

Intencją autorów publikujących teksty w niniejszym numerze „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” jest ukazanie dokonanych już zmian i przeobrażeń obecnie zachodzących w procesach poszukiwania właściwych europejskich priorytetów w trudnym okresie, kiedy wybór pomiędzy bezpieczeństwem a wolnością nastrocza dylematy nie tylko społeczne i polityczne, ale również głęboko moralne. Tematyka publikowanych tekstów jest dość zróżnicowana. Wiąże się to z różnorodnymi zainteresowaniami naukowymi autorów oraz z wielowartościowością tematu europejskich wartości i różnych priorytetów we wszystkich grupach krajów – rozwiniętych gospodarczo i rozwijających się. W krajach rozwijających się jest to przede wszystkim chęć ułatwienia i przyspieszenia procesów rozwoju gospodarczego, który przebiega na wielu płaszczyznach. W procesie integracji nakładają się na siebie problemy ekonomiczne, polityczne, społeczne, militarne, prawne i organizacyjne. Kształtuje się wspólny mechanizm decyzyjny państw integrujących się oraz narasta zakres różnorodnej wymiany i regulacji działań wśród uczestników. Dotychczasowe doświadczenia działań integracyjnych dowodzą, że dopiero w określonych warunkach historycznych, materialnych i mentalnych można w sposób efektywny realizować międzynarodową in-

tegrację regionalną z pożytkiem dla jej uczestników, a jednocześnie bez szkody dla otoczenia zewnętrznego.

Kwartalnik „Krakowskie Studia Międzynarodowe” zawiera prace autorów polskich i zagranicznych, które są publikowane w języku polskim oraz w językach kongresowych. „Studia” – kierowane do grona osób zainteresowanych problematyką prawną, politologiczną i kulturoznawczą, a także zagadnieniami współczesnej ekonomii – uzyskały 9 punktów w systemie ewaluacji czasopism naukowych MNiSW. Wszystkie zamieszczane w kwartalniku prace są recenzowane. Niniejszy numer został stworzony przez naukowców i doktorantów Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz badaczy współpracujących z naszą uczelnią od wielu lat. Tom zamykają Varia oraz sprawozdania z najważniejszych konferencji naukowych, w których uczestniczyli pracownicy uczelni w 2016 r.

Czekamy na wszelkie uwagi i opinie. Zapraszamy do współpracy.

Jerzy Zdanowski

PAŃSTWO ISLAMSKIE A KRYZYS ŁADU POWESTFALSKIEGO NA BLISKIM WSCHODZIE. KONSEKWENCJE DLA ZACHODU

Wprowadzenie

Od ogłoszenia w 2014 r. przez islamską organizację o nazwie Państwo Islamskie w Iraku i Lewancie samozwańczego kalifatu – quasi-państwa na terytorium Iraku oraz Syrii o nazwie Państwo Islamskie¹ – powstało wiele opracowań i analiz na temat istoty, charakteru, a nade wszystko miejsca nowej struktury we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Najczęściej porównywano ją do talibów i Al-Kaidy – islamistycznych organizacji stosujących terror i nawołujących do świętej wojny przeciwko Zachodowi. Z punktu widzenia ideologii oraz formy działalności politycznej (walka zbrojna) podobieństwa między tymi organizacjami są widoczne. Jednak bardzo istotne są różnice. Porównując Państwo Islamskie z talibami i Al-Kaidą, można powiedzieć, że jeśli talibowie, Al-Kaida i dziesiątki innych organizacji dżihadystycznych działały w ramach państw narodowych i nie kwestionowały suwerenności tych państw, a jedynie oskarżały ich elity polityczne o to, że rządzą bez społecznego przyzwolenia, to Państwo Islamskie odrzuciło model państwa narodowego i zakwestionowało zasadę terytorialności, a tym samym – ideę granic, czyli podstawę porządku, który zrodził pokój westfalski. Mimo że zjawisko

¹ W latach 2006–2013 istniała organizacja o nazwie Islamskie Państwo w Iraku. W 2013 r. zmieniła ona nazwę na Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie (Ad-Daula al-Islamijja fi al-Irak wa-sz-Szam). Arabska nazwa Państwa Islamskiego to Ad-Daula al-Islamijja.

Państwa Islamskiego jest specyficznie bliskowschodnie, to jego narodziny należy rozpatrywać w szerszym kontekście globalizacji i kryzysu ładu światowego.

Pokój westfalski a współczesne stosunki międzynarodowe

Pokój westfalski z 24 października 1648 r. zakończył wojnę trzydziestoletnią i stał się jednym z ważniejszych wydarzeń w nowożytnej historii. Państwa, które go podpisały, przyjęły zasadę suwerenności jako podstawę powojennego ładu w Europie. Zasada ta oznaczała, że każdy z sygnatariuszy zobowiązał się respektować integralność terytorialną pozostałych sygnatariuszy i nie ingerować w ich wewnętrzne sprawy. Tym samym podmiotami stosunków międzynarodowych stały się suwerenne państwa. Ich władcy lub władze uzyskiwały przyzwolenie na sprawowanie absolutnej, suwerennej władzy nad ludnością, która mieszkała w granicach terytorium danego państwa. Jednocześnie nie miały one jakiegokolwiek władzy nad ludnością innych państw. Idea absolutnej suwerenności nad określonym terytorium zrodziła pojęcie granic państwa, które stawały się nienaruszalne i były trwałe tak długo, jak długo władze danego państwa sprawowały suwerenną władzę nad ludnością. Poza zasadami absolutnej suwerenności, nieograniczonej jurysdykcji nad ludnością, integralności terytorialnej, samookreślenia formy rządów i nieingerencji w wewnętrzne sprawy innego państwa system westfalski zakładał, iż siły poszczególnych państw będą się równoważyły i ta współzależność zapewni trwały pokój².

We wczesnej nowoczesności podmiotem suwerenności stał się naród, co uwarunkowało przekształcenie się monarchii w państwo narodowe. Było ono jednak nadal centralnie zarządzaną jednostką terytorialną z określonymi granicami, w ramach których mieszkała ludność utożsamiająca się z terytorialnym państwem. Według Jürgena Habermasa konsekwencją tego, że naród stał się źródłem państwowej suwerenności, był proces kształtowania się „demokratycznej wspólnoty woli”, która zastąpiła więź etniczną w charakterze spoiwa łączącego mieszkańców terytorium państwa. Tak było przynajmniej w Europie³.

Westfalski model państwa był przeciwieństwem modelu imperialnego, który nie uznawał ustabilizowanych granic i przewidywał rozszerzanie strefy wpływów w wyniku ekspansji terytorialnej. Model państwa imperialnego nie zanikł wraz z podpisaniem pokoju westfalskiego, czego przykładem mogą być podboje terytorialne państw europejskich w Azji i Afryce, nazwane wojnami kolonialnymi, oraz próby powiększenia terytorium kosztem przeciwnika (przykład konfliktu francusko-niemieckiego o Alzację i Lotaryngię). Również funkcjonowanie Imperium Osmańskiego, które było częściowo państwem europejskim, świadczy o ży-

² Zob. *Treaty of Westphalia, October 24, 1648*, http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp [dostęp: 28.09.2016].

³ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, tłum. B. Markiewicz, Warszawa 1993, s. 9.

wotności modelu imperialnego. Jednak w tych wszystkich przypadkach ekspansja terytorialna nie wykluczała pojęcia granic – wręcz odwrotnie: miała na celu jedynie ich przesunięcie i wytyczenie ich na nowo, czego przykładem był podział Afryki przez państwa europejskie. W wielu przypadkach granice te były sztuczne, co stało się później przyczyną konfliktów oraz wojen. Jednocześnie władze kolonialne obejmowały podbitą ludność swoją jurysdykcją i uznawały, że ich władza nad koloniami jest suwerenna. Zasady pokoju westfalskiego zostały w ten sposób wykorzystane dla uprawomocnienia europejskich rządów nad ludnością Azji i Afryki⁴.

Warte uwagi jest to, że elity rdzennej ludności w koloniach, które zmusiły w końcu państwa europejskie do wycofania się z Azji i Afryki, odrzuciły zasadę absolutnej jurysdykcji i suwerennej władzy państw kolonizatorskich nad koloniami, ale nie zakwestionowały istnienia stworzonych przez nie państw jako takich i uznały granice wytyczone przez kolonizatorów. Dopiero później, w okresie niepodległości, integralność terytorialna wielu nowych państw została zakwestionowana przez część ludności – głównie mniejszości religijne i etniczne – która czuła się bądź zmarginalizowana, bądź zagrożona wyginięciem z powodu polityki władz państwowych⁵.

System westfalski jako gwarant pokoju i bezpieczeństwa zapewnił pewien ład w stosunkach międzynarodowych, ale nie zdołał zapobiec dwóm wojnom światowym w XX w. Pociągnęły one za sobą śmierć milionów ludzi i zrewidowały prawne podstawy porządku światowego. „System westfalski, który miał zastąpić wojny religijne, został sam zastąpiony przez wojny o rynki gospodarcze pod sztandarem ideologii narodowych”⁶. Transformacja – czy też erozja westfalskiego modelu współistnienia suwerennych państw na bazie akceptacji zasady nieingerowania w wewnętrzne sprawy innych państw jako podstawy systemu stosunków międzynarodowych trwała kilka dekad i – według niektórych autorów – stała się widoczna po 1989 r. Ważnym czynnikiem tej erozji było powstanie ponadnarodowych instytucji w rodzaju Ligii Narodów i Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej, ASEAN-u, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy też Międzynarodowego Trybunału Karnego, których działalność oznaczała ograniczenie absolutnej suwerenności państwa w granicach jego terytorium. Kolejnym elementem osłabiającym suwerenność państwa stała się pozycja korporacji międzynarodowych. Wiele z nich zaczęło osiągać obroty wyższe niż produkty krajowe brutto wielu państw. W 2001 r. wśród 100 największych

⁴ Zob. M. Mihatsch, *Welcome to the post-Westphalia Dystopia*, Mada Masr, 21.08.2014, <http://www.madamasr.com/en/2014/08/21/opinion/u/welcome-to-the-post-westphalia-dystopia/> [dostęp: 29.09.2016].

⁵ Por. D. Chatty, *Displacement and Dispossession in the Modern Middle East*, Oxford 2010, s. 76–77; M.E. Yapp, *The Near East Since the First World War. A History to 1955*, London 1996, s. 7–10.

⁶ E.A. Engle, *The Transformation of the International Legal System: The Post-Westphalian Legal Order*, „Quinnipiac Law Review” 2004, vol. 23, nr 23, s. 2, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020475 [tłum. J.Z., dostęp: 29.09.2016].

gospodarek świata znajdowało się tylko 49 państw. Pozostałą część zajmowały korporacje międzynarodowe. Na ok. 200 korporacji przypadło wówczas 27,5% rynku światowego. Rola korporacji wzrastała w miarę wypierania przez potencjał gospodarczy potencjału militarnego w charakterze głównej siły stanowiącej o pozycji danego państwa. Nie bez znaczenia dla suwerenności państw była działalność organizacji przestępczych o zasięgu globalnym: piratów, terrorystów, handlarzy bronią i narkotykami. Jak się okazało, nawet najpotężniejsze państwa nie zdołały wyeliminować zagrożeń dla swojej suwerenności ze strony tych organizacji, nie-
respektujących granic państwowych ani zasady jurysdykcji władz państwowych nad określonym terytorium⁷.

Jednak najważniejszym czynnikiem okazał się proces utwierdzania praw człowieka, które uzyskały legitymizację prawną na bazie ustawodawstwa krajowego oraz prawa międzynarodowego i stworzyły dla pojedynczych obywateli ochronę przed wszechwładzą państwa. Towarzyszył temu gwałtowny wręcz rozwój organizacji pozarządowych, z których te największe stały się ważnymi niepaństwowymi podmiotami w stosunkach międzynarodowych⁸.

Państwo Islamskie a ład światowy

Narodziny Państwa Islamskiego wpisują się w logiczny ciąg wydarzeń na Bliskim Wschodzie, którym początek dało powstanie w Egipcie w 1928 r. organizacji o nazwie Stowarzyszenie Braci Muzułmanów. Działacze tej organizacji sformułowali ideologię polityczną na bazie wskazówek o ustroju społeczno-politycznym zawartych w Koranie oraz jego teologicznych interpretacjach. Ideologia ta, nazwana islamizmem, stała się konkurentem dla świeckich ideologii rozwojowych pochodzenia europejskiego, propagowanych przez elity rządzące państwami Bliskiego Wschodu przy wsparciu ze strony Zachodu. Ideologia Państwa Islamskiego nawiązuje do głównych koncepcji islamizmu. Propaganda tego państwa często nawiązuje do pojęcia *takfir*, koranicznej koncepcji ekskomuniki – wyklęcia tych, którzy stali się apostatami. W ideologii Państwa Islamskiego ekskomunika obejmuje wszystkie istniejące państwa, ich przywódców oraz społeczeństwa jako skażone złem i niewłaściwie rozumiejące przesłanie Boga zawarte w Koranie. Chodzi oczywiście także – lub przede wszystkim – o państwa muzułmańskie, sprowadzone przez

⁷ *Ibidem*; T. Wahl, *If, as Many Have Argued, We Now Live in a Post-Westphalian Age, What Then Replaced the Nation-State System? And What is its Principle Feature?*, Quora, 14.01.2016, <https://www.quora.com/If-as-many-have-argued-we-now-live-in-a-post-Westphalian-age-what-then-replaced-the-nation-state-system-And-what-is-its-principle-feature> [dostęp: 3.10.2016].

⁸ Por. D.B. Hollis, *Private Actors in Public International Law: Amicus Curiae and the Case for the Retention of State Sovereignty*, "Boston College International and Comparative Law Review" 2002, vol. 25, nr 2, s. 235–236, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1170&context=iclr> [dostęp: 4.10.2016].

swoje skorumpowane i ateistyczne elity na drogę grzechu i niewiele różniące się od chrześcijan oraz Żydów, którzy wypaczyli sens Objawienia i będą za to potępieni. Państwo Islamskie pozytywnie wyrażało się o bardzo wąskiej grupie przywódców i myślicieli świata muzułmańskiego. Należą do niej liderzy pierwszego pokolenia dżihadystów Osama bin Laden, Abu Musab az-Zarkawi i Abdullah Jusuf Azzam (mentor Osamy bin Ladena z czasów wojny w Afganistanie), a także Muhammad al-Mursi, były prezydent Egiptu, odsunięty od władzy przez wojsko w lipcu 2013 r. Tematem łączącym się z koncepcją takfiru jest dżihad, termin również koraniczny i różnie interpretowany przez samych muzułmanów. Państwo Islamskie prezentuje najbardziej skrajną interpretację dżihadu: jako walki zbrojnej dla osądzenia apostatów już tu na Ziemi, w imieniu Boga, z pełnym poświęceniem się dla tej sprawy, ze śmiercią jako męczeństwem włącznie⁹.

Również retoryka w publikacjach Państwa Islamskiego nawiązuje do wcześniejszych organizacji dżihadystycznych. Występują tu terminy, którymi posługiwali się wcześniej Bracia Muzułmanie, Wspólnoty Islamskie w Egipcie, Al-Kaida i talibowie. Organizacje te określały ludzi Zachodu jako „krzyżowców” (*salibijjun*), „niewiernych” (*kuffar*), „syjonistów” (*sihjunijjun*) i „Szatana” (*taghut*), a politykę Zachodu wobec Bliskiego Wschodu – jako kolejną „wyprawę krzyżową” (*hamla salibijja*). O muzułmanach, którzy nie przyłączyli się do Państwa Islamskiego lub go nie poparli, mówiono najczęściej jako o „apostatach” (*murtaddun*)¹⁰.

Ideolodzy islamizmu odnoszą się także do modelu ładu światowego. Według nich świat jest teocentryczny, a głównym źródłem wiedzy jest Koran. Świat jest jednocześnie monocentryczny – w takim sensie, że islam jest jedyną religią prowadzącą do Boga, a w Koranie zawarta jest myśl o doskonałym systemie społeczno-politycznym. Przejściowo świat jest dwubiegunowy, co oznacza istnienie z jednej strony islamu, a z drugiej – innych religii i systemów politycznych. Świat islamu jest światem pokoju; świat innych religii i idei to świat wojny (*dar al-harb*)¹¹. Sajjid Kutb, czołowy ideolog islamizmu w Egipcie latach 50. i 60. XX w., uważał, że ideologie Zachodu wyczerpały swoją konstruktywną siłę z powodu sekularyzacji państwa i ateizacji społeczeństwa i że zastąpi je islam jako religia światowa potrafiąca zaspokoić duchowe potrzeby człowieka lepiej niż jakakolwiek inna religia na świecie¹².

⁹ Por. M. Styszyński, *Confrontation and the Reconciliation Process among Islamists after the Arab Spring*, „Hemispheres. Studies on Cultures and Societies” 2015, vol. 30, nr 2, s. 89–95.

¹⁰ *Ibidem*, s. 98; J. Zdanowski, *Współczesna muzułmańska myśl społeczno-polityczna*. Nurt Braci Muzułmanów, Warszawa 2009, s. 75.

¹¹ M. al-Ghazzali, *Misr bayna al-dawla al-diniyya wa al-madaniyya* [Egipt między państwem religijnym a państwem świeckim], [w:] *al-Dar al-Misriyya li-l-Nashr wa al-Tawzi'*, red. S. Sarhan, Cairo 1992, s. 44; H. al-Banna, *Muzakkarat al-da'wah wa al-da'iya* [Wspomnienia o powołaniu i głoszeniu Słowa], Beirut–Damascus 1983, s. 72; S. Qutb, *Nahwa mujtama' islami* (*Towards an Islamic Society*), Amman 1969, s. 8.

¹² Zob. S. Kutb, *Ma'alim fi al-tariq* [Słupy milowe na drodze], Beirut–Cairo 1983, s. 62.

Islamizm kontestuje więc ład światowy i proponuje swoją wizję świata. W przypadku Państwa Islamskiego kontestacja ta wyraża się bardziej w tym, jak jest ono skonstruowane i jak funkcjonuje, niż w formie traktatów teologicznych interpretujących święte teksty. Państwo Islamskie nie wydało na razie teoretyka islamizmu, a jego przywódcy to ludzie młodzi, niewykształceni i mający powierzchowną wiedzę nie tylko o teologii muzułmańskiej i prawie, ale i o samym islamie. Kalif Al-Baghdadi, sądząc po jego kazaniach do wiernych, był zręcznym propagandzistą, ale nie teologiem. Zachowując liturgiczny styl wypowiedzi, przekazywał słuchaczom polityczne przesłania ukierunkowane na realizację bieżących zadań członków organizacji. W odniesieniu do teologii muzułmańskiej na uwagę zasługują interpretacje Al-Baghdadiego dotyczące koranicznych koncepcji dżihadu. Przywódca Państwa Islamskiego propagował „martyrologiczną” formę dżihadu – jako wysiłku podejmowanego nie tyle w celu samodoskonalenia się (jak to ujmują ortodoksja sunnicka), ile poświęcenia się na rzecz zwalczenia wroga i utwierdzenia wartości islamu w świecie, z oddaniem dla tej sprawy życia włącznie¹³.

Z punktu widzenia zasad ładu powstfalskiego Państwo Islamskie trudno określić jako państwo¹⁴. Z jednej strony istnieją w jego ramach służby wojskowe i cywilne, podporządkowane kierowniczemu szczeblowi władzy wykonawczej, świadczące usługi edukacyjne, zdrowotne i finansowe. Osoby zatrudnione w tych służbach są urzędnikami otrzymującymi wynagrodzenie. Istnieje aparat władzy sądowniczej, który wymierza sprawiedliwość zgodnie z prawem religijnym. Funkcjonuje – i to bardzo sprawnie – aparat ideologii i propagandy. Z drugiej strony, struktura zwana Państwem Islamskim nie jest terytorialnie zintegrowana i nie ma granic. Państwo Islamskie jest tam, gdzie jego bojownicy mają przewagę nad przeciwnikami i gdzie funkcjonują jego cywilne służby. Terytorialna fragmentacja i nieokreślone granice sprawiają, że poszczególne jednostki utożsamiające się z tą strukturą nie są przywiązane do określonego miejsca, lecz jedynie do określonej idei. Nie utożsamiają się też z konkretną narodowością. Do końca 2015 r. ponad 30 grup dżihadystycznych z różnych państw świata zadeklarowało, że uznają zwierzchnią władzę kalifa Al-Baghdadiego. Były wśród nich grupy z Egiptu, Libii, Algierii, Afganistanu, Jemenu i Arabii Saudyjskiej. Mniej liczne organizacje z Indonezji, Filipin, Kosowa, Sinkiangu w Chinach oraz Kaukazu również przyłączyły się do Al-Baghdadiego¹⁵.

Należy podkreślić, że w każdym przypadku deklarowano przyłączenie do Państwa Islamskiego także i terytorium, na którym działała dana grupa. W ten

¹³ M. Styszyński, *op. cit.*, s. 98.

¹⁴ Volker Perthes posłużył się terminem *ruling organization* (niem. *Herrschaftsverband*). Zob. *The Sykes-Picot Agreement and the End of the 20th-century Middle East. An Interview with Volker Perthes*, Goethe Institut, <http://www.goethe.de/ges/prj/nzv/per/en15123936.htm> [dostęp: 6.10.2016].

¹⁵ Zob. C. Glenn, *The ISIS Primer*, Wilson Center, 19.11.2015, <https://www.wilsoncenter.org/article/the-isis-primer#sthash.amU6Ts2o.dpuf> [dostęp: 9.10.2016].

sposób następowała aksjologiczna negacja istniejących historycznie państw i kwestionowanie ich suwerenności, czemu towarzyszyło tworzenie nowej wspólnoty politycznej – przede wszystkim symbolicznej, ale także i terytorialnej, o płynnych granicach i specyficznej suwerenności, oraz – co najważniejsze – państwa bez narodu w europejskim rozumieniu tego słowa¹⁶. Zjawisko Państwa Islamskiego wpisało się w tym samym w proces, który na gruncie badań politologicznych Gilles’a Deleuze’a i Félix’a Guattariego w latach 70. XX w. został nazwany „deterytorializacją” – w odniesieniu do globalizacji kulturowej i na określenie stosunków społecznych, które nie odnoszą się do określonego terytorium geograficznego i są kształtowane przez ludzi jako mieszkańców Ziemi jako planety¹⁷. Deterytorializacja to jeden z głównych elementów składowych globalizacji i jednocześnie jeden ze skutków tego zjawiska. W sensie antropologicznym wyraża ona stałe osłabianie związku kultury z miejscem w geograficznym rozumieniu tego słowa. „Pewne zjawiska i relacje kulturowo-społeczne coraz wyraźniej przekraczają granice danego terytorium w warunkach, które rodzą się we współczesnych społeczeństwach kapitalistycznych”¹⁸ – piszą John Clarke i Fabian Kessl. Warunki te to mediatyzacja, masowa migracja i komodyfikacja. Ponieważ koncepcja terytorializacji wiąże się z zagadnieniem tożsamości, to pogłębianie się zjawiska deterytorializacji obejmuje również możliwość utraty tożsamości, co pobudza procesy reterytorializacji, a więc budowanie nowej tożsamości w drodze kształtowania lub narzucania nowych symboli, wartości i zachowań¹⁹.

Dla islamizmu termin „naród” w europejskim rozumieniu tego słowa nigdy nie istniał. W ideologii tej występował koraniczny termin *umma*, oznaczający polityczną wspólnotę wszystkich muzułmanów. Jej podstawą była więc religia – ta więź, która złączyła podzielonych na plemiona mieszkańców Arabii jeszcze w czasach Mahometa. Koncepcja nacji odnosząca się do Państwa Islamskiego nie jest bynajmniej nowa na gruncie islamizmu. Taka koncepcję promował już w latach

¹⁶ W literaturze zaczęto określać ten proces terminami *jihadi nation-building project* lub *a nation-building project without a nation*. Por. *The Sykes-Picot Agreement...*

¹⁷ Zob. C. Crain, *What is a Territory?*, *The Mantle*, 22.07.2013, <http://www.mantlethought.org/philosophy/what-territory> [dostęp: 2.10.2016].

¹⁸ J. Clarke, F. Kessl, *De-Territorialization and Re-Territorialization of “the social”*. *A Debate*, „Social Work and Society” 2008, vol. 6, nr 1, s. 146, <http://www.socwork.net/sws/article/view/84/146> [dostęp: 7.10.2016].

¹⁹ Spośród wielu publikacji wydawanych przez Państwo Islamskie najbardziej popularne stało się czasopismo „Dabiq”, w którym prezentowano zagadnienia dotyczące funkcjonowania społeczeństwa i ładu międzynarodowego (zob. <http://www.clarionproject.org/news/islamic-state-isis-isil-propaganda-magazine-dabiq#>, dostęp: 7.10.2016). Na temat funkcjonowania Państwa Islamskiego i propagowania przez nie terroryzmu zob. <https://news.siteintelgroup.com>. W 2015 r. ideologia Państwa Islamskiego prezentowana była stronie <https://www.alplatformmedia.com/vb/index.php>, która po arabsku nosiła nazwę *al-Minbar al-jihadi al-ilami*. Na stronie tej regularnie podawano nazwy organizacji z całego świata muzułmańskiego, które składały przysięgę wierności kalifowi Al-Baghdadiemu. We wrześniu 2016 r. Państwo Islamskie zaczęło publikować nowe czasopismo „Rumiyah” (zob. <https://news.siteintelgroup.com/tag/106.html>).

20.–30. XX w. Hasan al-Banna, założyciel Stowarzyszenia Braci Muzułmanów²⁰. Państwo Islamskie jako pierwsze wciela ją w życie²¹.

Deterytorializacja państwa łączy się z internacjonalizacją tożsamości jego członków. Internacjonalizacja jest *de facto* islamizacją tożsamości jednostek. Państwo Islamskie rekrutuje bojowników z różnych państw i różnej narodowości. Etniczność i przynależność państwowa są odrzucane jako więzy solidarności grupowej²². Poczucie solidarności ma tworzyć religia, której wybrane treści są przekazywane „obywatelom” w drodze intensywnej indoktrynacji. W życiu codziennym więź grupowa rodzi się na bazie bodźców finansowych, patrymonialnego systemu kontroli nad kobietami oraz doświadczeń seksualnych²³.

Dlaczego Bliski Wschód?

Państwo Islamskie narodziło się na Bliskim Wschodzie i w określonej jego części nie bez przyczyny. Pierwszym impulsem do formowania się nowej struktury politycznej była deprywacja sunnitów w Iraku po ingerencji USA i ich sojuszników w wewnętrzne sprawy tego państwa w 2003 r. W jej następstwie władzę w Iraku przejęła większość szyicka, która była dotąd marginalizowana przez mniejszość sunnicką. Zmiana władzy ujawniła podziały społeczeństwa na tle religijnym, plemiennym i etnicznym i zapoczątkowała marginalizację tym razem mniejszości sunnickiej. Wśród 26 mln uchodźców na Bliskim Wschodzie sunnici stanowili w 2016 r. prawie 85%. Znaleźli się w defensywie także w Syrii, Libii i Jemenie. W Iraku po 2003 r. rozpoczęły się prześladowania sunnitów. W rejonach zamieszkałych przez szyitów i Kurdów dochodziło wręcz do polowań na sunnickich właścicieli ziemskich, których mordowano z całymi rodzinami i zagarniano ich własność. Prawie 2,5 mln irackich sunnitów (których łączna liczba oceniana była w 2016 r. na 7 mln) musiało uciekać ze swoich miejsc zamieszkania. Większość

²⁰ Patrz: koncepcje H. al-Banny – twórcy islamizmu w XX w. w: *Madżmu'a rasa'il al-imam asz-szahid Hasan al-Banna* [Zbiór listów imama męczennika Hasana al-Banny], Kair 1992. Tłumaczenie niektórych pism na język polski w: J. Zdanowski, *Współczesna muzułmańska myśl społeczno-polityczna...*, s. 238–245.

²¹ Wydaje się przy tym, że nie wynika to ze znajomości dzieł twórców islamizmu – H. al-Banny czy Abu al-Ala al-Maududiego – gdyż w publikacjach Państwa Islamskiego nazwiska te się nie pojawiają. Trudno znaleźć w nich również nazwisko S. Kutba, który uważany jest za twórcę idei dżihadyzmu – co jest zastanawiające i wymagałoby bardziej dokładnego zbadania.

²² Jest tak przynajmniej formalnie, gdyż wiadomo, że w walce z przeciwnikami w Syrii Państwo Islamskie tworzy oddzielne oddziały Czeczenów, Tunezyjczyków, Nigeryjczyków i Europejczyków dla ułatwienia komunikacji między członkami oddziałów i uzyskania tym samym lepszego efektu działań.

²³ *Islamic State Fighters Offer Sex Slaves for Sale on Facebook*, South China Morning Post, 29.05.2016, <http://www.scmp.com/news/world/middle-east/article/1958487/islamic-state-fighters-offer-sex-slaves-sale-facebook> [dostęp: 8.10.2016].

uciekinierów znalazła schronienie w irackim Kurdystanie, gdzie są wszakże traktowani jako cudzoziemcy i muszą starać się o pozwolenie na pobyt. 1,5 mln z nich opuściło Irak. Ta sytuacja była doskonałą pożywką dla wzmocnienia siły wojujących sunnickich islamistów z Al-Kaidy i dla formowania się sunnickiego Państwa Islamskiego. Kiedy bojownicy nowej organizacji odbijali tereny z rąk Kurdów oraz irackich milicji szyickich, a następnie przekazywali je sunnickim właścicielom, poparcie dla Państwa Islamskiego wzrastało²⁴.

Drugim impulsem były napięcia wewnątrz wielu społeczeństw bliskowschodnich, które ujawniła tzw. arabska wiosna z 2011 r. Pokazała ona, że Bliski Wschód boryka się z poważnymi problemami społeczno-gospodarczymi, pogłębianymi przez wysoki przyrost naturalny. Wydarzenia te pokazały także, że na Bliskim Wschodzie rodzą się oddolne ruchy antysystemowe pobudzane przez nowe sposoby komunikowania się i że rozwijają się one w środowiskach zarówno świeckich, jak i religijnych, złączonych wspólną konfrontacją z autorytarnym reżimem politycznym. Po osiągnięciu wspólnego celu, jakim jest odsunięcie od władzy skorumpowanej elity, współpraca ta może wszakże przerodzić się w konflikt na tle światopoglądowym. Złożoność sytuacji wynika także z tego, że podziały światopoglądowe nakładają się na Bliskim Wschodzie na podziały religijne, etniczne i plemienne. Co więcej, na poziomie globalnym region ten jest obszarem peryferyjnym i swoje interesy promują tu zarówno wielkie mocarstwa (USA, Rosja, Chiny), jak i globalni gracze niepaństwowi – międzynarodowe koncerny i światowe organizacje gospodarcze. Wiele państw regionu jest słabych i potrzebuje wsparcia silniejszych patronów; inne są silne na tyle, by aspirować do przywództwa na szczeblu regionalnym (Arabia Saudyjska, Iran, Turcja, Egipt), ale nie na tyle, by obyć się bez zewnętrznego wsparcia.

Oddziaływanie czynnika zewnętrznego na sprawy regionu i pośrednio na powstanie Państwa Islamskiego można przy tym uznać za kluczowe. Należy bowiem brać pod uwagę to, że dzisiejsza mapa polityczna Bliskiego Wschodu jest wytworem epoki kolonialnej i że współczesny Bliski Wschód został stworzony przez państwa Zachodu po 1918 r. Imperium Osmańskie, które panowało nad światem arabskim (poza Marokiem), było strona przegraną w I wojnie światowej i musiało zaakceptować plany rozbiorowe narzucone przez zwycięskich aliantów oraz fakt utworzenia przez nich nowych państw. Idea rozbioru Imperium Osmańskiego znalazła wyraz w kilku planach, z których najbardziej znane stało się Porozumienie Sykes-Picot ratyfikowane przez Francję i Wielką Brytanię 15–16 maja 1916 r. Mimo że nie weszło w życie w całości, to w wielu aspektach powojenny ład na Bliskim Wschód ukształtowany został pod wpływem głównych założeń tego porozumienia o utworzeniu nowych jednostek terytorialnych – najpierw mandatów,

²⁴ Por. *The Day After: Iraq's Sunni Minority*, „The Economist”, 8.10.2016, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21708263-once-islamic-state-defeated-what-will-iraqs-angry-sunnis-do-next-day> [dostęp: 8.10.2016].

a później formalnie niezależnych państw z ludnością arabską. Jednostki te miały być kontrolowane przez mocarstwa europejskie i miały służyć realizacji interesów tych mocarstw²⁵. Nowe państwa – Syria, Irak, Liban, Palestyna i Jordania (wówczas Transjordanja) nigdy wcześniej nie były samodzielne politycznie. O ich istnieniu i kształcie zadecydowały negocjacje między Wielką Brytanią i Francją. Palestynę „wykrojono” z dawnej osmańskiej prowincji Syrii, a Transjordanję – z Palestyny. Z Syrii wydzielono później Liban. O utworzeniu państwa Irak zadecydowano w Londynie, tak samo jak i o osobie króla nowego państwa. Intronizacja władcy odbyła się w takim pośpiechu, że nie zdążono skomponować hymnu, w związku z czym odegrano hymn brytyjski. Francja z kolei zadecydowała o utworzeniu Syrii. Kraj ten był bardzo zróżnicowany religijnie i etnicznie. W 1920 r. ok. 85% mieszkańców wyznawało islam, a pozostali – chrześcijaństwo. 80% muzułmanów było sunnitami, a pozostali – szyitami. Wśród szyitów było kilka odłamów, z których najbardziej liczebni, alawici (nusajryci), mieszkający głównie w regionie Latakii, stanowili ok. 12% populacji kraju. W początkowym okresie władze francuskie rozważały podział kraju na osiem jednostek na wzór kantonów szwajcarskich oraz wydzielenie rejonu Bejrutu w odrębną jednostkę polityczną pod nazwą Wielkiego Libanu. Ostatecznie w 1925 r. regiony Damaszku i Aleppo połączono i nazwano Republiką Syryjską, a dopiero w 1942 r. dołączono do nich regiony Latakia i Dżabal ad-Duruz²⁶.

Państwo Islamskie odrzuca granice ustanowione na Bliskim Wschodzie po 1918 r. przez mocarstwa europejskie jako sztuczne i robi to z powodów politycznych, uwarunkowanych ideologiczną wrogością islamizmu do Zachodu jako świata judeochrześcijańskiego. Trzeba jednak powiedzieć, że pożywką dla tej nienawiści bez wątpienia była agresywna polityka Zachodu wobec muzułmańskiego Bliskiego Wschodu w XX i XXI w. Ingerencja militarna Wielkiej Brytanii i Francji na Bliskim Wschodzie w 1956 r., agresja ZSRR na Afganistan w 1981 r. czy ingerencja USA i ich sojuszników w Iraku w 2003 r. i w Libii w 2011 r. dobitnie ilustrują tezę o silnym oddziaływaniu czynnika zewnętrznego na region oraz ogólną refleksję, że prawo międzynarodowe i moralność stawiane są w stosunkach międzynarodowych na pierwszym miejscu jedynie wtedy, kiedy jest to celowe. Bliski Wschód pozostaje regionem, którego teraźniejszość jest bardzo silnie związana z epoką kolonialną. Można się wręcz zastanawiać, czy kolonializm naprawdę odszedł tam do przeszłości. Przykładem może być seria negocjacji na temat zakończenia wojny domowej

²⁵ Tekst trójstronnego porozumienia o podziale Imperium Osmańskiego, negocjowanego między Wielką Brytanią, Francją i Rosją od 26 kwietnia do 23 października 1916 r., podaje J.C. Hurewitz, *The Middle East and North Africa in World Politics: a Documentary Record*, vol. 2: *British-French Supremacy, 1914–1945*, New Haven–London 1979, s. 60–64. Włochy na mocy układu z Saint-Jean-de-Maurienne, podpisanego 18 sierpnia 1917 r. z Wielką Brytanią i Francją, miały otrzymać po wojnie Izmir i Konyę. Zob. *Ibidem*, s. 94–95; zob. także: A.L. Macfie, *The End of the Ottoman Empire, 1908–1923*, London–New York 1998, s. 110.

²⁶ Zob. J. Zdanowski, *Stosunki międzynarodowe na Bliskim Wschodzie w XX wieku*, Kraków 2012, rozdział 2 i 3.

w Syrii, w których uczestniczą delegacje wielu państw i tylko wyselekcjonowani przedstawiciele ludności samej Syrii. Same negocjacje i przebieg wojny w tym kraju są w dużym stopniu funkcją stosunków amerykańsko-rosyjskich²⁷.

Formułowaniu postulatu o odrzuceniu ładu powestfalskiego na Bliskim Wschodzie sprzyjają niezakończone i częściowo nieudane procesy budowania narodów w granicach nowych wspólnot politycznych utworzonych po 1918 r. Po zakończeniu I wojny światowej świadomość narodowa wśród elit społecznych krajów arabskich była dostatecznie silna, by wyrażały one aspiracje utworzenia własnych państw²⁸. Niemniej jednak społeczeństwa jako całość, jeśli już tworzyły narody, to raczej kulturowe niż państwowe. Jak wiemy, te pierwsze były zespolone więzami krwi i wspólną wiarą oraz przeszłością. Te drugie rodziły się na bazie lojalności wobec własnej wspólnoty politycznej i idei obywatelskości²⁹. W momencie odgórnego formowania przez Europejczyków państw na Bliskim Wschodzie, lokalne społeczeństwa zespalały język i kultura. W społeczeństwach tych kształtowały się więc narody kulturowe, a jeśli uwzględnimy mozaikę etniczną i religijną tych społeczeństw, to możemy powiedzieć, że składały się nie z jednego, lecz wielu narodów³⁰. W 1918 r. zakładano, że w nowych państwach ukształtują się polityczne wspólnoty obywateli równych wobec prawa bez względu na pochodzenie plemienne, wyznawana religię i status społeczny, a więc narody państwowe. Główną rolę w tym procesie miały odegrać autorytarne reżimy władzy, których istnienie Zachód akceptował przez prawie 100 lat, a w niektórych przypadkach (Egipt, Algieria, Arabia Saudyjska) akceptuje do dzisiaj. Testem na skuteczność założeń takiej polityki,

²⁷ Zob. A. Lund, *The Road to Geneva: the Who, When, and How of Syria's Peace Talks*, Carnegie Middle East Center, 29.01.2016, <http://carnegie-mec.org/diwan/62631> [dostęp: 8.10.2016]; M.R. Gordon, A.E. Kramer, *Tension With Russia Rises as U.S. Halts Syria Negotiations*, "New York Times", 3.10.2016, http://www.nytimes.com/2016/10/04/world/middleeast/us-suspends-talks-with-russia-on-syria.html?_r=0 [dostęp: 9.10.2016].

²⁸ Z czynnikami tym musiały się liczyć państwa alianckie i znalazło to wyraz w brytyjsko-francuskiej deklaracji z 7 listopada 1918 r. Wyrażała ona poparcie dla dążeń ludności arabskiej („tak długo uciskanej przez Turków”) do niepodległości politycznej oraz zapowiadała pomoc dla rządów arabskich w Syrii i Mezopotamii. Jednocześnie dążeniom elit arabskich postawione zostały wyraźne bariery. Wielka Brytania i Francja zastrzegły sobie bowiem prawo do nadzoru nad funkcjonowaniem nowych rządów i instytucji administracyjnych, co skompromitowało w oczach społeczeństwa ideę niepodległości. Tekst deklaracji zamieszcza: J.C. Hurewitz, *op. cit.*, s. 110–112; zob. J. Marlowe, *A History of Modern Egypt and Anglo-Egyptian Relations, 1800–1956*, Hamden, CT 1965, s. 356; P. Mansfield, *The British in Egypt*, New York–Chicago–San Francisco 1971, s. 242.

²⁹ R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, tłum. J. Łuczyński, Warszawa–Kraków 1998, s. 122.

³⁰ Por. A. Hourani, *Arabic Thought In the Liberal Age, 1798–1939*, Cambridge 2007, s. 276; Z.N. Zeine, *The Emergence of Arab Nationalism. With a Background Study of Arab-Turkish Relations in the Near East*, Delmar–New York 1973, s. 42–45; G. Kramer, *Moving Out of Place: Minorities in the Middle Eastern Urban Societies, 1800–1914*, [w:] *The Urban Social History of the Middle East 1750–1950*, red. P. Sluglett, Syracuse 2008, s. 186–188; *Minorities in the Ottoman Empire*, red. M. Greene, Princeton 2005; S.J. Shaw, E.K. Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, vol. II: *Reform, Revolution, and Republic. The Rise of Modern Turkey, 1808–1975*, Cambridge 1997, s. 287–288.

czyli istnienia i trwałości narodów państwowych w społeczeństwach wieloetnicznych i wieloplemiennych (Jemen, Libia) oraz wieloreligijnych (Syria, Irak), stała się arabska wiosna. W rezultacie burzliwych i krwawych wydarzeń niektóre narody zachowały wewnętrzną spójność (Egipt, Tunezja, Maroko), inne się jednak rozpadły wzdłuż linii podziałów plemiennych (Libia, Jemen) lub etniczno-religijnych (Syria, Irak). W przypadku Syrii, Iraku, Libii i Jemenu nastąpił przy tym także rozpad samych państw na mniejsze jednostki o płynnych granicach i nieustalonym terytorium. W Turcji elicie kemalistowskiej nie udało się sprowadzić Kurdów do roli „tureckich górali”, a świadomość odrębności etnicznej wśród Kurdów jest dla tureckich władz poważnym problemem.

Podsumowanie. Konsekwencje dla Zachodu

Zjawisko Państwa Islamskiego należy rozpatrywać w kategoriach wyłącznie zagrożeń dla Europy i Zachodu. Do tych bezpośrednich można odnieść ataki terrorystyczne (w tym także nuklearne i klimatyczne), wzrost przestępczości i destabilizację społeczną w związku z napływem imigrantów. W wielu państwach europejskich można spodziewać się osłabienia systemów opieki zdrowotnej i społecznej, które będą odczuwały nacisk zwiększonej liczby świadczeniobiorców. Podobnie będzie z systemem edukacji. Napięcia pojawią się na rynku pracy oraz na tle zróżnicowania etnicznego oraz religijnego³¹.

Jeszcze poważniejsze wydają się zagrożenia i skutki, które Zachód odczuje w dłuższej perspektywie czasowej. Ideologia i mit Państwa Islamskiego mogą działać na wyobraźnię młodych muzułmanów – i młodych Europejczyków w ogóle – nawet po upadku tego państwa i wpływać tym samym na procesy znane jako endogeniczna rekonstrukcja społeczno-polityczna i obejmujące sfery ideologii, tożsamości oraz kultury. W wielu opracowaniach można znaleźć przekonanie, że muzułmanie na Zachodzie w drugim i trzecim pokoleniu imigrantów nie są zdolni identyfikować się z określoną narodowością lub etnicznością i odnajdują się w ekstremistycznych ideologiach. Fakt, że kilka lub kilkanaście tysięcy młodych Europejczyków opuściło swoje rodzinne państwa i przyłączyło się do Państwa Islamskiego, można oceniać jako świadectwo kryzysu wartości europejskich i tożsamości³².

³¹ W czerwcu 2016 r. międzynarodowi eksperci uznali, że prawdopodobny jest atak nuklearny Państwa Islamskiego na Europę. Zob. K. Sengupta, *Isis Nuclear Attack in Europe is a Real Threat, Say Experts*, „Independent”, 7.06.2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-nuclear-attack-in-europe-is-a-real-threat-say-experts-a7069891.html> [dostęp: 5.10.2016]; B. Stokes, R. Wike, J. Poushter, *Europeans See ISIS, Climate Change as Most Serious Threats*, Pew Research Center, 13.06.2016, <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-see-isis-climate-change-as-most-serious-threats> [dostęp: 7.10.2016].

³² Zob. O. Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*, New York 2004; H. Rehman, *ISIS and Identity*, „The Huffington Post”, 12.05.2016, http://www.huffingtonpost.co.uk/heidy-rehman/isis-and-identity_b_7263948.html [dostęp: 11.10.2016].

Kolejnym następstwem może być pogłębienie kontestacji koncepcji państwa narodowego. Państwo jako organizacja polityczna na określonym terytorium według podziałów narodowych jest od wielu lat krytykowane jako „niedostosowane do realiów społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Państwo narodowe traktowane jest jako zbyt małe i zbyt duże zarazem”³³. Od co najmniej ćwierćwiecza wskazuje się, iż narodowe rynki są w większości przypadków zbyt małe, aby odgrywać rolę centrów aktywności gospodarczej i technologicznej, szczególnie w dziedzinie telekomunikacji i informatyki³⁴.

Prof. Hieronim Kubiak w swojej książce *U progu ery postwestfalskiej. Szkice z teorii narodu* napisał w 2007 r.: „Hipotezy zakładające, że państwa narodowe weszły w fazę radykalnej przebudowy, czy nawet więcej: znajdują się w odwrocie, nie powinny być traktowane jako przedczesne”. Autor tłumaczył to tym, że narody-państwa nie muszą być „finalnym stadium” procesu dziejowego, a odrodzenie etniczne w Europie z przełomu XX i XXI w. nie stanowi dowodu, „iż narody-państwa odzyskują swą pozycję na scenie międzynarodowej”. Według H. Kubiaka

stopniowe zanikanie funkcjonalnej zdolności starych państw narodowych do zaspokajania zmieniających się potrzeb wspólnot historyczno-kulturowych w jednej części Europy i jednocześnie dążenie do ustanowienia (lub odtworzenia istniejących kiedyś) państw narodowych w drugiej

to dwie strony tego samego zjawiska, jakim jest stałe poszukiwanie przez społeczeństwa struktur politycznych i terytorialnych, które byłyby najbardziej odpowiednie dla zaspokojenia potrzeb, które rodzą się na określonym poziomie rozwoju społecznego³⁵.

H. Kubiak w zakończeniu swojej pracy, zatytułowanym *Co po narodach-państwach?*, poruszył zagadnienie żywotności regionów i samorządów lokalnych, które w Europie mają coraz więcej do powiedzenia i – jako najlepiej znające codzienne potrzeby mieszkańców – przejmują lub będą przejmować coraz więcej zadań administracji centralnej państwa. Staje się to coraz bardziej pożądane zwłaszcza w przypadku regionów zamieszkałych przez mniejszości religijne, etniczne i językowe, które do tej pory były marginalizowane w myśl tradycyjnych reguł władzy, zakładających uprzywilejowanie grupy dominującej³⁶.

Zarówno idea państwa narodowego jako formy zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, jak i wzrost znaczenia regionów kosztem takiego państwa, a zwłaszcza postulat odejścia w myśleniu o władzy od konieczności uprzywilejowania grupy dominującej mają odniesienia do Bliskiego Wschodu. Jednak w tym regionie idee

³³ R. Brubaker, *op. cit.*, s. 1.

³⁴ Por. S.J. Kobrin, *Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital World Economy*, „Journal of International Affairs” 1998, vol. 51, s. 361, <https://pdfs.semanticscholar.org/0c12/a3ff8fca85a22c707dee0f9ea8577da0ecf2.pdf> [dostęp: 1.10.2016].

³⁵ H. Kubiak, *U progu ery postwestfalskiej. Szkice z teorii narodu*, Kraków 2007, s. 395.

³⁶ *Ibidem*, s. 407.

te mogą być traktowane co najwyżej jako typ idealny i bardziej pożądany, a nie realnie istniejący. Wynika to zarówno z silnych napięć społecznych podsycanych przez rządy autorytarne (skłócanie wspólnot religijnych i etnicznych), jak i z zachodniej polityki stałego ingerowania w sprawy regionu.

Fenomen Państwa Islamskiego będzie też pogłębiał kontestację ładu światowego opartego na zasadach pokoju westfalskiego, zwłaszcza na peryferiach, gdzie czynnikiem pobudzającym tendencje anarchizujące system światowy jest bieda i poczucie niesprawiedliwości społecznej w skali globalnej. Dyskusje o konieczności przebudowy tego systemu toczą się co najmniej od kryzysu finansowego z 2008 r., który pokazał poważne wady przyjętego modelu. Dyskusje te wskazują, że przebudowa ładu światowego będzie długotrwałym procesem i w tej chwili nie wiadomo, do czego on doprowadzi. Na samym Bliskim Wschodzie będą się ścierały dwie wizje: ładu powestfalskiego oraz świata postwestfalskiego³⁷. Do rozładowania napięć na tym tle mógłby przyczynić się podział takich państw jak Syria, Irak, Jemen i Libia na mniejsze jednostki terytorialne zamieszkałe przez ludność jednorodną ze względu na etniczność, religię i afiliacje plemienne. Taki scenariusz kreślą niektóre grupy ekspertów³⁸. Inni piszą o końcu Bliskiego Wschodu jaki znamy od 1918 r.³⁹. Jednak przyjęcie takiego rozwiązania jest uzależnione od tego, w jakim stopniu zabezpieczy ono interesy aktorów globalnych i powiązanych z nimi elit władzy mocarstw regionalnych – Turcji, Iranu, Arabii Saudyjskiej i Egiptu.

Problem Państwa Islamskiego na szczeblu regionalnym to problem unormowania stosunków szyicko-sunnickich i zapewnienia sunnitom w Iraku, Syrii i innych częściach arabskiego Bliskiego Wschodu równych praw. W przeciwnym wypadku struktury w rodzaju Państwa Islamskiego będą się odradzać w podobnej lub innej formie.

IS and the Crisis of the Westphalian System in the Middle East. Threats for Europe

Islamic State represents a new type of subjects in contemporary international relations. Its structure and functioning question the principles of the Westphalian system of states and its leaders opt for a new post-Westphalian world based on different concepts than the system of modern interstates

³⁷ Por. M. Mihatsch, *op. cit.* Część autorów uważa, że Państwo Islamskie, stosując dla utwierdzenia swojej władzy metody typowe dla państwa narodowego, umacnia system państw narodowych. Zob. D. Richemond-Barak, *Why ISIS Does Not Weaken Our World Order*, IDC Herzliya, 26.11.2015, <https://www.ict.org.il/Article/1522/Why-ISIS-Does-Not-Weaken-Our-World-Order> [dostęp: 29.09.2016].

³⁸ Zob. J. Yazigi, *No Going Back: Why Decentralisation is the Future for Syria*, "European Council on Foreign Relations" 2016, nr 185, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR185_-_NO_GOING_BACK_-_WHY_DECENTRALISATION_IS_THE_FUTURE_FOR_SYRIA.pdf [dostęp: 9.10.2016].

³⁹ Zob. *The Sykes-Picot Agreement...*

relationship has been founded. Particularly, ISIS rejects the principle of state sovereignty based on the concepts of territory and borders. The phenomenon of the ISIS refers directly to the political situation in the Middle East but it should be perceived as well as in the wider context of globalization framed in the formula of deterritorialisation and reterritorialization.

Key words: Islamic State in Iraq and Syria, Islamism, Westphalian System, Post-Westphalian World, Deterritorialization

Państwo Islamskie a kryzys ładu powestfalskiego na Bliskim Wschodzie. Konsekwencje dla Zachodu

Państwo Islamskie reprezentuje nowy rodzaj podmiotu na arenie międzynarodowej. Jego struktura i funkcjonowanie podważają zasady ładu powestfalskiego, a głoszone przez jego przywódców poglądy propagują wizję świata postwestfalskiego, opartego na zasadach odmiennych od tych, które stanowią fundamenty współczesnych stosunków międzynarodowych. Negowana jest głównie zasada terytorialności państwa i granic współczesnych państw. Zjawisko Państwa Islamskiego należy analizować zarówno w kontekście sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie, jak i procesów globalnych ujętych w formule deterytorializacji i reterytorializacji.

Słowa kluczowe: Państwo Islamskie, islamizm, ład powestfalski, świat postwestfalski, deterytorializacja

Magdalena Bainczyk

**UMOWA STOWARZYSZENIOWA
POMIĘDZY UE A UKRAINĄ ELEMENTEM BUDOWY
BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO.
WYBRANE ASPEKTY SWOBODNEGO
PRZEPŁYWU OSÓB**

Wprowadzenie

Państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) w traktatach założycielskich zawarły przepisy stanowiące podstawę dla budowania strefy bezpiecznych peryferii, obejmującej państwa sąsiadujące z UE¹. Państwa należące do peryferii dzielone są na państwa europejskie, które mogą w przyszłości stać się państwami członkowskimi, i te które w świetle art. 49 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)², państwami członkowskimi, nawet w odległej przyszłości, się nie staną, gdyż leżą poza Europą³. Cel polityki UE w odniesieniu do obu kategorii państw jest ten sam – two-

¹ Por. J. Zielonka, *Europa jako imperium: nowe spojrzenie na Unię Europejską*, tłum. A. Maziarska, J. Maziarski, Warszawa 2007.

² Dz.Urz. UE z 7 czerwca 2016 r., C 202, s. 13–46.

³ W literaturze przyjmuje się, iż pojęcie państwa europejskiego nie może być rozumiane wyłącznie w kategoriach geograficznych. Ch. Ohler trafnie zauważa (*Art. 49 EUV Beitritt zur Union*, [w:] *Das Recht der Europäischen Union*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München 2016, uzupełnienie 58, nb. 14), iż taka kwalifikacja ma charakter przede wszystkim polityczny i związane jest z politycznymi interesami UE, do których należy niewątpliwie zachowanie przez UE spójności.

rzenie przestrzeni dobrobytu, dobrego sąsiedztwa, opartego na wartościach UE⁴. Cel ten został umieszczony bardzo wysoko w systematyce prawa pierwotnego UE, bo od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony unijna polityka sąsiedztwa została *expressis verbis* wymieniona w prawie traktatowym, w Postanowieniach wspólnych TUE, w art. 8⁵. Elementem wspólnym, odnoszącym się zarówno do potencjalnych państw członkowskich, jak i do państw pozaeuropejskich, jest forma aktów normatywnych służących budowaniu przestrzeni dobrego sąsiedztwa – jest nią umowa międzynarodowa zawierana przez UE z państwami trzecimi⁶.

Wielorakie konsekwencje kryzysu imigracyjnego wskazują, iż stabilność peryferii w rozumieniu Jana Zielonki ma kluczowe znaczenie dla UE jako takiej, ale także dla sytuacji polityczno-społecznej pojedynczych państw członkowskich UE. Z tego względu należałoby wziąć pod uwagę przepisy prawne obowiązujące w relacjach pomiędzy UE a Ukrainą w zakresie swobody przepływu osób. Przy czym należy wskazać, iż istnieje istotna różnica pomiędzy państwami sąsiadującymi z UE od południa oraz tymi, które sąsiadują z UE od wschodu. W odniesieniu do tych drugich można niewątpliwie mówić o większej bliskości religijno-kulturowej, opartej na dziedzictwie rzymskim i chrześcijańskim.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych podstaw stosunków pomiędzy UE a Ukrainą w kontekście budowania przez UE w swoim sąsiedztwie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, a także najważniejszych rozwiązań prawnych dotyczących swobody przepływu osób pomiędzy tymi podmiotami.

Do tej pory podstawą stosunków pomiędzy UE a Ukrainą była umowa o partnerstwie i współpracy⁷, zawarta i stosowana w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, realizowanej od 2004 r.⁸, na długo przed formalną zmianą traktatowego prawa unijnego⁹. Zgodnie z logiką rozwoju współpracy sąsiedzkiej następnym krokiem było wynegocjowanie nowej jakościowo umowy międzyna-

⁴ J. Bergmann, *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union. 2. Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern*, [w:] *Handlexikon der Europäischen Union*, red. J. Bergmann, Baden-Baden 2015, beck-online.

⁵ C. Nowak, *Art. 8 AEUV Nachbarschaftspolitik*, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, München 2015, beck-online, nb. 1.

⁶ Umowa międzynarodowa tworzy prawne podstawy zintensyfikowanej współpracy pomiędzy UE a państwami sąsiadującymi, ale nie jest jedynym instrumentem realizacji polityki sąsiedztwa. Należą do nich m.in. instrumenty pomocy finansowej, agendy, raporty, projekty i programy twinningowe. C. Nowak, *op. cit.*, nb. 11–22.

⁷ Umowa o partnerstwie i współpracy pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej, sporządzona w Luksemburgu dnia 14 czerwca 1996 r., Dz.Urz. WE z 19 lutego 1998 r., L 49.

⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final; Communication from the Commission. *European Neighbourhood Policy – Strategy paper*, COM(2004) 373 final.

⁹ C. Nowak, *op. cit.*, nb. 3.

rodowej – umowy stowarzyszeniowej pomiędzy UE a Ukrainą (dalej: umowa lub umowa stowarzyszeniowa)¹⁰. Negocjacje w sprawie tej umowy były prowadzone w latach 2007–2011 i zakończyły się w 2012 r.¹¹. Niepodpisanie umowy przez prezydenta Wiktora Janukowycza na szczycie UE-Ukraina w Wilnie w 2013 r. było bezpośrednim katalizatorem na dramatycznych zmian politycznych na Ukrainie¹².

Ze względu na swój szeroki zakres merytoryczny jest to umowa mieszana, jej stronami są zarówno UE, jak i państwa członkowskie UE. Proces ratyfikacji po stronie unijnej ma więc charakter dwutorowy (UE i oraz wszystkie państwa członkowskie) i nie został jeszcze zakończony. Jednakże od 1 listopada 2014 r. tymczasowo stosowany jest Tytuł I oraz wybrane postanowienia Tytułu II, III, a także Tytuł V dotyczący współpracy gospodarczej i Tytuł VI i VII¹³. Od 1 stycznia 2016 r. tymczasowo stosowane są również postanowienia umowy dotyczące głębszej i kompleksowej strefy wolnego handlu¹⁴. Zgodnie z art. 486 ust. 6 umowy w okresie tymczasowego stosowania umowy stowarzyszeniowej nadal stosuje się postanowienia umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi w zakresie, w jakim nie są one objęte tymczasowym stosowaniem umowy stowarzyszeniowej.

Wspomniana umowa tworzy podstawę dla stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej Ukrainy, a realizacja jej postanowień zwiększy szansę na stabilizację peryferii UE w tym rejonie. Poniżej zostaną poddane krótkiej analizie następujące zagadnienia: charakter prawny umowy oraz procedura jej ratyfikacji, struktura umowy i jej postanowienia ogólne, Agenda Stowarzyszenia, budowanie europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa, swobodny przepływ osób.

¹⁰ M. Balczyk, *Umowa stowarzyszeniowa jako instrument Partnerstwa Wschodniego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 4, s. 152–158.

¹¹ Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz.Urz. UE z 29 maja 2014 r., L 161, s. 3–2137. Zdaniem autorki nietrafnie, m.in. ze względu na brzmienie art. 217 TFUE oraz dotychczasową praktykę, został przetłumaczony na jęz. polski tytuł tej umowy jako „układ”, dlatego w niniejszym artykule stosuje się tradycyjną nazwę – umowa stowarzyszeniowa.

¹² S. Domaradzki, *Poza umowę stowarzyszeniową – perspektywa stosunków polsko-ukraińskich po szczycie Wilnie*, [w:] *Stosunki polsko-ukraińskie 1991–2014. Próba bilansu*, red. M. Pietraś, M. Malskiy, B. Surmacz, Lublin 2016, s. 261–262.

¹³ Możliwość tymczasowego stosowania umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnoty Europejskie została wprowadzona przez Traktat z Amsterdamu i ma zastosowanie właśnie w przypadku umów mieszanych, które podlegają długotrwałej procedurze ratyfikacji. M. Bungenberg *Art. 218 AEUV, Vertragsschlussverfahren, Gutachten des EuGH*, [w:] *Europäisches Unionsrecht*..., nb. 58. Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz.Urz. UE z 31 października 2014 r., L 311, s. 1.

¹⁴ Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz. Urz. UE z 5 grudnia 2015 r., L 321, s. 1.

Charakter prawny umowy

Zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, zawartą w art. 5 ust. 2 TUE, UE może podejmować jedynie działania przewidziane w traktatach. Umowa stowarzyszeniowa jest aktem normatywnym nie tylko przewidzianym *expressis verbis* w prawie pierwotnym, ale i stosowanym od początku funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹⁵.

Obecnie, zgodnie z systematyką prawa traktatowego, umowa stowarzyszeniowa została zaliczona do działań zewnętrznych UE, a art. 217 TFUE, poświęcony umowie stowarzyszeniowej, jest jednym z trzech przepisów traktatowych odnoszących się do umów międzynarodowych. Należy przy tym przypomnieć, iż z punktu widzenia prawa UE i systemów prawnych państw członkowskich umowa stowarzyszeniowa jest elementem prawa UE, który wiąże zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie (art. 216 ust. 2 TFUE). Ze względu na zasadę kompetencji powierzonych, ale także treść art. 218 ust. 1 TFUE umowa taka znajduje się w relacji podrzędnej w stosunku do prawa pierwotnego, ale nadrzędnej w stosunku do prawa pochodnego, a także prawa krajowego państw członkowskich¹⁶.

W świetle art. 216 ust. 1 TFUE umowy międzynarodowe zawierane są zasadniczo przez UE z państwem trzecim. Jednakże umowa stowarzyszeniowa z Ukrainą ma charakter mieszany, tj. zawierają ją z jednej strony UE oraz 28 państw członkowskich i Euratom, a z drugiej – Ukraina. Ze względu na fakt, iż zakres przedmiotowy umowy jest szerszy niż zakres kompetencji samej UE (chodzi przede wszystkim o Tytuł II, dotyczący dialogu i reform politycznych), jej postanowienia musiały zostać „legitymowane” przez państwa członkowskie. Mieszany charakter umowy skutkuje również modyfikacjami w zakresie procedury jej zawierania. Zawarcie umowy stowarzyszeniowej jako takiej wymaga zgody Parlamentu Europejskiego oraz podjęcia w tej sprawie jednomyślnej decyzji przez Radę (art. 218 ust. 6 lit. a tiret i; art. 218 ust. 8 zd. 2 TFUE)¹⁷. Dodatkowo umowa musi zostać zatwierdzona przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi¹⁸. Ze względu na długotrwałość wspomnianej procedury strony przewidziały w art. 486 ust. 2 i 3 umowy

¹⁵ Pierwsza umowa stowarzyszeniowa została zawarta z Grecją 9 lipca 1961 r., Dz. Urz. EWG L 26, s. 261.

¹⁶ S. Vöneky, B. Beylage-Haarmann, *Art. 217 AEUV, Assoziierungsabkommen*, [w:] *Das Recht der Europäischen Union...*, wydanie 58 z 2016 r., nb. 56–58.

¹⁷ K. Schmalenbach, *Art. 218 AEUV, Vertragsschlußverfahren; Gutachten des EuGH*, [w:] *Der Vertrag über die Europäische Union, Der Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, München 2011, nb. 9–11.

¹⁸ M. Bungenberg, *Art. 217 AEUV*, [w:] *Europäisches Unionsrecht...*, nb. 50. 28 listopada 2014 r. została uchwalona polska ustawa o ratyfikacji Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 21 marca 2014 r. oraz dnia 27 czerwca 2014 r., Dz.U. 2015, poz. 49. Ustawa weszła w życie 28 stycznia 2015 r.

możliwość jej tymczasowego stosowania, a postanowienia te zostały w praktyce wykorzystane.

Zgodnie z art. 1 umowy strony ustanawiają stowarzyszenie. Ta forma współpracy (stowarzyszenie nie jest organizacją międzynarodową) nie została w prawie traktatowym UE uregulowana w sposób wyczerpujący. W świetle art. 217 TFUE owa współpraca charakteryzuje się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami. W literaturze stowarzyszenie określone jest jako relacja oparta na umowie międzynarodowej o charakterze trwałym, skierowana na rozwój, w ramach której działają władczym organy stowarzyszenia i która może obejmować, ze zróżnicowaną intensywnością, cały zakres działania UE, aż po przyjęcie prawa UE przez państwo stowarzyszone. Przy czym elastyczny zakres współpracy podejmowanej w ramach stowarzyszenia można obrazowo określić: od plus 1% w stosunku do zwykłej umowy handlowej zawieranej przez UE z państwem trzecim do minus 1% w stosunku do statusu państwa członkowskiego UE¹⁹. W odniesieniu do powyższej definicji umowę pomiędzy UE a Ukrainą można scharakteryzować następująco:

- 1) Umowa może być trwała, o ile wejdzie oczywiście w życie, gdyż w świetle art. 481 ust. 1 jest ona zawarta na czas nieokreślony. Jednocześnie umowa ta może stosunkowo szybko ulec wygaśnięciu, bo już po upływie sześciu miesięcy od momentu powiadomienia przez jedną ze stron o jej wypowiedzeniu. W tym kontekście pojawia się również ciekawy problem prawny: czy dla wypowiedzenia umowy mieszanej przez UE konieczne jest wypełnienie tych samych przesłanek formalnoprawnych jak przy jej zawarciu.
- 2) Umowa stowarzyszeniowa z UE jest skierowana na rozwój, co wiąże się również z inną cechą umów stowarzyszeniowych – mianowicie z ich warunkowością. Realizacja umowy stowarzyszeniowej zależy bowiem od co najmniej dwóch czynników. Po pierwsze od woli politycznej obu stron umowy, a po drugie od postępów w reformowaniu państwa trzeciego. W większości bowiem przypadków stowarzyszenia ma na celu wsparcie reform w państwie trzecim – w tym poprzez poszanowanie praw człowieka, państwa prawnego, dobrego zarządzania – bez względu na to, czy w przyszłości ma ono szansę stać się państwem członkowskim, czy też nie²⁰. Ustrój oparty na demokracji, poszanowaniu praw człowieka i zasadach państwa prawnego, gospodarce rynkowej i konkurencyjności tej gospodarki jest bowiem ważką przesłanką dla zaistnienia przestrzeni dobrobytu, o której wspomina art. 8 ust. 1 TUE. Stowarzyszenie ma więc szansę się rozwijać, jeśli państwo stowarzyszone będzie się reformowało i jeśli taka wola będzie w UE. Powyższe tezy znaj-

¹⁹ K. Schmalenbach, *op. cit.*, nb. 9.

²⁰ S. Vöneky, B. Beylage-Haarmann, *op. cit.*, nb. 62–63. Por. następujące stwierdzenie w preambule umowy: „Przekonane o potrzebie wdrożenia przez Ukrainę reform politycznych, społeczno-gospodarczych, prawnych i instytucjonalnych niezbędnych do skutecznego wdrożenia niniejszego Układu i zobowiązując się do zdecydowanego wspierania tych reform na Ukrainie [...] uzgodniły, co następuje”.

dują potwierdzenie *expressis verbis* w licznych postanowieniach analizowanej umowy. W preambule znajduje się stwierdzenie wprost nawiązujące do warunkowości umowy: „stowarzyszenie polityczne i integracja gospodarcza Ukrainy z Unią Europejską będą zależały od postępów we wdrażaniu obecnego Układu, a także osiągnięć Ukrainy w zapewnianiu poszanowania wspólnych wartości oraz postępów w osiąganiu zbliżenia do UE pod względem politycznym, gospodarczym i prawnym”. Zgodnie z art. 1 ust. 2 umowy celem stowarzyszenia jest: „propagowanie stopniowego zbliżenia między Stronami w oparciu o wspólne wartości oraz bliskie i uprzywilejowane związki oraz coraz większe stowarzyszenie Ukrainy z politykami UE i coraz większy udział w jej programach i agencjach”, a także „stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE [podkr. M.B.]”. Należy podkreślić, iż także cała koncepcja integracji gospodarczej oparta jest na stopniowości i rozwoju²¹. Przyjęty *modus operandi* pozwala z jednej strony UE na elastyczne reagowanie na rozwój sytuacji na Ukrainie, z drugiej – daje państwu trzeciemu perspektywę pożądanego rozwoju politycznego oraz gospodarczego. Wspomniane powyżej nakierowanie umowy stowarzyszeniowej na rozwój oraz jej warunkowość znajduje wyraz również w art. 475 umowy, który przewiduje monitorowanie – stałą ocenę postępów we wdrażaniu i egzekwowaniu środków objętych umową.

- 3) Stowarzyszenie nie jest organizacją międzynarodową, ale mimo to posiada swoje organy złożone z przedstawicieli UE i państwa trzeciego, które mają na celu koordynację współpracy pomiędzy tymi podmiotami. W literaturze wymienia się trzy rodzaje organów: radę, komitety oraz zgromadzenie parlamentarne. W Tytule VII umowy zostało analogicznie uregulowane zagadnienie współpracy instytucjonalnej pomiędzy UE a Ukrainą. Została powołana Rada Stowarzyszenia, złożona z przedstawicieli Rady UE, Ukrainy

²¹ Por. art. 29: „1. Każda Strona obniża lub znosi należności celne na towary pochodzące z terytorium drugiej Strony zgodnie z tabelami stawek celnych określonymi w załączniku I-A do niniejszego Układu (zwanymi dalej „tabelami stawek celnych”). [...] 2. Dla każdego towaru podstawowa stawka należności celnych, do której mają być stosowane kolejne obniżki zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu, jest wskazana w załączniku I do niniejszego Układu. [...] 4. Po upływie pięciu lat po wejściu w życie niniejszego Układu, na wniosek którejkolwiek ze Stron, Strony konsultują się wzajemnie, aby rozważyć przyspieszenie znoszenia należności celnych we wzajemnym handlu oraz rozszerzenie zakresu takiego znoszenia. Decyzja Komitetu Stowarzyszenia w składzie odpowiedzialnym za handel zgodnie z art. 465 niniejszego Układu (zwanego dalej również „Komitetem ds. Handlu”) w sprawie przyspieszenia lub znoszenia należności celnych na dany towar zastępuje każdą stawkę celną lub kategorię znoszenia ceł określoną dla tego towaru zgodnie z tabelami stawek celnych”. Art. 475 ust. 5: „Jeśli Strony zgadzają się, że konieczne środki objęte tytułem IV (Handel i zagadnienia związane z handlem) niniejszego Układu zostały wdrożone i są egzekwowane, Rada Stowarzyszenia, w ramach uprawnień przyznanych jej na mocy art. 463 niniejszego Układu, wyraża zgodę na dalsze otwarcie rynku zgodnie z tytułem IV (Handel i zagadnienia związane z handlem) niniejszego Układu.

oraz Komisji Europejskiej, która spotyka się, podobnie jak Rada UE w różnych składach (art. 461–463 umowy). Charakter wykonawczy posiada Komitet Stowarzyszenia, złożony z przedstawicieli stron w randze wyższych urzędników, wspierany przez podkomitety (art. 464–466 umowy). Zgodnie z wewnętrznym podziałem władzy za stosowanie umowy odpowiedzialne są organy o charakterze międzyrządowym, co odpowiada również obecnemu modelowi działania UE, w którym takie instytucję mają fundamentalne znaczenie. Dlatego też Komisja Parlamentarna nie odgrywa istotnej roli, co budzi pewne wątpliwości zarówno z punktu widzenia unijnej zasady demokracji, jak i konstytucyjnoprawnej zasady suwerenności narodu²².

- 4) Jak zaznaczono powyżej, zakres umowy stowarzyszeniowej jest ustalany elastycznie w zależności od potrzeb relacji pomiędzy UE a państwem trzecim. Niezależnie od zagadnienia rozwoju stowarzyszenia na podstawie analizy postanowień umowy można stwierdzić, jaki jest planowany ramowy zakres umowy. Umowa stowarzyszeniowa UE-Ukraina przewiduje bardzo szeroki zakres współpracy, który jak wspomniano powyżej, nie mieści się w zakresie kompetencji samej UE. Zgodnie ze strukturą umowy można wyróżnić: stowarzyszenie polityczne oraz współpracę w zakresie polityki zagranicznej (Tytuł II), współpracę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (Tytuł III), utworzenie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu oraz udział Ukrainy w swobodzie przepływu przedsiębiorczości, usług, kapitału i płatności (Tytuł IV), a także szeroko zakrojoną współpracę gospodarczą w takich dziedzinach jak energetyka, środowisko czy transport (Tytuł V).

Realizacja współpracy w ramach stowarzyszenia o szerokim zakresie polegać będzie na harmonizacji prawa ukraińskiego z prawem UE. W myśl art. 474 umowy Ukraina dokonuje stopniowego zbliżania swojego prawodawstwa do prawa UE, zgodnie z celami tej umowy zawartymi w art. 1, przy czym umowa zawiera szczegółowe zobowiązania w tym zakresie²³, których wykonanie będzie przedmiotem monitoringu, o którym mowa w art. 475 umowy. Monitoring ma obejmować nie tylko harmonizację prawa krajowego z prawem UE, ale również wdrażanie i egzekwowanie tego prawa.

Stowarzyszenie zaprogramowane w przedmiotowej umowie ma charakter relacji kompleksowej, obejmujące bardzo szerokie spektrum polityk unijnych. Efektywna realizacja jej postanowień umożliwi stworzenie w perspektywie kilkunastu lat relacji podobnej do członkostwa²⁴.

²² Por. W. Weiß, *Verfassungsanforderungen und Integrationsverantwortung bei beschließenden Vertragsorganen in Freihandelsabkommen*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht”, 2016, s. 286–287.

²³ Załączniki I–XLIV do umowy stowarzyszeniowej.

²⁴ W. Tiede, J. Spiesberger, C. Bogedain, *An der Schwelle zum Binnenmarkt: Wirtschaftlicher Teil des Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine*, „Zeitschrift für Wirtschaft und Recht in Osteuropa”, 2014, s. 321.

Powyżej stwierdzono, iż projektowana w umowie relacja może osiągnąć intensywność podobną do członkostwa w UE, sama umowa nie zawiera jednak żadnego postanowienia co do możliwego przyszłego rozwoju tej relacji w tym kierunku²⁵. Jak stanowi bowiem preambuła, „umowa nie przesądza o dalszym rozwoju stosunków między UE a Ukrainą”. Carsten Nowak stwierdza, iż relacje sąsiedztwa mogą być postrzegane jako „alternatywa” bądź surogat członkostwa, który jednak w przyszłości nie wyklucza tego ostatniego²⁶.

W literaturze wyróżnia się trzy zasadnicze rodzaje umów stowarzyszeniowych zawieranych na podstawie art. 217 TFUE: stowarzyszenie w celu utworzenia strefy wolnego handlu, stowarzyszenie w celu przystąpienia państwa członkowskiego oraz stowarzyszenie w celu pomocy rozwojowej²⁷. Ze względu na brak powiązania przedmiotowej umowy z zagadnieniem ewentualnego członkostwa Ukrainy w UE, jest ona kwalifikowana jako umowa stowarzyszeniowa zawarta w celu ustanowienia strefy wolnego handlu, choć w literaturze wskazuje się, iż w przyszłości może dojść do ukształtowania nowego typu stowarzyszenia, tzw. sąsiedzkiego, do którego to typu należałoby również stowarzyszenie Ukrainy z UE²⁸.

Struktura umowy i jej postanowienia ogólne

Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy UE a Ukrainą jest ze względu na projektowany intensywny charakter relacji pomiędzy tymi dwoma podmiotami aktem normatywnym bardzo obszernym – zawiera 486 artykułów (czyli więcej niż mają łącznie TUE i TFUE), 43 załączniki oraz trzy protokoły. Należy przy tym zaznaczyć, iż wspomniane załączniki zawierają istotne z praktycznego punktu widzenia szczegółowe rozwiązania dotyczące realizacji strefy wolnego handlu, zakładania przedsiębiorstw, handlu usługami, dostępu do rynku zamówień publicznych, a także poszczególnych dziedzin współpracy gospodarczej.

Zasadniczo postanowienia umowy można podzielić na te o charakterze ogólnym (art. 1, Tytuł I, Tytuł VII), dotyczące stowarzyszenia politycznego (Tytuł II), bezpieczeństwa wewnętrznego (Tytuł III) oraz integracji gospodarczej (Tytuł IV–VI). Przy czym zakres przepisów dotyczących integracji gospodarczej świadczy o zasadniczym znaczeniu tego rodzaju współpracy dla funkcjonowania stowarzyszenia. Analiza tych postanowień wymagałaby obszernego interdyscyplinarnego opracowania.

Postanowienia ogólne umieszczone na początku umowy zawierają jej cele (korespondujące z wskazanymi powyżej zasadniczymi elementami strukturalnymi-

²⁵ S. Nikolaychuk, *Ukraine, Krim, EU, USA, IWF, Steuern*, „Internationales Steuerrecht”, 2014, s. 38; S. Vöneky, B. Beylage-Haarmann, *op. cit.*, nb. 77.

²⁶ C. Nowak, *op. cit.*, nb. 3.

²⁷ M. Bungenberg *Art. 217 AEUV...*, nb. 90.

²⁸ Vöneky, B. Beylage-Haarmann, *op. cit.*, nb. 70.

mi) oraz podstawy aksjologiczne. Należy wskazać, iż umowa stowarzyszeniowa, zgodnie z art. 8 TUE, ma na celu „eksport” wartości istotnych dla funkcjonowania państwa w oparciu o standardy zachodnioeuropejskie, czy też – szerzej ujmując – euroatlantyckie²⁹. Jeśli wziąć pod uwagę procesy zachodzące na Bliskim Wschodzie, celowość takiego „eksportu” wartości do innych regionów świata może budzić wątpliwości. Jednak Ukraina jest państwem mającym wspólnie korzenie kulturowe z demokracjami zachodnimi, a dialog polityczny został powiązany zarówno z procesami wewnątrz krajowymi, jak i propozycją intensywniej integracji gospodarczej. U podstaw umowy znajdują się wartości zawarte w art. 2 i 3, które można podzielić na trzy kategorie: 1. demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasada państwa prawnego, 2. zasady suwerenności i integralności terytorialnej, nienaruszalności granic i niepodległości, 3. zasada wolnej gospodarki rynkowej powiązana w umowie z dobrym administrowaniem. Zasady zawarte w grupie 1 i 3 należą do wartości prawa unijnego, które stanowią w świetle art. 2 i 3 TUE podstawę funkcjonowania UE, a ich realizacja jest na podstawie art. 49 TUE koniecznym do spełnienia warunkiem członkostwa państwa w UE. Ze względu na to, iż Ukraina nie jest związana traktatowym prawem pierwotnym, wartości te są wywodzone ze źródeł regionalnego i uniwersalnego prawa międzynarodowego: Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r., Paryskiej Karty dla Nowej Europy z 1990 r., Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. Należy przy tym dodać, iż wymienione powyżej zasady należą również do zasad działań zewnętrznych UE, wymienionych w art. 21 TUE.

W prawie UE zasady suwerenności i integralności terytorialnej państwa nie są przedmiotem szczególnej ochrony i jako takie nie są stosowane do UE, która nie jest państwem, a organizacją międzynarodową. Zasada suwerenności jest natomiast zasadą kształtującą relacje pomiędzy UE a państwami członkowskimi – za sprawą art. 4 ust. 2 TUE, w którym została zawarta zasada poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, ale głównie z punktu widzenia krajowego prawa konstytucyjnego³⁰. Wprowadzenie tych zasad do umowy miało przede wszystkim związek z ówczesną sytuacją polityczną na Ukrainie³¹.

Realizacja wspomnianych powyżej zasad odbywa się we wszystkich sferach stowarzyszenia, choć ze zróżnicowanym nasileniem. W ramach stowarzyszenia i dialogu politycznego realizowana będzie zasada suwerenności i integralności terytorialnej, również w powiązaniu z zasadą pokojowego roz-

²⁹ C. Nowak, *op. cit.*, nb. 3; por. M. Bainczyk, *Klauzula praw człowieka jako środek budowy bezpieczeństwa i stabilizacji*, [w:] *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, red. K. Budzowski, Kraków 2010, s. 177–187.

³⁰ M. Bainczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej* [w druku].

³¹ Por. art. 2 oraz art. 21 ust. 1 i 2 TUE.

strzygania sporów³²; zasada państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności są zgodnie z art. 14 umowy podstawami polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Natomiast w części umowy odnoszącej do integracji gospodarczej zasada gospodarki wolnorynkowej nie jest wyrażona *expressis verbis*. Przepisy umowy mają natomiast na celu obustronne otwarcie rynków gospodarczych³³.

Istotne z punktu widzenia stosowania umowy postanowienia o charakterze ogólnym znajdują się również w Tytule VII. Można je podzielić na dwie kategorie: postanowienia dotyczące stosowania umowy *sensu stricto* oraz te mające na celu zapewnienie niedyskryminacji podmiotów pochodzących odpowiednio z państw członkowskich UE³⁴ oraz z Ukrainy. Postanowieniami o charakterze ogólnym, charakterystycznymi dla umowy międzynarodowej jako takiej, są: zasada *pacta sunt servanda* zawarta w art. 476 umowy, zasada rozstrzygania w dobrej wierze sporów stosowania i interpretacji umowy (art. 477), a także ustalenie dopuszczalnych środków odwetowych stosowanych w wypadku naruszenia zobowiązań przez jedną ze stron (art. 478). Postanowieniami specyficznymi dla umowy stowarzyszeniowej są natomiast: zobowiązanie Ukrainy do stopniowego zbliżania swojego prawodawstwa do prawa UE oraz monitorowanie tego procesu (art. 474–475)³⁵.

Druga grupa postanowień umownych to postanowienia mające na celu realizację zasady niedyskryminacji, ale nie w odniesieniu do UE i Ukrainy jako stron umowy, ale w stosunku do podmiotów pochodzących odpowiednio z państw członkowskich UE i Ukrainy. Zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest zasadą ogólną prawa UE i ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ze względu na cel stowarzyszenia, którym jest włączenie państwa trzeciego w sferę działania polityk unijnych, zasada ta obejmuje również podmioty pochodzące z Ukrainy. Specyfika umowy stowarzyszeniowej, która ma być zgodnie z art. 216 TUE oparta na wzajemności praw i obowiązków, sprawia, że zakaz dyskryminacji dotyczy zgodnie z art. 473 umowy: a) uregulowań stosowanych przez Ukrainę do Unii lub jej państw członkowskich, które nie mogą prowadzić do jakiejkolwiek dyskryminacji między państwami członkowskimi, ich obywatelami, przedsiębiorstwami lub spółkami, b) uregulowań stosowanych przez Unię lub jej państwa członkowskie do Ukrainy,

³² Art. 4 ust. 2 lit. g, art. 6, art. 7 ust. 2, art. 9–10 umowy.

³³ Por. art. 55 ust. 1, art. 93, art. 136–137 i 145 umowy.

³⁴ Ze względu na fakt, iż UE jest organizacją międzynarodową, pochodzenie zarówno osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych ustala się w oparciu o prawo krajowe. Określenie „pochodzenie unijne” nie jest precyzyjne.

³⁵ Abstrahując od problemu tempa harmonizacji oraz skuteczności prawa w ogóle, zbliżanie ustawodawstwa ukraińskiego do standardów europejskich miało miejsce jeszcze przed rozpoczęciem tymczasowego stosowania umowy stowarzyszeniowej; S. Nikolaychuk, *Ukraine, Krim...*, s. 38; idem, *Ukraine: Präsidentenwahl, Krim-Gesetz, Staatskredite und Angleichung an EU-Recht*, „Internationales Steuerrecht” 2014, s. 64.

które nie mogą prowadzić do jakiejkolwiek dyskryminacji między obywatelami, przedsiębiorstwami lub spółkami ukraińskimi. Przy czym zasada ta, podobnie jak w prawie unijnym, ma zastosowanie do dziedzin objętych umową i zezwala na zróżnicowane traktowanie podatników ze względu na miejsce zamieszkania lub siedziby. Zasadę niedyskryminacji wspiera również zasada równego dostępu do organów administracji i sądów z art. 471 umowy.

Bardzo ciekawym przykładem zastosowania zasady niedyskryminacji jest zagadnienie mobilności pracowników – innymi słowy swoboda ich przepływu, choć umowa celowo nie posługuje się tym pojęciem i jak większość tego typu umów nie otwiera rynku wewnętrznego UE dla pracowników z Ukrainy. Dostęp do krajowych rynków pracy jest w świetle art. 18 umowy regulowany przez prawodawstwo krajowe i może być przedmiotem umów dwustronnych zawieranych przez państwo członkowskie UE i Ukrainę. W przypadku legalnego (zgodnie z przepisami prawa krajowego) zatrudnienia obywatela Ukrainy w państwie członkowskim UE, państwo to jest zobowiązane do stosowania w stosunku do tego obywatela zasady niedyskryminacji. Art. 17 ust. 1 umowy stwierdza bowiem:

traktowanie przyznane pracownikom będącym obywatelami Ukrainy i zatrudnionym legalnie na terytorium państwa członkowskiego musi być wolne od wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo w zakresie warunków pracy, wynagrodzenia lub zwolnienia, w porównaniu z obywatelami tego państwa członkowskiego.

Na podstawie art. 17 ust. 2 umowy, na zasadzie wzajemności, Ukraina jest również związana zasadą niedyskryminacji w zakresie zatrudnienia obywateli państw członkowskich UE.

Agenda Stowarzyszenia

Postanowienia umowy będące przedmiotem analizy w dalszej części artykułu mają charakter ogólny, tworzą podstawę i perspektywę rozwoju wzajemnych stosunków, ale nie zawierają (zwłaszcza Tytuł II i III) konkretnych zobowiązań, których wykonanie byłoby mierzalne. Próbę uszczegółowienia postanowień umowy stanowi dokument przyjęty przez Radę Stowarzyszenia 16 marca 2015 r. zatytułowany „Agenda stowarzyszenia UE i Ukrainy w celu przygotowania i ułatwienia implementacji Umowy Stowarzyszeniowej”³⁶. Agenda to „praktyczny instrument, którego celem jest przygotowanie i ułatwienie pełnej implementacji umowy stowarzyszeniowej, w tym osiągnięcie celów stowarzyszenia politycznego integracji gospodarczej”³⁷. W szczególności dzięki Agendzie mają zostać osiągnięte widocz-

³⁶ *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, http://ceas.europa.eu/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf [dostęp: 29.07.2016].

³⁷ Pkt II Agendy.

ne i definiowalne cele, ma ona stać się podstawą monitorowania i oceny postępów Ukrainy, jeśli chodzi o implementację umowy. Postępy te mają być przedmiotem raportów składanych przez Ukrainę. Jednocześnie UE zobowiązuje się do udzielenia Ukrainie wsparcia, przy zastosowaniu wszelkich dostępnych jej środków, do których zostały zaliczone: udostępnienie najlepszych praktyk, poradnictwo i ekspertyzy, wymiana informacji, wsparcie w harmonizacji prawa ukraińskiego z unijnym *acquis* – przy pomocy m.in. Grupy wsparcia dla Ukrainy przy Komisji Europejskiej (Commission's Support Group for Ukraine), Przedstawicielstwa UE w Kijowie, a także Misji Doradczej dla reformy bezpieczeństwa obywatelskiego (EU Advisory Mission for Civilian Security Sector). *Last but not least* wymienić należy pomoc finansową, która w latach 2014–2020 ma wynieść 1,013 bln EUR.

W Agendzie, zgodnie ze strukturą umowy, zostały zawarte ogólne cele krótkoterminowe (pkt III.1 Agendy), których realizacja ma przyczynić się do głębokiej ustrojowej przemiany Ukrainy, a także cele szczegółowe, skorelowane z kolejnymi tytułami umowy stowarzyszeniowej: dialog polityczny (III.2), współpraca w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (III.3), współpraca gospodarcza (III.4), handel (III.5), współpraca energetyczna wraz zagadnieniami energii nuklearnej (III.6), współpraca sektorowa (III.7). Realizacja tych celów ma być przedmiotem monitoringu ze strony komitetu stowarzyszenia.

Budowanie europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa

W prawie traktatowym UE zagadnienie bezpieczeństwa jest ujmowane w aspekcie zewnętrznym – w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 21–41 TUE), i w aspekcie wewnętrznym – w ramach polityki nazwanej od momentu wejścia w życie traktatu amsterdamskiego przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dalej: PWBS; art. 3 ust. 2 TUE, Część III, Tytuł V TFUE). Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy UE a Ukrainą może być postrzegana jako element realizacji zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej polityki bezpieczeństwa. Stabilna, bezpieczna, demokratyczna, praworządna Ukraina, szanująca prawa człowieka, dobrze zarządzana i bogacąca się, także dzięki udziałowi w rynku wewnętrznym, niewątpliwie zwiększyłaby bezpieczeństwo zewnętrzne UE. Zostało to *expressis verbis* wyrażone w art. 4 ust. 1 umowy, który jako cel dialogu politycznego pomiędzy UE a Ukrainą wskazuje „stopniowe zbliżenie w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w celu coraz większego zaangażowania Ukrainy w europejski obszar bezpieczeństwa”.

Projektowane otwarcie się na nowego partnera zewnętrznego wpłynie także na stan bezpieczeństwa wewnętrznego UE, dlatego też niezbędna jest współpraca w tym zakresie, realizowana na podstawie Tytułu III umowy, którego nazwa („Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”) nieprzypadkowo odpowiada nazwie wspomnianej już polityki PWBS, podobnie jak zakres przedmiotowy

tej współpracy odpowiada zakresowi przedmiotowej polityki unijnej (por. art. 3 ust. 2 TUE, art. 67 ust. 2 i 3 TFUE). Tytuł III obejmuje następujące elementy: ochronę danych osobowych (art. 15 umowy), zagadnienia związane z przepływem osób (art. 16–19), zwalczanie przestępczości (art. 20–23), w tym terroryzmu (art. 20, 23), a także współpracę prawną (art. 24).

Ogólne ramy prawne dla współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego tworzą następujące postanowienia umowy: poszanowanie zasady suwerenności i integralności terytorialnej, wzmocnienie instytucji państwa przy poszanowaniu zasady państwa prawnego i praw człowieka (art. 14), a także zasada elastycznej współpracy i możliwości szybkiego reagowania w przypadku zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 472). Te postanowienia ogólne odpowiadają również strategicznym interesom obu stron umowy: jeśli chodzi o Ukrainę, jest to zachowanie suwerenności i integralności terytorialnej, z punktu widzenia UE – wzmocnienie państwa ukraińskiego w oparciu o zasadę państwa prawnego. W interesie obu stron jest natomiast możliwość szybkiej zmiany zasad współpracy w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego.

Zakres projektowanej współpracy w sferze bezpieczeństwa jest więc bardzo szeroki, a jej realizacja pozwoliłaby na zbliżenie się Ukrainy do unijnej PWBS, co ułatwiłoby swobodny przepływ towarów, osób, przedsiębiorczości i kapitału pomiędzy obydwoma stronami umowy.

Omawiane regulacje prawne projektują pożądany „stan idealny”, natomiast przesłanki faktyczne decydują o możliwości osiągnięcia tego stanu. Należy wspomnieć o co najmniej dwóch takich przesłankach. Po pierwsze – kryzys unijnej PWBS, związany z niekontrolowanym napływem osób z państw trzecich do państw członkowskich UE. Po drugie – realizację postanowień umowy może utrudniać ogólny stan państwa ukraińskiego, a także nieuregulowany status granicy wschodniej Ukrainy. W tym kontekście szczególnie aktualne wydają się dwie cechy charakteryzujące umowę stowarzyszeniową: jej ukierunkowanie na rozwój połączone z warunkowością samej umowy. Jak już wspomniano, umowa daje perspektywę włączenia Ukrainy w europejską przestrzeń bezpieczeństwa, ale pod warunkiem zmiany w sposobie funkcjonowania państwa. Zostało to wyrażone w art. 14 umowy, w świetle którego Strony przywiązują szczególną wagę do realizacji zasady państwa prawnego oraz „ogólnego wzmocnienia instytucji na wszystkich szczeblach w dziedzinie administracji, a w szczególności w dziedzinach egzekwowania prawa i wymiaru sprawiedliwości”, przy czym w sposób szczególny ma zostać wzmocnione sądownictwo. Co prawda przytoczony przepis nie zawiera wprost odniesienia do Ukrainy, ale w istocie jest on adresowany do tego państwa. Kluczowym zagadnieniem pozostaje kwestia, czy Ukraina jest w ogóle zdolna – biorąc pod uwagę jej uwarunkowania zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne – do takich przemian. Dlatego należy jeszcze raz podkreślić warunkowy i perspektywiczny charakter analizowanych rozwiązań prawnych.

Postanowienia umowy mają charakter ogólny – jeśli nie ogólnikowy. Próba ich uszczegółowienia została podjęta w Agendzie Stowarzyszenia, zawierającej bardziej konkretne zobowiązania Ukrainy, których realizacja, jak już wspomniano, będzie poddana monitoringowi. W części operacyjnej Agendy znalazły się ambitnie określone priorytety krótkoterminowe, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia państwa ukraińskiego: 1) reforma konstytucyjna, której przedmiotem byłaby m.in. decentralizacja kraju, 2) reforma prawa wyborczego oraz zasad finansowania partii politycznych, 3) zapobieganie i zwalczanie korupcji, 4) reforma sądownictwa, 5) reforma administracji publicznej, w szczególności umocnienie korpusu służby cywilnej. Następnie szeroko określono pożądane zmiany w ramach dialogu politycznego, mające na celu realizację zasad demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i podstawowych wolności.

Poniżej przedstawione zostaną zawarte w Agendzie szczegółowe priorytety dotyczące realizacji współpracy w zakresie swobodnego przepływu osób (pkt III.3.3. Współpraca w zakresie zarządzania granicami, migracji i azylu).

Swobodny przepływ osób

W zakresie tworzenia unijno-ukraińskiego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w sposób najszerzy zostało uregulowane zagadnienie dotyczące przepływu osób: art. 16 umowy dotyczy migracji, azylu i zarządzania granicami, art. 17–18 ustanawiają zasadę niedyskryminacji legalnie, w świetle prawa krajowego państw członkowskich, zatrudnionych pracowników, art. 19 odnosi się do regulacji wizowych stosowanych wobec obywateli Ukrainy.

Z punktu widzenia obywateli Ukrainy priorytetowe znaczenie ma niewątpliwie zniesienie wiz, jednocześnie, zgodnie z koncepcją przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, należy zapewnić jednolite lub choćby tylko zbliżone podejście państw członkowskich UE oraz Ukrainy do ochrony granic zewnętrznych oraz polityki imigracyjnej i azylowej. Zagadnienia będące przedmiotem art. 16 umowy należą niewątpliwie do bardzo istotnych, również ze względu na ewentualną możliwość wykorzystania przez obywateli z państw trzecich (z Afryki oraz Bliskiego Wschodu) Ukrainy jako państwa tranzytowego do państw członkowskich UE. Stanem pożądanym w ramach stowarzyszenia jest zapewnienie swobodnego przepływu osób również pomiędzy Ukrainą a państwami członkowskim UE przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa. Dlatego też włączenie Ukrainy do systemu ochrony granic zewnętrznych oraz w unijną politykę imigracyjną i azylową jest z tego względu konieczne.

Współpraca w zakresie imigracji, azylu i zarządzania granicami ma się opierać w świetle art. 16 ust. 1 TFUE na zasadzie solidarności, wzajemnego zaufania, wspólnej odpowiedzialności i partnerstwa. W świetle prawa unijnego (art. 67 ust. 2, art. 80 TFUE) zasada solidarności oznacza wspólne ponoszenie obowiązków finansowych i organizacyjnych związanych zarówno z zarządza-

niem granicami, jak i przyjmowaniem z państw trzecich osób starających się o azyl. W przypadku stowarzyszenia zasada solidarności i wspólnej odpowiedzialności będzie miała w stosunku do zasady unijnej szerszy zakres przedmiotowy (obok zarządzania granicami i polityki azylowej będzie obejmowała również politykę migracyjną) i podmiotowy (obejmować będzie zarówno nielegalnie imigrujących obywateli Ukrainy, jak i obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy wjechali na terytorium państwa członkowskiego UE z Ukrainy z naruszeniem prawa unijnego).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 umowy współpraca w przedmiotowym zakresie ma się opierać na prawodawstwie unijnym i krajowym. Pod pojęciem prawodawstwa krajowego można rozumieć prawodawstwo ukraińskie. Co prawda umowa stowarzyszeniowa przewiduje zbliżanie ustawodawstwa w zakresie stowarzyszenia gospodarczego, ale i w dziedzinie przepływu osób można oczekiwać eksportu unijnych rozwiązań prawnych. Pojęcie „prawodawstwo” odnosi się także do przepisów prawnych państw członkowskich UE, gdyż unijne przepisy migracyjne oraz azylowe obejmują tylko część zagadnień wchodzących w zakres tych polityk, w pozostałym zakresie obowiązują przepisy państw członkowskich. Przepisy prawne dotyczące migracji i azylu determinujące kształt europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mają więc „patchworkowy” charakter: prawo UE, prawo państw członkowskich UE, prawo ukraińskie. Taki stan prawny nie będzie ułatwiał obustronnej współpracy. Nieco inaczej wygląda stan prawny w przypadku kontroli granic oraz polityki wizowej, które w UE podlegają daleko idącej unifikacji ze względu na przyjęcie kodeksów unijnych w formie rozporządzeń³⁸.

Jak już wspomniano, obszerny art. 16 umowy został poświęcony trzem elementom strukturalnym PWBS: 1) polityce migracyjnej, 2) zarządzaniu granicami oraz 3) polityce azylowej.

- 1) Zakres przedmiotowy współpracy w sprawach migracji w ramach stowarzyszenia został określony bardzo ogólnie: przeciwdziałanie przyczynom migracji, w tym na forum międzynarodowym, skuteczna i prewencyjna polityka zwalczania nielegalnej migracji i handlu ludźmi, wymiana poglądów w sprawie nielegalnego zatrudnienia, a także obowiązek przyjmowania z powrotem na swoje terytorium zarówno obywateli własnych, jak i państw trzecich nielegalnie imigrujących tzw. readmisja – odpowiednio art. 2 i 3 umowy z 18 czerwca 2007 r. o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą³⁹.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 810/2009/WE z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.Urz. UE z 15 września 2009 r., L 243, s. 1–58, z późn. zm.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. UE z 23 marca 2016 r., L 77, s. 1–52.

³⁹ Dz.Urz. UE z 18 grudnia 2007 r., L 332, s. 48.

Unijna polityka migracyjna oparta jest na zasadzie sprawiedliwości, która promuje przestrzeganie unijnego i krajowego prawa migracyjnego i oznacza sprawiedliwe traktowanie osób z państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich (art. 79 ust. 1 TFUE). Sprawiedliwie traktowanie ma polegać m.in. na ograniczeniu swobody państwa członkowskiego, jeśli chodzi o odmowę prawa pobytu takiej osobie, a także dążenie do zrównywania jej statusu ze statusem obywatela UE. Zasada ta (mająca swój wyraz m.in. w art. 11 dyrektywy Rady 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi⁴⁰) została transponowana do umowy stowarzyszeniowej, która w art. 16 ust. 2 lit. d stanowi, iż współpraca pomiędzy stronami umowy dotyczyć będzie „zasad przyjmowania, praw i statusu osób przyjętych oraz sprawiedliwego traktowania i integracji legalnie przebywających osób niebędących obywatelami”.

Agenda Stowarzyszenia w zakresie polityki migracyjnej przewiduje przede wszystkim kontynuację efektywnej implementacji umowy o readmisji, stosowanie środków mających na celu reintegrację obywateli Ukrainy, którzy powrócili do tego kraju dobrowolnie lub podlegali readmisji, a także wzmocnienie krajowych służb ds. migracji, w szczególności służb odpowiedzialnych z wydalanie obywateli państw trzecich, przebywających na Ukrainie nielegalnie.

- 2) W zakresie polityki azylowej strony przyjmują bardzo ogólne zobowiązanie do kompleksowego wdrażania dialogu dotyczącego stosowania prawno-międzynarodowych podstaw tej polityki, tj. konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 r. oraz protokołu nowojorskiego z 1967 r.

Choć wskazane powyżej normy adresowane są do obu stron umowy stowarzyszeniowej, to ze względu na różnice w warunkach życia pomiędzy Ukrainą a państwami członkowskimi UE należy oczekiwać, iż ich wypełnienie będzie stanowiło większe wyzwanie dla strony ukraińskiej w zakresie opieki nad osobami starającymi się o status uchodźcy, jak i nad osobami, który taki status uzyskały.

Agenda Stowarzyszenia nakłada na Ukrainę obowiązek praktycznej realizacji aktów międzynarodowego prawa azylowego, m.in. poprzez stworzenie infrastruktury (miejsc czasowego pobytu dla osób ubiegających się o azyl, punktów obsługi takich osób na granicy oraz biur regionalnych), wzmocnienie organów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o azyl, poprawę dostępu do procedury azylowej, szkolenie osób mających kontakt z osobami wnioskującymi o azyl.

- 3) W zakresie ochrony granic wewnętrznych współpraca obejmować będzie z jednej strony szkolenia, wymianę praktyk i informacji, a z drugiej strony wysiłki mają prowadzić do „skutecznego wdrożenia zasady zintegrowanego zarządzania granicami”. Co prawda nawet wybrane państwa członkowskie UE nie są w stanie lub nie chcą stosować przepisów prawa unijnego, ale tych istotnych trudności nie można jednak porównać z sytuacją na wschodnich rubieżach Ukrainy. Należy przy tym nadmienić, iż skuteczna ochrona granic

⁴⁰ Dz.Urz. UE z 23 stycznia 2004 r., L 16, s. 44.

Ukrainy ma kluczowe znaczenie dla ewentualnego stworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości pomiędzy UE a Ukrainą. Bez stabilizacji granic i ich pełnej ochrony, Ukraina nie będzie mogła realizować ani polityki migracyjnej, ani azylowej. Art. 16 ust. 2 lit e umowy nie zawiera co prawda zobowiązań jednostronnych, ale przesłanki faktyczne determinują kierunek współpracy. To UE i państwa członkowskie UE – bo to one są odpowiedzialne za stosowanie unijnych przepisów prawnych⁴¹ i dysponują ku temu odpowiednimi środkami – mogą wspomóc Ukrainę w zakresie szkolenia, stosowania dobrych praktyk i technologii. Nie do przecenienia jest natomiast wielostronna wymiana informacji – pomiędzy instytucjami i jednostkami organizacyjnymi UE (np. Frontexem), państwami członkowskimi UE a Ukrainą.

Agenda Stowarzyszenia zawiera rozbudowaną listę celów, które powinny zostać osiągnięte przez Ukrainę w zakresie zarządzania granicami, m.in. rozwój stałych i mobilnych kontrolnych urządzeń video, rozwój metodologii i narzędzi mających na celu ocenę ryzyka nielegalnej migracji, rozwój współpracy pomiędzy ukraińskimi służbami odpowiadającymi za bezpieczeństwo państwa, wprowadzenie przy wsparciu UE zintegrowanego zarządzania granicami, kontynuacja przy wsparciu UE i współpracy państw sąsiadujących demarkacji granic, intensyfikacja współpracy ukraińskiej służby granicznej z Frontexem, kontynuacja współpracy z Republiką Mołdowy w zakresie kontroli granic.

Wspomniane powyżej akty normatywne prawa UE, których przedmiotem jest swobodny przepływ osób, to dla Ukrainy akty prawa międzynarodowego o charakterze wiążącym (umowa stowarzyszeniowa), jak i o charakterze miękkim (agenda). Efektywność obu rodzajów aktów prawa międzynarodowego jest zależna od ich implementacji do prawa krajowego, od działań prawno-organizacyjnych oraz przede wszystkim – na końcowym etapie – od stosowania zharmonizowanego z wymogami UE prawa na Ukrainie. Kroki te mają podlegać monitorowaniu ze strony komitetu stowarzyszenia, który do tej pory spotkał się dopiero raz, 13–14 lipca 2015 r.⁴². Brak jest w związku z tym raportów dotyczących implementacji przez stronę ukraińską wspomnianych powyżej założeń.

Z punktu widzenia obywatela Ukrainy kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia swobody przepływu osób ma wspomniany już art. 17 umowy stowarzyszeniowej, w którym została zawarta zasada niedyskryminacji pracowników, art. 18 umowy, zachęcający państwa członkowskie do ułatwiania mobilności pracowników, co *de facto* oznacza przyjmowanie w prawie krajowych rozwiązań prawnych ułatwiających podejmowanie pracy w tych państwach, oraz art. 19 umowy, zatytułowany „Przepływ osób”. W przepisie tym przewidziano

⁴¹ Por. art. 72 TFUE.

⁴² EU-Ukraine Association Committee 13–14 July 2015, http://ceas.europa.eu/statements-ceas/2015/150715_01_en.htm [dostęp: 14.08.2016].

pełne wdrożenie umowy o readmisji z 2007 r., a także działania mające na celu wprowadzenie „w stosownym czasie” ruchu bezwizowego, co uzależnione jest od spełniania przez Ukrainę warunków zawartych w planie działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z 2010 r.

Zniesienie wiz dla obywateli Ukrainy

Należy zaznaczyć, iż zgodnie z prawem unijnym chodzi tutaj o zniesienie wiz krótkoterminowych, czyli umożliwiających pobyt w państwie członkowskim UE do 90 dni, bez prawa podejmowania pracy. Zagadnienie warunków udzielania wiz długoterminowych należy natomiast do unijnego prawa imigracyjnego (art. 79 ust. 2 lit. a i b TFUE).

Swobodny przepływ osób powiązany jest zarówno w prawie UE⁴³, jak i w świetle umowy stowarzyszeniowej z zapewnieniem „dobrze zarządzanej i bezpiecznej mobilności” (art. 19 ust. 3 umowy)⁴⁴, co pokrywa z zakresem merytorycznym art. 16 umowy, dotyczącym współpracy w zakresie migracji, zarządzania granicami i azylu, ale także innym przepisami zawartymi w Tytule III umowy, które odnoszą się do zwalczania przestępczości (art. 20–23 umowy).

Współpraca związana z migracją, kontrolą granic i azylem zaczęła się na długo przed tymczasowym wejściem w życie umowy stowarzyszeniowej, a w 2016 r. przyniosła konkretne rezultaty. Już bowiem w 2008 r. UE rozpoczęła z Ukrainą dialog w sprawie zniesienia wiz dla obywateli tego państwa do państw członkowskich UE, gdyż ułatwienie przepływu osób należy do jednych z zasadniczych celów Partnerstwa Wschodniego⁴⁵. W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska zaprezentowała rządowi Ukrainy plan działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego (ang. the Visa Liberalisation Action Plan, VLAP, dalej: plan działania), obejmujący blok czterech zagadnień, korespondujących z przepisami umowy stowarzyszeniowej dotyczącymi wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Plan działania dotyczył następujących zakresów przedmiotowych: 1) bezpieczeństwo dokumentów, w tym wprowadzenie do nich danych biometrycznych, 2) zarządzanie granicami, migracja i azyl, 3) porządek i bezpieczeństwo publiczne, 4) stosunki zagraniczne i poszanowanie praw człowieka. Plan działania miał być realizowany w dwóch fazach: 1) przyjęcie ram prawno-instytucjo-

⁴³ W świetle art. 3 ust. 2 TUE celem UE jest zapewnienie swoim obywatelom PWBS, w ramach której zapewniony jest swobodny przepływ osób, w powiązaniu z środkami dotyczącymi kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji i zapobiegania przestępczości.

⁴⁴ Por. komunikat Komisji Europejskiej w sprawie utworzenia Partnerstwa Wschodniego, którego priorytetem jest mobilność w bezpiecznym otoczeniu, COM(2008) 823 final, s. 6–8, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0823> [dostęp: 17.08.2016].

⁴⁵ „Visa policy would follow a phased approach, leading to visa liberalisation under specific conditions and with accompanying measures, including financial assistance for our partners”. *Ibidem*, s. 7.

nalnych, 2) efektywna implementacja przyjętych rozwiązań. Komisja Europejska pięciokrotnie dokonywała oceny postępów Ukrainy w wyżej wymienionych obszarach, a w 2014 r. Ukraina przeszła do drugiej fazy realizacji planu działania⁴⁶.

W szóstym raporcie, z 18 grudnia 2015 r., Komisja Europejska dokonała pozytywnej oceny reform dokonywanych na Ukrainie w związku ze swobodnym przepływem osób⁴⁷. Raport ten został przygotowany m.in. na podstawie wizyt studyjnych odbytych przez ekspertów Komisji i państw członkowskich UE na Ukrainie w drugiej połowie 2015 r. i dotyczy tylko tych obszarów, które nie zostały ocenione pozytywnie w poprzednich raportach. Komisja Europejska uznała, iż osiągnięto cele dotyczące bezpieczeństwa dokumentów, zintegrowanego zarządzania granicami, zintegrowanego zarządzania migracją oraz wymagania unijne dotyczące udzielania azylu⁴⁸. Jednocześnie sformułowania raportu wskazują na to, iż działań w powyższych obszarach nie uważa się za definitywnie zakończone⁴⁹. Wręcz przeciwnie, Komisja wskazuje, iż muszą być one kontynuowane, co koresponduje z treścią art. 16 umowy stowarzyszeniowej⁵⁰. Komisja w tym raporcie stwierdziła także, iż biorąc pod uwagę wyjątkowe wyzwania Ukrainy w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, osiągnęła ona stawiane jej cele w związku z realizacją II VLAN, wobec czego Komisja wniosła inicjatywę prawodawczą mającą na celu zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy.

Zgodnie z konkluzją raportu 20 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska wniosła inicjatywę prawodawczą w celu zmiany rozporządzenia 539/2001⁵¹, wy-

⁴⁶ http://eeas.europa.eu/factsheets/news/eu-ukraine_factsheet_en.htm [dostęp: 17.08.2016].

⁴⁷ Report from the Commission to the Council and the European Parliament. *Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*, COM(2015) 905 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/sixth_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf [dostęp: 17.08.2016].

⁴⁸ Szczegółowo działania podjęte przez stronę ukraińską zostały przedstawione w dokumencie roboczym towarzyszącym szóstemu raportowi. Commission staff working document accompanying the document *Sixth Progress Report on Ukraine's Implementation of the Action Plan on Visa Liberalisation*, SWD(2015) 704 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/swd_sixth_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf [dostęp: 17.08.2016].

⁴⁹ Por. „Implementation of an integrated border management system in Ukraine has advanced. [...] The SBGS, in an inclusive dialogue with other border agencies and relevant actors, is now expected to deliver a comprehensive document following the best EU examples and addressing key issues of interdepartmental, interagency and international cooperation and coordination”. *Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine...*, s. 3–4.

⁵⁰ „The Commission will continue actively to monitor Ukraine's continuous implementation of all benchmarks under the four blocks of the VLAP through the existing association structures and dialogues, and, if necessary, through ad hoc follow-up mechanisms”. *Ibidem*, s. 12.

⁵¹ Rozporządzenie Rady nr 539/2001/WE z dnia 15.03.2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.Urz. UE z 21.3.2001, L 81, s. 1 z późn. zm.

mieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich UE, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu⁵². W świetle przedmiotowej inicjatywy mają zostać zniesione wizy krótkoterminowe, tj. na pobyt w państwie członkowskim UE nieprzekraczający 90 dni, w celach turystycznych, biznesowych lub rodzinnych, dla obywateli Ukrainy posiadających paszporty biometryczne. Zmiana rozporządzenia 539/2001/WE umożliwi obywatelom Ukrainy bezwizowy wjazd do państw członkowskich UE z wyłączeniem Wielkiej Brytanii i Irlandii, ale także do państw trzecich należących do strefy Schengen (Islandia, Norwegia, Lichtenstein i Szwajcaria). Zniesienie obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych nie wiąże się w żaden sposób z prawem do podjęcia pracy przez obywateli Ukrainy, a także nie zmienia zasad przekraczania granicy zewnętrznej państw członkowskich UE wynikających z kodeksu granicznego Schengen, tj. obowiązku posiadania wystarczających środków finansowych na pobyt w państwie członkowskim oraz uprawdopodobnienia celu pobytu (art. 5 ust. 1 lit. c kodeksu granicznego Schengen). Obecnie przedmiotowa inicjatywa prawodawcza Komisji jest rozpatrywana przez Radę i Parlament Europejski⁵³.

Ryzyko imigracyjne związane z planowanym zniesieniem wiz

Komisja Europejska przed sformułowaniem inicjatywy prawodawczej dokonała oceny ryzyka nielegalnej imigracji w związku z planowanym zniesieniem wiz krótkoterminowych dla obywateli Ukrainy⁵⁴.

W 2014 r. największa liczba obywateli Ukrainy była zarejestrowana we Włoszech (236 346), Polsce (210 402), RFN (111 650), Czechach (110 712), Hiszpanii (82 726) i Portugalii (37 849), przy czym to w Polsce zanotowano największy wzrost liczby imigrantów. Granica polsko-ukraińska jest najczęściej przekraczaną wschodnią granicą lądową państw członkowskich UE, w pierwszej połowie 2015 r. została przekroczona 4,7 mln razy, tj. o 15,5% częściej niż w pierwszej połowie 2014 r.

W 2014 r. wydano 1,35 mln wiz typu C, w tym w Polsce 566 976, w Grecji 145 621, na Węgrzech 118 740, w RFN 101 867 i w Hiszpanii 76 983. Jednocze-

⁵² Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Ukraina), COM(2016) 236 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0236&qid=1472670479757&from=PL> [dostęp: 18.08.2016].

⁵³ *European Commission proposes visa-free travel for citizens of Ukraine*, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2016/2016_04_21_02_en.htm [dostęp: 17.08.2016].

⁵⁴ Commission staff working document accompanying the document *Sixth Progress Report...*

śnie odsetek odrzuconych wniosków o wizę krótkoterminową jest niski i wynosi 2%. Decyzje negatywne motywowane są obawą o nielegalne przedłużenie pobytu lub podjęcie nielegalnej pracy. Jednakże obywatele Ukrainy zajęli w 2014 r. drugie miejsce (po obywatelach Maroka), jeśli chodzi o odmowę wjazdu przy przekraczaniu granicy zewnętrznej państw członkowskich UE: 16 150 decyzji negatywnych, z tego 70% na granicy polsko-ukraińskiej. Decyzje te były uzasadnione brakiem posiadania ważnej wizy lub brakiem dokumentów potwierdzających cel i warunki wjazdu do państwa członkowskiego UE.

Podobnie kształtuje się liczba wykrytych w 2014 r. przypadków nielegalnego pobytu w państwach członkowskich UE (16 600, z czego 7455 w Polsce). Zdaniem Frontexu nie jest to jednak liczba wysoka w porównaniu do liczby ważnych decyzji zezwalających na pobyt w państwach członkowskich UE.

Pomimo tych danych w dokumencie roboczym Komisji Europejskiej stwierdzono, iż zniesienie obowiązku wizowego zwiększy co prawda migrację pomiędzy Ukrainą a UE, ale przepływ osób będzie uporządkowany i poddany samoregulacji. Urzędnicy Komisji również optymistycznie stwierdzili, iż jeśli brak będzie w państwach członkowskich UE odpowiednich stanowisk pracy, to obywatele Ukrainy nie będą wjeżdżać do państw członkowskich UE, a nawet będą z nich wyjeżdżać. To ostatnie stwierdzenie jest o tyle niezrozumiałe, iż po pierwsze, jak powyżej wspomniano, zniesienie wiz krótkoterminowych nie wiąże się z przyznaniem prawa do pracy, a po drugie trudno sobie wyobrazić, by przy obecnym poziomie wynagrodzeń na Ukrainie jej obywatele nie byli w stanie znaleźć w państwach członkowskich satysfakcjonującego ich zatrudnienia.

Podsumowanie

Akty normatywne stosowane w odniesieniu do Ukrainy w celu budowy bezpieczeństwa UE są poprawne pod względem systematyki traktatowego prawa UE, a w szczególności art. 8 TUE, który przewiduje budowę przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Owa przestrzeń tworzona jest w sensie normatywnym przy pomocy umowy stowarzyszeniowej. Umowa ta tworzy szczególną relację w zakresie stosunków politycznych i gospodarczych pomiędzy UE a państwem trzecim. Elementem tej relacji jest swobodny przepływ osób, ale w bezpiecznym otoczeniu, tzn. uzależniony od współpracy pomiędzy UE z państwem trzecim w zakresie zarządzania granicami, polityki imigracyjnej, w tym przede wszystkim readmisji, polityki wizowej i azylowej. Efektywnym narzędziem „zachęcającym” państwo trzecie do spełniania wymogów UE w tym zakresie jest gotowość UE do zniesienia wiz. Należy jednak nadmienić, iż liberalizacja dotyczy wiz krótkoterminowych i – podobnie jak umowa stowarzyszeniowa – nie daje obywatelom państwa stowarzyszonego swobody podejmowania zatrudnienia w państwach członkowskich. Komisja Europejska w 2015 r. pozytywnie oceniła współpracę Ukrainy z UE i pań-

stwami członkowskimi w zakresie: 1) bezpieczeństwa dokumentów, 2) zarządzania granicami, migracją i azylem 3) porządku i bezpieczeństwa publicznego, 4) stosunków zagranicznych i poszanowania praw człowieka, a ryzyko nielegalnej imigracji uznała za niskie. W związku z powyższym przedłożyła w kwietniu 2016 r. inicjatywę prawodawczą dotyczącą zniesienia obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych przez obywateli Ukrainy. Inicjatywa ta, zgodnie z art. 77 ust. 2 lit. a TFUE musi zostać uchwalona w zwykłej procedurze prawodawczej przez Parlament Europejski, a także Radę. Biorąc pod uwagę dotychczasowe prace parlamentarne⁵⁵, jest bardzo prawdopodobne, że Parlament uchwali zmianę rozporządzenia

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich UE równie pozytywnie oceniają współpracę Ukrainy w zakresie tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a w szczególności możliwość kontroli przepływu osób na jej własnym terytorium. Przy obecnym poziomie bezpieczeństwa wewnętrznego w niektórych państwach członkowskich, a także wobec niejasnej perspektywy rozwoju sytuacji zarówno na południowych, jak i właśnie na wschodnich krańcach imperium (?) europejskiego, taka decyzja może być trudna. Stąd też propozycja modyfikacji mechanizmu zawieszającego zniesienie obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych przez obywateli państw trzecich, wniesiona przez Komisję zaraz po przedłożeniu inicjatywy prawodawczej mającej na celu liberalizację reżimu wizowego⁵⁶.

Abstrahując od kontekstu politycznego tej decyzji⁵⁷, z dokumentu roboczego Komisji Europejskiej wynika jednoznacznie, iż to Polska ponosi obecnie największą odpowiedzialność za regulowanie przepływu osób z Ukrainy do państw członkowskich UE. Zniesienie obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych postawi niewątpliwie nowe wyzwania przed służbami polskimi.

Jednocześnie analiza unijnych dokumentów w przedmiotowym zakresie nieodparcie nasuwa wrażenie, iż istnieje głęboki rozdźwięk między rzeczywistością a światem częściowo kreowanym na papierze.

⁵⁵ Opinia Komisji Spraw Zagranicznych dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 7 lipca 2016 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-583.952+02+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> [dostęp: 30.08.2016]; Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 539/2001 [...] z 18 lipca 2016 r., Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-585.521+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> [dostęp: 30.08.2016].

⁵⁶ Wniosek Komisji z 5 maja 2016 r., COM(2016) 290 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0290&qid=1472670479757&from=PL> [dostęp: 30.08.2016].

⁵⁷ Zob. S. Domaradzki, *op. cit.*, s. 245–247; Opinia Komisji Spraw Zagranicznych dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych...; Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 539/2001...

The Association Agreement between the EU and Ukraine as an instrument for building the European Security: some remarks on the free movement of persons

In accordance with Article 8 of the Treaty on the European Union the EU shall establish an area of prosperity and good neighbourhood. An association agreement is one of instruments used to achieve this goal. Such an agreement is applied provisionally in relation between the EU and Ukraine. The area of freedom, security and justice (Title II of the Association Agreement) is an important part of this agreement. The area is constructed in the same way like the European Union policy based on the Article 67 of the Treaty on functioning of the European Union, to establish the free movement of persons but in conjunction with the cooperation between the EU and Ukraine with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime. The European Commission gave a positive assessment of the cooperation in December 2015, confirming that Ukraine successfully met all benchmarks under the Visa Liberalisation Action Plan from 2010. In April 2016 the European Commission proposed to the Council of the European Union and the European Parliament to lift visa requirements for the citizens of Ukraine. The above mentioned amendment does not mean that the citizens of Ukraine will have the right to work in the EU. In accordance with Article 18 of the Association Agreement the mobility of workers is a subject to the legislation in the Member. The Visa Liberalisation will also mean a great challenge for the Polish border and migration administration. The Polish-Ukrainian border section remained by far the busiest section of the EU eastern land border, with an increase of 15.5% during January–June 2015 compared with the first half of 2014.

Key words: EU-Ukraine Association Agreement, European Neighbourhood Policy, Schengen-visa

Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy UE a Ukrainą elementem budowy bezpieczeństwa europejskiego. Wybrane aspekty swobodnego przepływu osób

Na podstawie art. 8 TUE Unia Europejska ma budować przestrzeń dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Instrumentem realizacji tego zamierzania jest umowa stowarzyszeniowa. Umowa tego rodzaju obowiązuje tymczasowo również w relacjach UE-Ukraina. Jej istotnym elementem jest budowa przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Tytuł III umowy stowarzyszeniowej). Przestrzeń ta skonstruowana została, analogicznie do unijnej polityki PWBS (art. 67 TFUE), wokół swobody przepływu osób, uwarunkowanej współpracą Ukrainy w zakresie zarządzania granicami, migracji, azylu, a także zwalczania i zapobiegania przestępczości. Współpraca ta w grudniu 2015 r. została pozytywnie oceniona przez Komisję Europejską, a efektem tej pozytywnej oceny jest przedłożona w kwietniu 2016 r. inicjatywa prawodawcza Komisji w sprawie zniesienia wiz dla obywateli Ukrainy. Jeśli inicjatywa ta zostanie uchwalona przez Parlament Europejski, a na to wskazują pozytywne raporty komisji parlamentarnych, oraz przyjęta przez Radę, wówczas zniesiony zostanie obowiązek posiadania wiz, jeśli chodzi o pobyty krótkie, tj. do 90 dni. Należy jednak pamiętać, iż zmiana ta nie została powiązana w żaden sposób z prawem do podejmowania pracy przez obywateli Ukrainy w państwach członkowskich UE. Zgodnie z art. 18 umowy stowarzyszeniowej zagadnienie podejmowania pracy jest przedmiotem umów dwustronnych między państwem członkowskim a Ukrainą i prawa krajowego państw członkowskich. Zniesienie wiz dla obywateli Ukrainy stanowi jednocześnie, w świetle statystyk Komisji Europejskiej, największe wyzwanie organizacyjne dla polskich organów władzy państwowej odpowiedzialnych za kontrolę granic oraz imigrację – granica polsko-ukraińska jest najczęściej przekraczanym odcinkiem lądowej granicy wschodniej UE. Tylko w pierwszej połowie 2015 r. została przekroczona 4,7 mln razy.

Słowa kluczowe: umowa stowarzyszeniowa Unia Europejska-Ukraina, Europejska Polityka Sąsiedztwa, wiza Schengen

Tomasz Dobrowolski

**WYNIKI WYBORÓW W AUSTRII W LATACH 2015–2016
W KONTEKŚCIE KRYZYSU IMIGRACYJNEGO
ORAZ ODRADZANIA SIĘ KSENOFOBII I NACJONALIZMU**

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza rozległych skutków polityczno-kulturowych wywołanych w Austrii przez europejski kryzys imigracyjny, w szczególności jego wpływu na wyniki wyborów do tamtejszych sejmów krajowych (niem. *Landtage*) z 2015 r. oraz wyborów prezydenckich z 2016 r. Jest ona kluczowa dla zrozumienia i przewidywania zmian w świadomości społecznej Austriaków i na tamtejszej scenie politycznej, do jakich może dojść w najbliższej przyszłości. Wprawdzie temat ten odbił się szerokim echem w środkach masowego przekazu, jednakże dziennikarskie relacje w wielu przypadkach są mało miarodajne¹.

W artykule postaram się udzielić odpowiedzi na następujące pytania: dlaczego w powojennej Austrii, która przez całe dekady postrzegana była jako przykład dojrzałej demokracji liberalnej, prowadzącej „politykę otwartych drzwi”, udzielającej często i chętnie wsparcia i schronienia tysiącom uchodźców², w ostat-

¹ *Uchodźcy w mediach – walka o klienta*, Kultura Liberalna, <http://kulturaliberalna.pl/2015/11/17/debata-uchodzczy-w-mediach-walka-o-klienta/> [dostęp: 05.02.2016]; A. Siwek, *Media o uchodźcach. „Albo rozczulanie się, albo rasizm. Brakuje balansu”*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Media-o-uchodzcach-Albo-rozczulanie-sie-albo-rasizm-Brakuje-balansu,wid,17848432,wiadomosc.html> [dostęp: 05.02.2016].

² Należeli do nich m.in. niemieckojęzyczni wypędzeni z Europy Środkowo-Wschodniej po zakończeniu II wojny światowej, Węgrzy po upadku powstania w 1956 r., obywatele Cze-

nim czasie doszło do gwałtownego wzrostu nastrojów antyimigranckich? Dlaczego skrajnie prawicowa, populistyczna Austriacka Partia Wolnościowa (niem. *Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ)³ odniosła w 2015 r. ogromne sukcesy w wyborach do sejmów krajowych⁴, a w 2016 r. – w wyborach prezydenckich⁵, i jaki mają one związek z kryzysem humanitarnym wywołanym napływem do Europy setek tysięcy uchodźców? Czy wobec tego w zamożnej⁶, katolickiej⁷ Austrii mamy obecnie do czynienia nie tylko z kryzysem demokracji liberalnej w zakresie praw człowieka, lecz również z erozją chrześcijańskich wartości?

Przy rozpatrywaniu wspomnianych kwestii należy koniecznie mieć na uwadze to, że w ostatnich latach w społeczeństwach zachodnich dokonuje się zmiana hierarchii naczelnych wartości społecznych: wzrasta liczba obywateli dających pierwszeństwo bezpieczeństwu przed wolnością. Przez dziesięciolecia po zakończeniu II wojny światowej w krajach o ugruntowanej demokracji liberalnej sprawa wartości naczelnych nie wywoływała żadnych kontrowersji. Obywatele żyli

chosłowacji po stłumieniu praskiej wiosny w 1968 r., Polacy po wprowadzeniu stanu wojennego w 1981 r., mieszkańcy Bośni i Hercegowiny w 1992 r. po wybuchu wojny w ich kraju czy kosowscy Albańczycy po wybuchu konfliktu z Serbami w 1999 r. Zob. W.T. Bauer, *Zuwanderung nach Österreich*, Wien 2008, s. 4–7, <http://www.politikberatung.or.at/uploads/media/Zuwanderung-nach-Oesterreich.pdf> [dostęp: 20.12.2015].

³ Por. S. Van Gilder Cooke, *Austria – Europe's right wing: a nation-by-nation guide to political parties and extremist groups*, "Time", http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2085728_2085727_2085702,00.html [dostęp: 30.01.2016]; M. Dolezal, S. Hutter, B. Wüest, *Exploring the new cleavage across arenas and public debates: design and methods*, [w:] H. Kriesi et al., *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge–New York–Melbourne–Madrid–Cape Town–Singapore–São Paulo–Delhi–Mexico City 2012, s. 52; P. Hainsworth, *The Extreme Right in Western Europe*, New York–London 2008, s. 38–39; D. Art, *Inside the Radical Right. The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*, Cambridge–New York–Melbourne–Madrid–Cape Town–Singapore–São Paulo–Delhi–Tokyo–Mexico City 2011, s. 106–107; R. Wodak, R. de Cillia, M. Reisigl, K. Liebhart, *The Discursive Construction of National Identity*, Edinburgh 2009, s. 195.

⁴ *Wahlarchiv – Ergebnisse, Auswertungen, Downloads*, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11684059/74837281> [dostęp: 19.12.2015]; *Landtagswahl 2015*, Amt der Burgenländischen Landesregierung, <https://wahl.bgl.gv.at/wahlen/lt20150531.nsf?Opendatabase> [dostęp: 30.01.2016], *Landtagswahl 2015*, Amt der Oö. Landesregierung, <http://wahl.land-oberoesterreich.gv.at> [dostęp: 19.12.2015], *Wien Gesamt Gemeinderatswahl 2015*, Magistrat der Stadt Wien, <https://www.wien.gv.at/wahl/NET/GR151/GR151-109.htm> [dostęp: 30.01.2016].

⁵ Por. *Bundespräsidentenwahl 2016*, BM.I Bundesministerium für Inneres, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/bpw_2016/start.aspx [dostęp: 15.12.2016].

⁶ W 2013 r. jej PKB *per capita* wynosiło ponad 50 tys. USD. Zob. *Country profile: Austria*, United Nations Statistics Division, <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=AUSTRIA> [dostęp: 16.06.2016].

⁷ W 2001 r., podczas ostatniego spisu ludności, który zawierał pytanie o wyznanie, 73,6% mieszkańców Austrii zadeklarowało się jako katolicy, aczkolwiek zdaniem demografów z Austriackiej Akademii Nauk dziś ich liczba spadła do ok. 50–60% społeczeństwa. Zob. *Christentum in Österreich*, ORF, <http://religion.orf.at/lexikon/stories/2602901> [dostęp: 17.06.2016].

w poczuciu bezpieczeństwa, traktując wolność jako stan naturalny, którego utrzymanie nie wymaga żadnych specjalnych działań. Na straży tych wartości stały władze poszczególnych państw, a następnie również Unia Europejska (UE), uznająca demokrację liberalną, rządy prawa, poszanowanie swobód i praw człowieka za wartości fundamentalne.

Jednakże z czasem, m.in. na skutek uaktywnienia się islamskiego fundamentalizmu i terroryzmu oraz coraz większego napływu uchodźców z ogarniętych wojną krajów Bliskiego Wschodu i Afryki do Europy Zachodniej, pojawiły się społeczne napięcia i konflikty naruszające u ludzi poczucie bezpieczeństwa. Sytuację zaostrzyły budzące grozę zamachy terrorystyczne, najpierw w USA (World Trade Center w Nowym Jorku i Pentagon⁸), potem w Europie Zachodniej (Londyn⁹, Madryt¹⁰, norweska wyspa Utøya¹¹, Tuluza¹² i Paryż¹³), a więc w krajach zdawało się bardzo stabilnych i bezpiecznych. Wreszcie obecny, trwający od 2015 r. europejski kryzys migracyjny zaczął uświadamiać wielu ludziom, w jak niepewnym świecie żyjemy. To wszystko spowodowało, że poczucie bezpieczeństwa w Europie Zachodniej drastycznie spadło. Najniższy poziom osiągnęło po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r., kiedy to zaszokowani obywatele państw Europy Zachodniej skłonni byli zrzec się znaczącej części swych

⁸ Por. *September 11, Terrorist Attacks, and U.S. Foreign Policy*, red. D.J. Caraley, New York 2002; A. Langley, *September 11: Attack on America*, Minneapolis 2006.

⁹ Por. B. Hoffman, *The 7 July 2005 London Bombings*, [w:] B. Hoffman, F. Reinares, *The Evolution of the Global Terrorist Threat: from 9/11 to Osama bin Laden's Death*, New York 2014, s. 192–223; P. Zimonjic, *Into the Darkness: an Account of 7/7*, London 2008.

¹⁰ Por. P. Hamilos, *The worst Islamist attack in European history*, „The Guardian”, <http://www.theguardian.com/world/2007/oct/31/spain> [dostęp: 20.05.2016]; *Zamachy w Madrycie – odwet za Irak*, Polskie Radio, <http://www.polskieradio.pl/39/156/Artykul/1071933,Zamachy-w-Madrycie-%E2%80%93-odwet-za-Irak> [dostęp: 20.05.2016]; F. Reinares, *The 2004 Madrid train bombings*, [w:] B. Hoffman, F. Reinares, *op. cit.*, s. 29–60.

¹¹ Por. A. Borchgrevink, *A Norwegian Tragedy: Anders Behring Breivik and the Massacre on Utøya*, Cambridge–Malden 2013; Å. Seierstad, *One of Us. The Story of Anders Breivik and the Massacre in Norway*, New York 2015; U. Turrettini, *The Mystery of the Lone Wolf Killer: Anders Behring Breivik and the Threat of Terror in Plain Sight*, New York 2015.

¹² Por. *Shootings in Toulouse and Montauban: what we know*, BBC, <http://www.bbc.com/news/world-europe-17428860> [dostęp: 18.07.2016]; *Toulouse shootings: a timeline of events*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2012/mar/22/toulouse-shootings-timeline-mohamed-merah> [dostęp: 18.07.2016].

¹³ Por. *Charlie Hebdo attack: three days of terror*, BBC, <http://www.bbc.com/news/world-europe-30708237> [dostęp: 20.05.2016]; A. Withnall, J. Lichfield, *Charlie Hebdo shooting: at least 12 killed as shots fired at satirical magazine's Paris office*, „Independent”, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/charlie-hebdo-shooting-10-killed-as-shots-fired-at-satirical-magazine-headquarters-according-to-9962337.html> [dostęp: 20.05.2016]; *Paris attacks: what happened on the night*, BBC, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994> [dostęp: 20.05.2016]; *Paris attacks: day after atrocity – as it happened*, „The Guardian”, <http://www.theguardian.com/world/live/2015/nov/14/paris-terror-attacks-attackers-dead-mass-killing-live-updates> [dostęp: 20.05.2016].

swobód i wolności w imię walki z terroryzmem – z czego zresztą poszczególne rządy skwapliwie skorzystały¹⁴.

W ostatnim czasie w Austrii widać odradzanie się ksenofobii i nacjonalizmu. Co gorsze, coraz więcej obywateli – zrażonych dotychczasową polityką partii głównego nurtu życia politycznego – decyduje się przekazać ster rządów w ręce ugrupowań skrajnych i populistycznych. Jednocześnie zwiększa się liczba osób z poczuciem lęku, gotowych dobrowolnie zrezygnować z części przysługujących im praw¹⁵.

Europejski kryzys migracyjny w 2015 r.

Najbardziej brzemienne w skutki wydarzeniem 2015 r., pod znakiem którego przejdzie on zapewne do historii, był wybuch europejskiego kryzysu migracyjnego, wywołanego napływem do Europy tysięcy uchodźców z państw Bliskiego Wschodu, Afryki i Azji Południowej. Jak wiadomo, jest to wynik narastających w ostatnim czasie wstrząsów polityczno-gospodarczych w tych rejonach świata, wskutek czego rosnąca liczba zdesperowanych mieszkańców tych regionów, nie widząc dla siebie przyszłości, decyduje się na ryzykowną podróż do Europy, postrzeganej przez nich jako enklawa bezpieczeństwa i dobrobytu.

Uchodźcy pochodzą w przeważającej części z Syrii (od pięciu lat pustoszonej przez krwawą wojnę domową), Afganistanu (gdzie siły rządowe w dalszym ciągu starają się zwalczyć zbrojną rebelię talibów), Erytrei (której mieszkańcy masowo zmuszani są do *de facto* niewolniczej pracy na rzecz państwa)¹⁶, a także z Iraku, Nigerii, Pakistanu, Somalii i Sudanu, gdzie spada zarówno stopa życiowa, jak i poczucie bezpieczeństwa obywateli.

¹⁴ Por. *Komisja Praw Człowieka ONZ. Czas na konkretne działanie*, Amnesty International, <https://amnesty.org.pl/komisja-praw-czlowieka-onz-czas-na-konkretne-dzialanie> [dostęp: 17.06.2016].

¹⁵ Por. J. Żakowski, *Cztery fronty wolności*, „Polityka”, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/200964,1,czy-wolnosc-staje-sie-dla-nas-ciezarem.read> [dostęp: 17.06.2016]; *Francja stawia bezpieczeństwo wyżej niż wolność*, WP Wiadomości, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Francja-stawia-bezpieczenstwo-wyzej-niz-wolnosc,wid,17980572,wiadomosc.html?tid=117356> [dostęp: 17.06.2016]; *Turning right*, „The Economist”, <http://www.economist.com/news/briefing/21592666-parties-nationalist-right-are-changing-terms-european-political-debate-does> [dostęp: 19.06.2016]; N. Gutteridge, *MAPPED: shocking march of the far-right across Europe as migration fears reach fever pitch*, „Express”, <http://www.express.co.uk/news/world/629022/EU-migration-crisis-far-right-parties-Europe-Germany-Sweden-France> [dostęp: 19.06.2016]; J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 274–289; B. Skłodowski, *Konflikt pomiędzy bezpieczeństwem a prawami podstawowymi w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i funkcjonalne*, „e-Politikon” 2013, nr 6, s. 142–161, Ośrodek Analiz Politologicznych UW, <http://oapuw.pl/e-politikon-nr-62013> [dostęp: 17.06.2016].

¹⁶ Por. B. Wedeman, *Fleeing slavery for uncertainty: one Eritrean migrant's story*, CNN, <http://edition.cnn.com/2015/05/15/europe/migrant-slavery-eritrea> [dostęp: 17.01.2016].

Wprawdzie już wcześniej uchodźcy ze wspomnianych regionów docierali do Europy, jednak na nieporównywalnie mniejszą skalę niż obecnie. Większość z nich wciąż jeszcze przebywa z dala od Starego Kontynentu, niemniej jednak w letnich i jesiennych miesiącach 2015 r. doszło do zaostrzenia sytuacji: do bezprecedensowego, skokowego wzrostu przypadków nielegalnego przekraczania zewnętrznych granic UE. Jak się okazało, kraje członkowskie nie były na taką sytuację przygotowane. Zresztą do dzisiaj mieszkańcy wielu państw Europy, w tym Austrii, konfrontowani są z kryzysem humanitarnym wywołanym nową „wędrowką ludów”.

Jednocześnie zaznaczyć należy, iż brak solidarności i woli politycznej rządów poszczególnych krajów członkowskich UE, jak również niewydolność dotychczas stosowanych procedur dodatkowo pogarszają sytuację uchodźców i zmniejszają szanse na skuteczne rozwiązanie kryzysu humanitarnego. Fakt, że ogromna liczba uchodźców napływa głównie przez terytorium Grecji i Włoch, zatem państw znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji gospodarczej, pokazał brak spójnej i konsekwentnej polityki członków strefy Schengen.

Austria po II wojnie światowej, ze względu na polityczno-geograficzne uwarunkowania: status polityczny państwa wieczystej neutralności militarnej, wysoki poziom zamożności, „politykę otwartych drzwi”, centralne w Europie położenie komunikacyjne, tradycyjnie udzielała schronienia wychodźcom. Ponadto dla wielotysięcznych rzesz emigrantów¹⁷ pełniła funkcje kraju tranzytowego. Wszakże gdy w 2015 r. nagle złożyli oni rekordową liczbę wniosków o azyl¹⁸, państwo znalazło się w nader trudnej sytuacji (choć większość uchodźców traktowała Austrię jako kraj tranzytowy w drodze do Niemiec). Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, iż ta obecna fala uchodźców ma zupełnie inny charakter niż poprzednie. Po raz pierwszy niemal wszyscy uchodźcy pochodzą z islamskiego kręgu kulturowego, który przez wielu Europejczyków, w tym i wielu Austriaków, utożsamiany jest z islamskim fundamentalizmem i terroryzmem. Wobec tego uchodźcy-muzułmanie są uważani za przedstawicieli świata wrogiego Zachodowi i odrzucającego zachodni model współżycia społecznego¹⁹. Czynniki te ma, rzecz jasna, niebagatelny wpływ na nastroje panujące w społeczeństwie austriackim.

¹⁷ Por. W.T. Bauer, *op. cit.*, s. 4–13; P.-P. Volf, *Der Politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945*, „Zeitgeschichte” 1995, z. 11–12, s. 415–435.

¹⁸ Por. *Asylwesen*, BM.I Bundesministerium für Inneres, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/start.aspx [dostęp: 31.01.2016].

¹⁹ Zdaniem wybitnego amerykańskiego politologa Samuela Huntingtona konflikt pomiędzy cywilizacją Zachodu opartą na rzymskim katolicyzmie, w której istnieje rozdział religii od innych sfer życia, a cywilizacją muzułmańską zbudowaną na podłożu Islamu, w którym ów rozdział nie występuje i religii podporządkowane są wszystkie sfery życia, jest nieunikniony. Dzieje się tak, ponieważ obydwie te cywilizacje mają charakter ekspansywny, a ich przedstawiciele są przekonani o swej wyższości, co w efekcie prowadzi do konfrontacji. Zob. S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 1997, s. 311–326.

Wszystkie te wydarzenia odcisnęły bardzo silne piętno na świadomości obywateli Austrii. Niektórzy z nich, powodowani najszlachetniejszymi odruchami, zdecydowali się udzielić przybyšom jak najdalej idącej pomocy²⁰. Równocześnie jednak duża część austriackiej opinii publicznej, ta mianowicie, której głęboko utkwily w pamięci budzące grozę zamachy terrorystyczne dokonane przez islamistów w ostatnich latach, jest negatywnie ustosunkowana do uchodźców. Masową imigrację postrzega ona na podobieństwo konia trojańskiego przysłanego przez Państwo Islamskie²¹, innymi słowy – jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i ładu w państwie, a ponadto jako nadmierny ciężar dla budżetu federalnego²².

Jak wiadomo, dzisiejsze niepokoje i lęki dużej części obywateli stara się wykorzystać znana od lat ze swej antyislamskiej²³, antycudzoziemskiej i antyimigranckiej retoryki²⁴ radykalno-populistyczna FPÖ²⁵, której przywódca Heinz-Christian Strache oskarżany jest o związki z neonazistowskim podziemiem²⁶. Za niepokojący objaw negatywnych zmian w życiu publicznym trzeba uznać to, iż część polityków reprezentujących koalicję rządową na szczeblu federalnym, mianowicie Austriacką Partię Socjaldemokratyczną (niem. *Sozialdemokratische Partei Österreichs*, SPÖ) oraz chadecką Austriacką Partię Ludową (niem. *Österreichische Volkspartei*, ÖVP), w obawie przed utratą poparcia społecznego dla polityki

²⁰ Por. *Unglaubliche Hilfsbereitschaft in Österreich und Deutschland*, UNHCR Österreich, <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/3df80990deb7621f16a4f4dccc1489b7/unglaubliche-hilfsbereitschaft-in-oesterreich-und-deutschland.html> [dostęp: 25.12.2015].

²¹ Por. B. Hall, *ISIS. Państwo Islamskie. Brutalne początki armii terrorystów*, tłum. P. Wołak, Warszawa 2015; P. Cockburn, *Państwo Islamskie*, tłum. M. Bielik, Warszawa 2015.

²² Por. *Refugee Report. Österreich zwischen Hilfsbereitschaft und Fremdenfeindlichkeit*, Marketagent, <http://www.marketagent.com/webfiles/MarketagentCustomer/pdf/99f50b87-1946-4db8-be26-3b2f0e0bd3da.pdf> [dostęp: 25.12.2015]; *Die Angst vor den Flüchtlingen und warum Angst kein guter Ratgeber ist*, Mein Klagenfurt, <http://www.mein-klagenfurt.at/mein-klagenfurt/das-freie-wort/die-angst-vor-den-fluechtligen-und-warum-angst-kein-guter-ratgeber-ist> [dostęp: 25.12.2015]; N. Mappes-Niediek, *Wer anzeigt, wird bedroht*, „Frankfurter Rundschau“, <http://www.fr-online.de/digital/hass-postings-in-oesterreich-wer-anzeigt--wird-bedroht,1472406,31349624.html> [dostęp: 25.12.2015].

²³ Por. N. Gresch, *et al.*, *Tu felix Austria? The headscarf and the politics of 'non-issues'*, „Social Politics” 2008, vol. 15, nr 4, s. 413.

²⁴ Por. M. Krzyżanowski, *From anti-immigration and nationalist revisionism to islamophobia: continuities and shifts in recent discourses and patterns of political communication of the Freedom Party of Austria (FPÖ)*, [w:] *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse*, red. R. Wodak, M. Khosravinik, B. Mral, London–New Delhi–New York–Sydney 2013, s. 141; *Xenophobia on the increase in Austria*, EurActiv, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/xenophobia-on-the-increase-in-austria> [dostęp: 25.12.2015]; *Freedom Party banks on xenophobic sentiments*, dpa International, <http://www.dpa-international.com/news/international/backgroundfreedom-party-banks-on-xenophobic-sentiments-a-46923101.html> [dostęp: 25.12.2015].

²⁵ Por. J. McHugh, *How the EU migrant crisis is fueling right-wing politicians and refugee policies in Europe*, International Business Times, <http://www.ibtimes.com/how-eu-migrant-crisis-fueling-right-wing-politicians-refugee-policies-europe-2071326> [dostęp: 25.11.2015].

²⁶ Por. N. Horacek, C. Reiterer, *HC Strache. Sein Aufstieg. Seine Hintermänner. Seine Feinde*, Wien 2009, s. 27–68.

rządowej decyduje się na radykalizację języka debaty toczącej się wokół kwestii uchodźców i azylantów w Austrii²⁷.

Geneza negatywnych zmian

Aby poznać przyczyny zaostrzenia się antyimigranckich postaw austriackich wyborców i ogromnych sukcesów FPÖ na krajowej scenie politycznej w ciągu ostatnich trzydziestu lat, trzeba przyrzeć się transformacji, jaką przeszedł system polityczny Austrii od 1945 r.

Przez pierwsze cztery dekady po zakończeniu II wojny światowej opierał się on na demokratycznym konsensusie²⁸, czyli na akceptacji przez najważniejsze siły polityczne kraju – socjalistyczną²⁹ SPÖ oraz chadecką ÖVP – podstawowych zasad demokracji, której wyrazem było międzypartyjne porozumienie o podziale wpływów w państwie. Osiągnięcie owego porozumienia było możliwe, ponieważ tragiczne doświadczenia wojenne, wspólna walka w antynazistowskim podziemiu oraz pobyt w obozach koncentracyjnych bardzo zbliżyły do siebie czołowych polityków obydwu partii. Dzięki temu przełamane zostały dzielące ich bariery ideologiczne i w efekcie nawiązano konstruktywną współpracę dla dobra odrodzonej republiki.

Obok tych dwóch stronnictw, dominujących na austriackiej scenie politycznej, funkcjonowała tam trzecia partia, w latach 1949–1955 pod nazwą Związek Niezależnych (niem. *Verband der Unabhängigen*, VdU), a następnie jako FPÖ.

²⁷ Por. T. Prior, *Burgenland: Die Methode Hans Niessl*, Die Presse, http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4650716/Burgenland_Die-Methode-Hans-Niessl- [dostęp: 30.01.2016]; G. Oswald, *Weissensteiner N., ÖVP will Flüchtlingen ab 37.500 Ansuchen Einreise verweigern*, derStandard.at, <http://derstandard.at/2000029485523/Experte-Obwexer-Asyl-Obergrenze-grundsaetzlich-moeglich?ref=rec> [dostęp: 30.01.2016]. Por. J. Park, *Europe's Migration Crisis*, Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874> [dostęp: 20.12.2015]; *UNHCR Mid-Year Trends 2015*, UNHCR, https://s3.amazonaws.com/unhcrshared-media/2015/2015-midyear-trends-report/2015-12-18_MYT_web.pdf [dostęp: 20.12.2015]; L. Sly, *8 reasons Europe's refugee crisis is happening now*, „The Washington Post”, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/18/8-reasons-why-europes-refugee-crisis-is-happening-now> [dostęp: 24.12.2015]; R. Misik, *Die zwei Realitäten Europas*, „Zeit Online”, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-09/dublin-fluechtlinge-asylpolitik-hilfsbereitschaft> [dostęp: 25.12.2015]; *Warum Flüchtlinge nach Europa kommen*, UNHCR Deutschland, <http://www.unhcr.de/home/artikel/be170c36ad381019e5f0f71941cd9543/warum-fluechtlinge-nach-europa-kommen.html> [dostęp: 24.12.2015]; I. Brickner, *Flüchtlinge: Wie mehrheitsfähig ist die Hilfsbereitschaft wirklich?*, derStandard.at, <http://derstandard.at/2000022148634/Fluechtlinge-Wie-mehrheitsfaehig-ist-die-Hilfsbereitschaft-wirklich> [dostęp: 25.12.2015].

²⁸ Por. G. Botz, *The short- and long-term effects of the authoritarian regime of Nazism in Austria: the burden of a 'second dictatorship'*, [w:] *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe: Legacies and Lessons from the Twentieth Century*, red. J.W. Borejsza, K. Ziemer, New York 2006, s. 188.

²⁹ Do 1991 r. SPÖ nosiła nazwę Austriackiej Partii Socjalistycznej (niem. *Sozialistische Partei Österreichs*).

Wizerunkowo jawiła się ona jako reprezentantka środowiska byłych członków partii nazistowskiej. Wprawdzie była w stanie wprowadzić do Rady Narodowej (niem. *Nationalrat*), czyli niższej izby austriackiego parlamentu, od kilku do kilkunastu swych przedstawicieli, jednakże przez całe dekady nie odgrywała większej roli na szczeblu federalnym, całkowicie zdominowanym przez SPÖ i ÖVP. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, iż liderzy FPÖ bez zastrzeżeń akceptowali zasady demokratycznego konsensusu, chcąc w ten sposób oddalić od siebie jakiekolwiek podejrzenia o związki z ideologią (neo)nazistowską i zarazem zyskać akceptację ze strony SPÖ i ÖVP – chociażby po to, by wyjść z izolacji politycznej na poziomie federalnym.

Dla porządku warto jeszcze dodać, że Komunistyczna Partia Austrii (niem. *Kommunistische Partei Österreichs*, KPÖ), która – mimo okupowania w latach 1945–1955 wschodniej części kraju przez wojska radzieckie – w czterech pierwszych wyborach do Rady Narodowej wprowadziła do tego ciała zaledwie kilku swych przedstawicieli, bardzo szybko zaczęła ulegać marginalizacji na austriackiej scenie politycznej, by w 1959 r. bezpowrotnie utracić miejsca w niższej izbie parlamentu.

Przez pierwsze dwie dekady odrodzonej austriackiej państwowości SPÖ i ÖVP regularnie zdobywały razem ok. 90% głosów wyborców i w efekcie tworzyły koalicję rządową³⁰. Natomiast po jej upadku, w latach 1966–1983, kiedy to najpierw ludowcy, a następnie socjaliści utworzyli samodzielne rządy, austriacka scena polityczna przyjęła charakter modelu westminsterskiego, w którym jedna partia znajduje się u władzy, a druga, będąc w opozycji, oczekuje szansy na przejęcie steru rządów. W związku z tym zaznaczyć należy, iż upadek wielkiej koalicji w żaden sposób nie zagroził austriackiej demokracji konsensualnej, bazującej w większym stopniu na współpracy pomiędzy poszczególnymi stronnictwami niż na rywalizacji między nimi. Było to możliwe, ponieważ zarówno społeczeństwo, jak i najważniejsi aktorzy polityczni akceptowali pryncypia owego modelu demokracji. Poza tym współpraca między partiami w parlamencie opierała się na tzw. partnerstwie społecznym (niem. *Sozialpartnerschaft*), które jest zinstytucjonalizowaną formą dialogu prowadzonego przez reprezentantów poszczególnych grup społecznych³¹. Jego główny cel to godzenie ich przeciwstawnych interesów dotyczących alokacji zasobów, poszukiwanie kompromisowych rozwiązań na drodze negocjacji oraz łagodzenie konfliktów³².

³⁰ Do 24 listopada 1947 r. w skład koalicji rządowej wchodził również komuniści.

³¹ Należą do nich: Izba Pracy (niem. *Arbeiterkammer*) i związki zawodowe reprezentujące pracobiorców, Izba Gospodarcza (niem. *Wirtschaftskammer*) reprezentująca pracodawców, i Izby Rolne (niem. *Landwirtschaftskammer*) reprezentujące rolników. Pierwsze dwie z wymienionych instytucji kontrolowane są przez SPÖ, a pozostałe – przez ÖVP.

³² Por. J. Sroka, *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, Warszawa 2009, s. 13–15, http://www.dialog.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/Broszury/Analiza_funkcjonowania_instytucji_dialogu_WKDS_J_Sroka_z..pdf [dostęp: 26.12.2015].

Kooperacja pomiędzy SPÖ a ÖVP funkcjonowała sprawnie aż do końca lat 70. XX w., kiedy to ówczesny kanclerz Bruno Kreisky, chcąc na wzór szwedzki zapewnić socjaldemokratom hegemoniczną pozycję w państwie, podjął działania mające na celu osłabienie ludowców, m.in. poprzez wzmocnienie pozycji FPÖ, czyli wolnościowców. Co więcej, w 1983 r., po utracie większości w Radzie Narodowej, socjaldemokraci zdecydowali się złamać niemalże czterdziestoletnie tabu i zawrzeć koalicję wyborczą z wolnościowcami, którym w tym czasie przewodził Norbert Steger, wywodzący się z liberalnego skrzydła partii. Wspólne rządy obydwu partii przerwane zostały w 1986 r. wraz z wyborem na stanowisko przewodniczącego FPÖ Jörga Haidera – socjaldemokratyczny kanclerz Franz Vranitzky nie był skłonny współrządzić ze stronnictwem, na czele którego stanął radykalno-populistyczny polityk. W tym samym roku Zielona Alternatywa (Zieloni, niem. *Die Grünen – Die Grüne Alternative*, GRÜNE), niemająca żadnych związków z tradycyjną strukturą austriackiej sceny politycznej, zdołała po raz pierwszy wprowadzić swych przedstawicieli do Rady Narodowej. Z czasem Zieloni uzyskali pozycję partii politycznej średniej wielkości, co zmieniło strukturę austriackiej sceny politycznej.

Wprawdzie w 1986 r., kiedy władzę w FPÖ przejął Haider, była ona relatywnie małym ugrupowaniem, jednakże uczestnictwo w koalicji rządowej podniosło jej rangę na krajowej scenie politycznej i doprowadziło do dalszego osłabienia konsensusu elit charakterystycznego dla pierwszy czterech dekad powojennej Austrii. Jednocześnie FPÖ pod wodzą Haidera porzuciła swą dotychczasową strategię zdobycia szacunku i akceptacji ze strony pozostałych partii politycznych na rzecz sprofilowania się jako ugrupowanie o zdecydowanie pravicowo-populistycznym obliczu. Jego lider wyszedł bowiem z – trafnego jak się później okazało – założenia, iż zmiana ta zaowocuje znacznym zwiększeniem popularności wśród wyborców.

Okres kiedy Austrią ponownie rządziła stabilna, lecz nieefektywna koalicja SPÖ i ÖVP, czyli lata 1986–1999, FPÖ wykorzystała do zwiększenia swej wiarygodności jako głównej partii opozycyjnej. Pod wodzą Haidera, typowego populisty i jednocześnie bardzo skutecznego polityka, który potrafił propagandowo wykorzystać rosnące obawy społeczeństwa przed napływem cudzoziemców, jak również lęki klas niższych przed koniecznością dostosowywania się do wynikających z globalizacji nowych realiów gospodarczych, FPÖ osiągnęła bezprecedensowy sukces: zwiększyła liczbę głosów zdobytych w wyborach do Rady Narodowej z 9,73% w 1986 r. do 26,91% w 1999 r., co było wtedy drugim wynikiem.

Właśnie po tych wyborach doszło do kolejnego aktu załamania się demokratycznego konsensusu elit w Austrii. Lider ÖVP Wolfgang Schäussel, chcąc uzyskać stanowisko kanclerza, zdecydował się zbudować koalicję rządową z FPÖ, mimo antypatii, jaką darzył Haidera. Jednak kilka lat później poparcie dla wolnościowców znacznie spadło, co było skutkiem wewnętrznych konfliktów, prowadzących

do odejścia z partii wielu kluczowych działaczy, z Haiderem na czele³³. W efekcie od stycznia 2007 r. rządy w kraju po raz kolejny sprawuje koalicja SPÖ i ÖVP. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w ostatnich wyborach do Rady Narodowej w 2013 r. FPÖ znowu zdobyła ponad 20% głosów.

Niezależnie od stopnia erozji austriackiej demokracji konsensualnej, współpraca pomiędzy największymi partiami i partnerami społecznymi w tym kraju nadal ma miejsce. Stopniowo tracą one jednak wpływ na zachowania polityczne znacznej części społeczeństwa. Wskazują na to wyniki wyborcze: w ostatnich trzydziestu latach udział socjaldemokratów i ludowców w ogólnej liczbie głosów oddawanych w poszczególnych wyborach do niższej izby parlamentu spadł z ok. 90% do niecałych 60%³⁴.

Wybory do sejmów krajowych w 2015 r.

Sejmy krajowe są jednoizbowymi parlamentami poszczególnych krajów związkowych, na ich czele stoją wybieralni przez parlament prezydenci (niem. *Landtagspräsident*). Szczególny charakter ma sejm krajowy Wiednia, który stanowi jednocześnie miasto-gminę oraz kraj związkowy. Jako sejm krajowy zbiera się tylko wtedy, gdy uchwala akty prawa krajowego, natomiast w pozostałych przypadkach działa jako rada gminy. Kadencja sejmów krajowych wynosi pięć lat (oprócz Górnej Austrii, gdzie trwa sześć lat). Każdy z nich może ulec samorozwiązaniu lub zostać rozwiązany (ale tylko raz z tego samego powodu) przez prezydenta federalnego na wniosek rządu federalnego za zgodą Rady Federalnej (niem. *Bundesrat*), tj. izby wyższej austriackiego parlamentu.

Posłowie do sejmów krajowych wybierani są przez obywateli poszczególnych krajów związkowych w wyborach równych, bezpośrednich, tajnych, osobistych i proporcjonalnych. Do ich zadań należy uchwalanie ustaw oraz kontrola rządów krajowych. Większość uchwalanych przez sejmy krajowe ustaw stanowią projekty zgłaszane przez rządy krajowe, inicjatywa ustawodawcza przysługuje

³³ Por. 1.717 Tage BZÖ – Von Gründung bis Ende, oe24.at, <http://www.oe24.at/oesterreich/politik/1-717-Tage-BZOe-Von-Grundung-bis-Ende/700675> [dostęp: 16.12.2015].

³⁴ Por. A. Pelinka, *Changing minds and political institutions: political development in Austria since 1945*, Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes, <http://www.doew.at/cms/download/9h65u/pelinka.pdf> [dostęp: 26.12.2015]; *Kanzler und Regierungen seit 1945*, Bundeskanzleramt, <http://www.bundesregierung.at/site/3355/default.aspx> [dostęp: 26.12.2015]; *Nationalratswahl. Historischer Rückblick*, BM.I Bundesministerium für Inneres, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/NRW_History.aspx [dostęp: 27.12.2015]; F. Plasser, P.A. Ulram, *Trends and ruptures: stability and change in Austrian voting behavior 1986–1996*, [w:] G. Bischof, A. Pelinka, F. Karlhofer, *The Vranitzky Era in Austria*, New Brunswick 1999, s. 31–55; B. Michalak, *Kształt i zmiana austriackiego systemu partyjnego w latach 1945–1999*, „Athenaeum” 2003, nr 11, s. 22–32; P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 36–40; M.M. Howard, *Can populism be suppressed in a democracy? Austria, Germany, and the European Union*, „East European Politics and Societies” 2000, vol. 14, nr 2, s. 22–25.

również poszczególnym posłom do sejmów krajowych oraz ich komisjom, a także gminom (w niektórych landach) oraz ściśle określonej grupie obywateli z racji społecznej inicjatywy ustawodawczej.

Kształt sejmów krajowych regulowany jest przez konstytucje poszczególnych landów, których zapisy nie mogą być sprzeczne z konstytucją federalną. Ta zasada zapewnia jednorodność parlamentaryzmu na poziomie federacji i krajów związkowych. Dotyczy głównie takich jego aspektów jak:

- kwestie prawa wyborczego (aczkolwiek w granicach wyznaczonych przez konstytucję federalną, w poszczególnych landach występują różnice pomiędzy ordynacjami wyborczymi do ich parlamentów);
- pozycja prawna posłów do sejmów krajowych (posiadają oni immunitet, sprawują mandat wolny, który nie może być łączony z szeregiem innych funkcji państwowych);
- procedura ustawodawcza na poziomie landowym³⁵.

W roku 2015, okrzykniętym przez media mianem „superwyborczego” (niem. *Superwahljahr*)³⁶, czterokrotnie przeprowadzono wybory do sejmów krajowych: 31 maja w Styrii i Burgenlandzie, 27 września w Górnej Austrii oraz 11 października w Wiedniu.

Wybory w Styrii

Wyniki badań opinii publicznej pokazały, iż dla zwolenników poszczególnych partii politycznych w przedwyborczej debacie najważniejszymi zagadnieniami były: koszty życia codziennego (SPÖ), gospodarka i zatrudnienie (ÖVP), napływ cudzoziemców do Austrii oraz bezpieczeństwo i przestępczość (FPÖ), a także ochrona środowiska (Zieloni). Warto jednak zauważyć, iż żadna z owych kwestii nie zdominowała kampanii wyborczej³⁷.

Wyniki wyborów były następujące: SPÖ zdobyła 29,3% poparcia (minus 9 pkt proc. w porównaniu z poprzednimi wyborami), ÖVP – 28,4% (minus 8,7 pkt proc.), FPÖ – 26,8% (plus 16,1 pkt proc.), Zieloni – 6,7% (plus 1,1 pkt proc.), a komuniści – 4,2% (minus 0,2 pkt proc.). Partie po raz pierwszy biorące udział w wyborach: NEOS – Nowa Austria i Forum Liberalne (niem. *Das Neue Österreich und Liberales Forum*, NEOS)³⁸ uzyskało poparcie 2,6% elektoratu, Team Stro-

³⁵ *Die Landtage*, Republik Österreich. Parlamentsdirektion, <https://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/LT> [dostęp: 13.12.2015]; P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 93–97.

³⁶ *SPÖ-Landeshauppteute unter Druck*, ORF.at, <http://orf.at/stories/2257736/2257737> [dostęp: 26.12.2015].

³⁷ Por. *Wahlanalyse Landtagswahl Steiermark 2015*, SORA Institute for Social Research and Consulting, http://strategieanalysen.at/wp-content/uploads/bg/isa_sora_wahlanalyse_stmk_2015.pdf, s. 10 [dostęp: 14.12.2015].

³⁸ Jest to partia liberalna, założona 27 października 2012 r. pod nazwą NEOS (niem. *Das Neue Österreich*, Nowa Austria). Na jej czele stoi Matthias Strolz, były działacz ÖVP i doradca polityczny. Przed wyborami do Rady Narodowej w 2013 r., w których jej przedstawiciele zdobyli 9 mandatów, zawarła ona koalicję z Forum Liberalnym (niem. *Liberales Forum*). 25 stycznia 2014

nach dla Austrii (niem. *Team Stronach für Österreich*, Team Stronach)³⁹ – 1,6%, a Austriacka Partia Piratów (niem. *Piratenpartei Österreichs*, Piraten) – 0,2%. Na uwagę zasługuje fakt, że frekwencja wyniosła 67,9% (spadek o 1,6 pkt proc. w porównaniu z poprzednimi wyborami)⁴⁰ i była najniższa w historii.

Podział 48 mandatów w nowej kadencji sejmiku krajowego Styrii (pomniejszonego o 8 miejsc w porównaniu do poprzedniej kadencji) wyglądał następująco: SPÖ – 15 (minus 8), ÖVP – 14 (minus 8), FPÖ – 14 (plus 8), Zieloni – 3 (bez zmian) i komuniści – 2 (bez zmian). Pozostałe komitety nie zdołały wprowadzić swych przedstawicieli do tego ciała⁴¹.

Wyniki tych wyborów okazały się prawdziwym politycznym trzęsieniem ziemi, które w istotny sposób zmieniło układ sił na scenie politycznej tego landu. Trzy ugrupowania – SPÖ, ÖVP i FPÖ – zdobyły zbliżone poparcie wyborców – niecałe 30%. Dla wolnościowców wynik ten stanowił ogromny sukces (rekordowe poparcie w historii startów do tego sejmiku krajowego), natomiast dla SPÖ i ÖVP – prestiżową porażkę. Po raz pierwszy w historii w wyborach do tego zgromadzenia nie przekroczyły one granicy 30% zdobytych głosów. Jedynym pocieszeniem dla działaczy i zwolenników tych dwóch partii mógł być fakt, że tworzona przez nie koalicja zdołała utrzymać się u władzy. Z kolei pozycja pozostałych dwóch partii, które wprowadziły swych przedstawicieli do sejmiku krajowego Styrii (Zielonych i KPÖ), nie uległa zasadniczej zmianie.

FPÖ odniosła sukces wyborczy dzięki kombinacji czynników, wśród których wymienić należy:

- utrzymanie poparcia prawie trzech czwartych wyborców, którzy oddali na nią swój głos w poprzednich wyborach do landtagu Styrii (w 2010 r.),

doszło do fuzji obydwu partii. Zob. *ALDE Party members*, Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party, <http://www.aldeparty.eu/en/members/political-parties> [dostęp: 24.02.2015]; I. Bonavida, *Die „Neos“ – Liberalen*, Die Presse, <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1303009/Die-NeosLiberalen> [dostęp: 24.02.2015]; *Nationalratswahl vom 29. September 2013*, BM.I Bundesministerium für Inneres, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/NRW_2013.aspx [dostęp: 24.02.2015]; *Wahlbündnis: Neos und LIF werben um „Nettozahler“*, Die Presse, http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1377290/Wahlbündnis_Neos-und-LIF-werben-um-Nettozahler- [dostęp: 24.02.2015].

³⁹ Jest to założona we wrześniu 2012 r. z inicjatywy austriacko-kanadyjskiego miliardera, Franka Stronacha, prawicowa partia populistyczno-eurosceptyczna, która w wyborach do Rady Narodowej zdołała zdobyć 5,8% głosów, co przełożyło się na 11 mandatów. Zob. M. Allinson, *Germany and Austria since 1814*, Abingdon–New York 2014, s. 206; S. van Kessel, *Populist Parties in Europe: Agents of Discontent?*, Basingstoke 2015, s. 35; E. Micklin, *The Austrian parliament and EU affairs. Gradually living up to its legal Potential*, [w:] *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, red. C. Heffler et al., Basingstoke 2015, s. 389; *Nationalratswahl vom 29. September 2013...*; „*Team Stronach für Österreich*” als Partei angemeldet, derStandard.at, <http://derstandard.at/1348283976932/Team-Stronach-fuer-Oesterreich-als-Partei-angemeldet> [dostęp: 02.02.2017].

⁴⁰ Por. *Wahlarchiv – Ergebnisse, Auswertungen...*

⁴¹ Por. *ibidem*.

a także zdobycie poparcia znaczącej części dotychczasowego elektoratu ÖVP i SPÖ;

- przejście od SPÖ roli partii robotniczej na terenie Styrii, czego dowodzi 61% poparcia uzyskanego wśród przedstawicieli tej grupy zawodowej;
- przekonanie większości mieszkańców Styrii, że w kwestiach socjalnych i gospodarczych ich przyszłość rysuje się w czarnych barwach;
- jej tradycyjnie radykalne stanowisko dotyczące napływu uchodźców do Austrii, wywołującego coraz poważniejsze obawy opinii publicznej.

Zaznaczyć jednak należy, iż polityka dotychczasowego rządu landowego SPÖ-ÖVP, polegająca na wprowadzaniu reform i na oszczędnym gospodarowaniu środkami publicznymi, spotkała się z poparciem niemal 60% obywateli landu. Dzięki temu koalicyjny rząd otrzymał solidny mandat do dalszego sprawowania władzy⁴².

Wybory w Burgenlandzie

Podobnie jak w przypadku Styrii, dla mieszkańców Burgenlandu najważniejsze w kampanii przedwyborczej były kwestie związane z gospodarką i zatrudnieniem, z napływem cudzoziemców i ich integracją z austriackim społeczeństwem, a także sprawy bezpieczeństwa i przestępczości.

W wyborach tych SPÖ zdobyła 41,9% głosów (minus 6,3 pkt proc.), ÖVP – 29,1% (minus 5,5 pkt proc.), FPÖ – 15% (plus 6 pkt proc.), a Zieloni – 6,4% (plus 2,3 pkt proc.). Sojusz Lista Burgenland (niem. *Bündnis Liste Burgenland*, LBL) uzyskał 4,8% głosów, tj. o 0,8 pkt proc. więcej niż jego poprzedniczka, Lista Burgenland (niem. *Liste Burgenland*, LB), w 2010 r. Kandydujące po raz pierwszy NEOS oraz Chrześcijańska Partia Austrii (niem. *Christliche Partei Österreichs*, CPÖ) zdobyły odpowiednio 2,3 i 0,4% głosów. Frekwencja wyniosła 76%, czyli o 1,26 pkt proc. mniej niż 5 lat wcześniej⁴³.

⁴² Por. *Endergebnis: SPÖ bleibt vor ÖVP und FPÖ*, ORF.at, <http://steiermark.orf.at/news/stories/2713698> [dostęp: 1.01.2016]; *SPÖ und ÖVP unter 30 Prozent*, ORF.at, <http://orf.at/stories/2281356/2281357> [dostęp: 1.01.2016]; *Filzmaier: „SPÖ und ÖVP noch nie so schlecht“*, ORF.at, <http://steiermark.orf.at/news/stories/2713873> [dostęp: 1.01.2016]; *Wahltagsbefragung: FPÖ neue Arbeiterpartei*, ORF.at, <http://steiermark.orf.at/news/stories/2713886> [dostęp: 1.01.2016]; *FPÖ mobilisierte viele Stammwähler*, ORF.at, <http://steiermark.orf.at/news/stories/2713907> [dostęp: 8.01.2016]; S. Löwenstein, *Große Koalition, großer Verdruss*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/oesterreich-regierungsparteien-verlieren-deutlich-13623040.html> [dostęp: 8.01.2016]; *Steiermark: Voves will nicht mit FPÖ*, Die Presse, http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4750746/Steiermark_Voves-will-nicht-mit-FPO [dostęp: 10.01.2016]; W. Müller, *Franz Voves und sein rätselhaftes Opfer*, derStandard.at, <http://derstandard.at/2000017389928/Franz-Voves-und-sein-raetselhaftes-Opfer> [dostęp: 10.01.2016]; W. Müller, G. Oswald, *Schwarz-Rot in der Steiermark: Schützenhöfer weist Erpressungsvorwürfe zurück*, derStandard.at, <http://derstandard.at/2000017295222/Steirische-Koalition-Spekulationen-ueber-Landeshauptmann-Deal-und-Streit-zwischen-OeVP> [dostęp: 21.01.2016].

⁴³ Por. *Landtagswahl 2015*, Amt der Burgenländischen Landesregierung...

W liczącym 36 miejsc sejmie krajowym wyniki te przełożyły się na następujący podział mandatów: SPÖ – 15 (minus 3), ÖVP – 11 (minus 2), FPÖ – 6 (plus 3), Zieloni – 2 (plus 1), a LBL – 2 (plus 1). Pozostałe komitety nie zdołały wprowadzić swych przedstawicieli do tego ciała⁴⁴.

Socjaldemokraci odnotowali relatywnie dobry wynik, szczególnie w porównaniu z katastrofalną porażką odniesioną w Styrii. Zawdzięczają go przede wszystkim postawie Hansa Niessla, przewodniczącego burgenlandzkich struktur, a ściślej mówiąc, jego kontrowersyjnym, niekiedy wręcz ksenofobicznym wypowiedziom na tematy związane z napływem cudzoziemców do Austrii, z polityką azylową państwa oraz z bezpieczeństwem i przestępczością. W rezultacie tamtejsza SPÖ nabrała charakteru jeszcze bardziej populistycznego niż wolnościowcy⁴⁵ i dzięki temu udało się przynajmniej częściowo zahamować *exodus* elektoratu socjaldemokratycznego do FPÖ (końcowym rozrachunku wynik wyborczy SPÖ był i tak gorszy od oczekiwanego)⁴⁶. W takim stanie rzeczy, by utrzymać się przy władzy, socjaldemokraci z Niesslem na czele zmuszeni byli znaleźć partnera do zbudowania rządu. Mimo iż układ sił w sejmie krajowym dawał możliwość stworzenia różnych wariantów koalicji, w ciągu kilku dni po wyborach socjaldemokraci doszli do porozumienia z wolnościowcami.

Decyzja Niessla o budowie koalicyjnego rządu z FPÖ wywołała ogromną konsternację i protesty wśród wielu członków i zwolenników SPÖ. Niewchodzenie przez socjaldemokratów w tego rodzaju alianse z wolnościowcami, partią będącą – przynajmniej na szczeblu federalnym – ich całkowitą antytezą, było dotychczas fundamentalną zasadą. Można jedynie spekulować, jakie motywy rzeczywiście kierowały Niesslem przy wyborze takiego rozwiązania, gdyż mało przekonujące jest jego jedyne publiczne oświadczenie, że decyzja wynikała z logiki demokratycznych wyborów, zgodnie z którą najsilniejsza partia (w tym wypadku socjaldemokraci) powinna obsadzić stanowisko starosty krajowego, a ugrupowanie, które zanotowało największy przyrost poparcia wyborców (FPÖ), powinno być również reprezentowane w rządzie krajowym⁴⁷.

⁴⁴ Por. *Wahlanalyse Landtagswahl Burgenland 2015*, s. 1 i 8–9, SORA Institute for Social Research and Consulting, http://strategieanalysen.at/wp-content/uploads/bg/isa_sora_wahlanalyse_bgld_2015.pdf [dostęp: 14.12.2015]; *Landtagswahl 2015*, Amt der Burgenländischen Landesregierung...

⁴⁵ Por. W. Weisgram, *Hans Niessl und sein pannonisches Credo: Hauptsach', sicher*, derStandard.at, <http://derstandard.at/2000013295906/Hans-Niessl-und-sein-pannonisches-Credo-Hauptsach-sicher> [dostęp: 9.01.2016]; O. Pink, *Porträt: Hans Niessl – ein rechter Sozialdemokrat*, Die Presse, http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4772806/Portraet_Hans-Niessl-ein-rechter-Sozialdemokrat [dostęp: 9.01.2016]; R. Schwaiger, *Traurige Sieger*, Profil, <http://www.profil.at/oesterreich/rosemarie-schwaiger-traurige-sieger-landtagswahlen-burgenland-5671364> [dostęp: 8.01.2016].

⁴⁶ Por. *SPÖ nur noch mit 15 Mandaten*, ORF.at, <http://orf.at/stories/2281358/2281359> [dostęp: 9.01.2016].

⁴⁷ Por. *Breite Front gegen Koalition*, ORF.at, <http://orf.at/stories/2282437/2282436> [dostęp: 1.01.2016].

Bardziej prawdopodobne jest, iż decydująca była albo obawa Niessla przed utratą władzy zarówno w landzie, jak i w partii – w Styrii doświadczył tego tamtejszy przewodniczący SPÖ Franz Voves, który stanowczo odrzucił możliwość zawiązania takiej koalicji⁴⁸ – albo też niechęć do kontynuowania koalicji z ÖVP z powodu konfliktów, jakie występowały w jej łonie w poprzedniej kadencji. Jednocześnie za koalicją z FPÖ przemawiała duża zgodność pomiędzy poglądami Niessla i FPÖ w wielu kluczowych dziedzinach, a także (wyrażona już podczas kampanii wyborczej) zgoda zdecydowanej większości członków burgenlandzkiej socjaldemokracji na tę opcję.

Podobnie jak w Styrii, również w Burgenlandzie za triumfatora wyborów do sejmiku krajowego uznano FPÖ, jako że nie tylko podwoiła liczbę mandatów w tym landtagu i uzyskała swój najlepszy wynik w historii wyborów do tego zgromadzenia, lecz również weszła w skład rządu landowego i tym samym przełamała dotychczasową izolację polityczną na tym poziomie władzy.

Niewątpliwy sukces, choć nie tak spektakularny jak w przypadku wolnościowców, odnieśli również Zieloni i LBL, uzyskując najlepsze wyniki w historii swych startów do tego sejmiku krajowego. Natomiast ani NEOS, ani CPÖ nie udało się powtórzyć osiągnięcia LBL (a dokładnie jej poprzedniczki LB) z 2010 r., kiedy to startując po raz pierwszy w wyborach do tego zgromadzenia, wprowadziła do niego swego przedstawiciela.

Konkludując, sukces wyborczy FPÖ w połączeniu ze stratami zanotowanymi przez SPÖ i ÖVP można interpretować jako przejaw znużenia społeczeństwa polityką prowadzoną przez rząd federalny w Wiedniu⁴⁹.

Wybory w Górnej Austrii

W odczuciu większości wyborców zamieszkujących Górną Austrię, w szczególności tych popierających FPÖ, najważniejszym tematem przedwyborczej debaty publicznej była kwestia wzmoczonego napływu uchodźców do Austrii. Pod względem znaczenia wyprzedziła ona zagadnienia takie jak bezpieczeństwo i przestępczość

⁴⁸ Por. *Steiermark: Voves will nicht mit FPÖ...*; W. Müller, *op. cit.*

⁴⁹ Por. *Ohrfeige für die Regierung auch im Burgenland*, „Kronen Zeitung“, http://www.krone.at/Burgenland/Ohrfeige_fuer_die_Regierung_auch_im_Burgenland-FPOe_legt_stark_zu-Story-455383 [dostęp: 30.12.2015]; S. Löwenstein, *op. cit.*; Ch. Römer, *Rechtspopulisten im Burgenland: Ist die Strategie der Ausgrenzung am Ende?*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/06/09/rechtspopulisten-im-burgenland-ist-die-strategie-der-ausgrenzung-am-ende> [dostęp: 8.01.2016]; A. Unterberger, *Vranitzkys Trick, Faymanns Dilemma und Niessls Fehler*, Andreas-Unterberger.at, <http://www.andreas-unterberger.at/2015/06/vranitzkys-trick-faymanns-dilemma-und-niessls-fehler> [dostęp: 9.01.2016]; *Im Eiltempo in Richtung Koalition*, ORF.at, <http://orf.at/stories/2282280/2282279> [dostęp: 10.01.2016]; T. Orovits, „SPÖ ist nach rechts gerückt“, *kurier.at*, <http://kurier.at/chronik/burgenland/spoe-ist-nach-rechts-gerueckt/129.584.829> [dostęp: 10.01.2016]; *Burgenland: Sozialdemokraten regieren gemeinsam mit FPÖ – jetzt wirklich*, „Spiegel Online“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/burgenland-in-oesterreich-rechte-und-spoe-regieren-gemeinsam-a-1037467.html> [dostęp: 12.01.2016].

oraz gospodarka i zatrudnienie. Taki układ tematyki nie może zaskakiwać, bo na czas trwania kampanii wyborczej przypadł skokowy wzrost liczby przybywających do Austrii uchodźców. Z racji geograficznego położenia landu, jego mieszkańcy dość mocno odczuli ujemne konsekwencje tego zjawiska⁵⁰.

W wyborach, przy frekwencji wynoszącej 81,6% (co oznaczało wzrost o 1,3 pkt proc. w porównaniu z poprzednimi), ÖVP uzyskała 36,4% głosów (minus 10,4 pkt proc.), SPÖ – 18,4% (minus 6,6 pkt proc.), FPÖ – 30,4% (plus 15,1 pkt proc.), a Zieloni – 10,3% (plus 1,1 pkt proc.). Natomiast po raz pierwszy kandydujący NEOS uzyskał 3,5% głosów, komuniści – 0,8%, a CPÖ – 0,4%⁵¹.

Wyniki te przełożyły się na następujący podział miejsc w sejmie krajowym: ÖVP przypadło 21 mandatów (minus 7), SPÖ – 11 (minus 3), FPÖ – 18 (plus 9), a Zielonym – 6 (plus 1). Pozostałe komitety nie zdołały wprowadzić swych przedstawicieli do sejmu krajowego⁵².

Podobnie jak w majowych wyborach w Styrii i Burgenlandzie, również w Górnej Austrii niekwestionowany sukces odniosła FPÖ. Złożyło się nań kilka czynników: uwzględnienie dość powszechnych obaw elektoratu przed negatywnymi konsekwencjami wzmoczonego napływu uchodźców do Austrii, takimi jak pogorszenie sytuacji na rynku pracy czy wzrost przestępczości; wysunięcie ogólnikowego postulatu uszczelnienia granic państwa i określenia limitu przyjęć uchodźców, bez podania konkretnych rozwiązań. Tym sposobem partyni populiści zdołali przekonać do siebie niemal jedną trzecią wyborców. Przełożyło się to nie tylko na podwojenie liczby posiadanych przez partię mandatów w sejmie krajowym Styrii, lecz także pozwoliło wejść FPÖ w skład koalicji rządowej z ÖVP.

Natomiast dla obydwu partii tworzących rząd koalicyjny na poziomie federalnym wybory te zakończyły się jeszcze większą katastrofą niż te przeprowadzone w maju w Styrii i Burgenlandzie. O kryzysie SPÖ w Górnej Austrii, regionie wysoko uprzemysłowionym, będącym obok Wiednia matecznikiem ruchu robotniczego i socjaldemokracji, niechaj świadczy fakt, że rolę reprezentanta interesów klasy robotniczej przejęła tam partia skrajnej prawicy FPÖ. Również ÖVP nie miała powodów do świętowania, chociaż na krótko przed wyborami w obawie przed odpływem wyborców do FPÖ zaczęła postulować zaostrenie polityki azylowej państwa. W konsekwencji, by utrzymać się przy władzy, musiała zmienić partnera koalicyjnego z Zielonych na FPÖ. Niewątpliwą porażkę ponieśli Zieloni, którzy wprawdzie zwiększyli liczbę mandatów w sejmie krajowym, lecz jednocześnie utracili miejsce w koalicji rządzącej landem⁵³.

⁵⁰ Por. *Wahlanalyse Landtagswahl Oberösterreich 2015*, s. 8–9, SORA Institute for Social Research and Consulting, http://strategieanalysen.at/wp-content/uploads/bg/isa_sora_wahlanalyse_ooe_2015.pdf [dostęp: 14.12.2015].

⁵¹ Por. *Landtagswahl 2015*, Amt der Oö. Landesregierung...

⁵² Por. *ibidem*.

⁵³ Por. M. Baumann, *Triumph für Rechtspopulisten*, „Neue Zürcher Zeitung“, <http://www.nzz.ch/international/deutschland-und-oesterreich/ein-weiterer-triump-fuer-oesterreichs-freiheitliche-1.18620561> [dostęp: 5.01.2016]; M. Rohrhofer, *Oberösterreich bekommt frauenlo-*

Wybory w Wiedniu

Zgodnie z wynikami badań opinii publicznej również dla mieszkańców Wiednia przed wyborami najważniejsze były kwestie związane z kryzysem humanitarnym wywołanym napływem setek tysięcy uchodźców na kontynent europejski. Sprawy dotyczące gospodarki, miejsc pracy oraz bezpieczeństwa i przestępczości zeszły na drugi plan.

W związku z tym, iż w Wiedniu najsilniejszą pozycję mają SPÖ i FPÖ, wybory siłą rzeczy przekształciły się w pojedynek tych dwóch partii, reprezentujących zupełnie odmienne wartości światopoglądowe. Na czele socjaldemokratów stanął Michael Häupl, burmistrz Wiednia od 1994 r., reprezentujący bardzo otwarty, nawet na tle innych prominentnych działaczy swojej partii, stosunek do uchodźców, głoszący konieczność bezwarunkowego udzielenia im pomocy. Jego głównym oponentem został Heinz-Christian Strache, lider wolnościowców, partii od lat uchodzącej za wrogo nastawioną do cudzoziemców przybywających do Austrii. Jego zdaniem rozwiązanie problemu uchodźców musi polegać przede wszystkim na zaostrzeniu polityki azylowej państwa oraz na uszczelnieniu jego granic.

Jak pokazywały sondaże opinii publicznej, do ostatniej chwili przed wyborami nie można było wykluczyć, że dojdzie w nich do sensacyjnego rozstrzygnięcia: po raz pierwszy w historii w stołecznym sejmie krajowym socjaldemokraci utracą pozycję najsilniejszej partii na rzecz wolnościowców. Jednak w wyborach zwyciężyła SPÖ, zdobywając 39,6% głosów (minus 4,75 pkt proc. w porównaniu do wyborów sprzed 5 lat), a kolejne miejsca zajęły: FPÖ – 30,8% (plus 5 pkt proc.), Zieloni – 11,8% (minus 0,8 pkt proc.) oraz ÖVP – 9,2% (minus 4,75 pkt proc.). Natomiast spośród po raz pierwszy startujących komitetów tylko NEOS przekroczył próg wyborczy, uzyskując 6,2% głosów⁵⁴. Podział miejsc w nowej kadencji stołecznego sejmiku krajowego przedstawiał się następująco: SPÖ – 44 mandaty (minus 5), FPÖ – 34 (plus 7), Zieloni – 10 (minus 1), ÖVP – 7 (minus 6), a NEOS – 5. Pozostałe komitety nie zdołały wprowadzić swych przedstawicieli do tego ciała. Frekwencja wyniosła 74,75%, czyli o 7,1 pkt proc. więcej niż 5 lat wcześniej⁵⁵.

Konkludując, SPÖ zachowała wprawdzie pozycję najsilniejszej partii w będącej bastionem socjaldemokracji stolicy i przedłużyła koalicję z Zielonymi, jednak jej wynik wyborczy był tylko minimalnie lepszy od najgorszego, osiągniętego w 1996 r. Z kolei FPÖ wbrew obiecującym wynikom sondaży opinii publicznej nie zdołała odnieść zwycięstwa, w konsekwencji jej lider nie uzyskał stanowiska burmistrza Wiednia (i jednocześnie stołecznego starosty krajowego). Zieloni zanotowali lekki spadek poparcia, chociaż w ciągu poprzednich 5 lat zrealizowali

se ÖVP-FPÖ-Regierung, derStandard.at, <http://derstandard.at/2000024286234/Oberoesterreich-OeVP-legt-sich-auf-Schwarz-Blau-fest> [dostęp: 22.01.2016].

⁵⁴ Por. *Wahlanalyse Gemeinderatswahl Wien 2015*, SORA Institute for Social Research and Consulting, http://strategieanalysen.at/wp-content/uploads/bg/isa_sora_wahlanalyse_wien_2015.pdf [dostęp: 14.12.2015].

⁵⁵ Por. *ibidem*.

istotną część swego programu. ÖVP, starająca się w tych wyborach pozycjonować jako reprezentantka interesów posiadaczy samochodów⁵⁶, doświadczyła prawdziwej katastrofy: straciła gros wyborców na rzecz NEOS i po raz pierwszy w historii startów w wyborach do tego zgromadzenia zanotowała jednocyfrowy rezultat. Wynik ten potwierdza spadek znaczenia ludowców w dużych miastach.

Na koniec stwierdzić należy, że z wyjątkiem debiutującego NEOS wszystkie partie startujące w tych wyborach w mniejszym lub większym stopniu były rozczarowane wynikami.

Jak sądzę, czynnikiem decydującym o ostatecznym podziale głosów w tych wyborach okazała się agresywna retoryka FPÖ w kwestii rozwiązania problemu uchodźców. Współbrzmiała ona z narastającą niechęcią społeczeństwa do polityki prowadzonej przez rząd federalny koalicji SPÖ-ÖVP. Pewien wpływ wywarło również to, że część socjaldemokratycznego elektoratu przeszła do FPÖ, partii skrajnie prawicowej i populistycznej. Z jednej bowiem strony agresywna retoryka umożliwiła FPÖ osiągnięcie najlepszego w historii wyniku, z drugiej – pogrzebała szanse FPÖ na przejście władzy w stolicy, bo jej ubocznym skutkiem była mobilizacja nie tylko dużej części dotychczasowego elektoratu SPÖ, lecz także wielu osób, które wcześniej nie brały udziału w wyborach do stołecznego sejmiku krajowego lub głosowały dotychczas na inne partie. W tym wypadku zdecydowały się poprzeć socjaldemokratów w przekonaniu, że tylko w ten sposób uda się zapobiec „niebezpieczeństwu” przejścia władzy w stolicy przez radykałów z FPÖ⁵⁷.

Wybory prezydenckie

Na kolejne skutki lęków austriackiego społeczeństwa przed falą imigracji nie trzeba było długo czekać. Wyrazem dalszego spadku zaufania wyborców do obydwu partii rządzących oraz dalszego wzrostu poparcia dla FPÖ były wyniki pierwszej

⁵⁶ W swoim programie wyborczym wiedeńska ÖVP sprzeciwiała się podyktowanej rzekomo względami ideologicznymi polityce władz miasta godzącej w interesy posiadaczy samochodów. Zob. *Programm Wien 2015*, Wiener Landespartei der Österreichischen Volkspartei (Wiener ÖVP), <http://oevp-wien.at/programm> [dostęp: 12.10.2016].

⁵⁷ Por. *Wahlanalyse Gemeinderatswahl Wien 2015...*; M. Baumann, *Ein Triumph in der Niederlage*, „Neue Zürcher Zeitung“, <http://www.nzz.ch/international/deutschland-und-oesterreich/wahl-in-wien-spoe-laut-erster-hochrechnung-deutlich-vorn-1.18628244> [dostęp: 2.01.2016]; B.T. Wieliński, *Kto w niedzielę zdobędzie Wiedeń?*, „Gazeta Wyborcza“, <http://wyborcza.pl/1,75477,19000002,kto-w-niedziele-zdobedzie-wieden.html> [dostęp: 10.01.2016]; H.-P. Siebenhaar, *Das „blaue Wunder“ der Rechtspopulisten bleibt aus*, Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/landtagswahl-in-wien-das-blaue-wunder-der-rechtspopulisten-bleibt-aus-/12436878.html> [dostęp: 10.01.2016]; N. Mappes-Niediek, *Ein Modernisierungsrückstand hat sich aufgestaut*, „Berliner Zeitung“, <http://www.berliner-zeitung.de/politik/analyse-zur-landtagswahl-in-wien-ein-modernisierungsrueckstand-hat-sich-aufgestaut,10808018,32135314.html> [dostęp: 10.01.2016]; Ch. Zöchling, *SPÖ und Gemeindebau: Die ärmeren Schichten driften zur FPÖ ab*, Profil, <http://www.profil.at/oesterreich/spoe-gemeindebau-schichten-fpoe-5954528> [dostęp: 12.01.2016]; Ch. Rösner, *Neue, alte Regierung*, „Wiener Zeitung“, http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/785906_Neue-alte-Regierung.html [dostęp: 22.01.2016].

tury wyborów prezydenckich z 24 kwietnia 2016 r. Pierwsze trzy miejsca zajęli w niej odpowiednio: kandydat FPÖ Norbert Hofer, były przewodniczący Zielonych Alexander Van der Bellen oraz była przewodnicząca Sądu Najwyższego Irmgard Griss, kandydatka niezależna mająca poparcie NEOS⁵⁸. Taki wynik oznaczał, iż po raz pierwszy w historii powojennej Austrii do drugiej rundy wyborów nie zdołał wejść ani kandydat SPÖ, ani kandydat ÖVP⁵⁹.

W drugiej turze wyborów, 22 maja, minimalną większością głosów zwycięstwo odniósł Van der Bellen⁶⁰. Jednakże należy wyraźnie zaznaczyć, że kluczem do jego sukcesu był fakt, iż wielu wyborców poparło go wyłącznie z obawy przed objęciem urzędu prezydenta federalnego przez przedstawiciela FPÖ⁶¹. W bardzo celny sposób wynik tych wyborów skomentowała polsko-amerykańska dziennikarka Anne Applebaum: „Podczas ostatnich wyborów Austria oparła się narodo-wo-socjalistycznej fali, ale to nie znaczy, że ten nurt zniknie. Rewolucja w Austrii została zatrzymana, ale to nie znaczy, że się skończyła”⁶².

8 czerwca słowa te zyskały jeszcze bardziej na aktualności i znaczeniu, po tym gdy FPÖ zdecydowała się zaskarżyć wyniki wyborów do Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na uchybienia formalne, do których dojść miało przy liczeniu głosów⁶³. Skarga została pozytywnie rozpatrzona, co spowodowało konieczność ponownego przeprowadzenia drugiej tury wyborów prezydenckich⁶⁴. W związku z poważnymi problemami organizacyjnymi odbyła się ona dopiero 4 grudnia 2016 r. Jej zwycięzcą ponownie został Alexander Van der Bellen⁶⁵.

⁵⁸ Por. B.T. Wieliński, *Po pierwszej turze wyborów prezydenckich Austria brunatnieje*, „Gazeta Wyborcza”, <http://wyborcza.pl/1,75399,19972015,po-pierwszej-turze-wyborow-prezydenckich-austria-brunatnieje.html> [dostęp: 14.06.2016].

⁵⁹ Por. *Bundespräsidentenwahl – Historischer Rückblick*, BM.I Bundesministerium für Inneres, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/Rueckblick.aspx [dostęp: 14.06.2016].

⁶⁰ Por. *Austria. Zwrot w drugiej turze wyborów. Są oficjalne wyniki*, „Gazeta Wyborcza”, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,20125408,zwrot-w-drugiej-turze-wyborow-austriackie-media-wlasnie-podaly.html> [dostęp: 22.06.2016].

⁶¹ Por. *Bundespräsidentenschaftswahl 2016: Stichwahl*, SORA Institute for Social Research and Consulting, <http://www.sora.at/themen/wahlverhalten/wahlanalysen/bp-stichwahl16.html> [dostęp: 15.06.2016].

⁶² A. Applebaum, *Narodowy socjalizm rozkwita*, „Gazeta Wyborcza”, <http://wyborcza.pl/magazyn/1,152665,20144631,narodowy-socjalizm-rozkwita.html> [dostęp: 13.06.2016].

⁶³ Por. M. Baumann, *Die FPÖ ortet ein „Wahldesaster“*, „Neue Zürcher Zeitung”, <http://www.nzz.ch/anfechtung-der-praesidentschaftswahl-in-oesterreich-die-fpoe-ortet-ein-wahldesaster-ld.87571> [dostęp: 12.06.2016].

⁶⁴ Por. D. Scally, *Far-right Austrian party challenges presidential election result*, „The Irish Times”, <http://www.irishtimes.com/news/world/europe/far-right-austrian-party-challenges-presidential-election-result-1.2677096> [dostęp: 13.06.2016]; K.M. Zalewski, *Wybory prezydenckie w Austrii, czyli tragikomedie w trzech aktach*, „Krytyka Polityczna”, <http://krytykapolityczna.pl/swiat/wybory-prezydenckie-w-austrii-czyli-tragikomedie-w-trzech-aktach> [dostęp: 20.10.2016].

⁶⁵ Por. *Austria wybrała prezydenta. Pewne zwycięstwo Van der Bellena. Oficjalne wyniki wyborów w Austrii*, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/ostateczne-wyniki-wyborow-prezydenckich-w-austrii,697686.html> [dostęp: 10.12.2016].

Podsumowanie

W 2015 r. doszło w Austrii do wyraźnego wzrostu nastrojów antyimigranckich i negatywnego nastawienia do uchodźców⁶⁶. Jak sądzę, przede wszystkim z obawy przed negatywnymi konsekwencjami fali migracji, takimi jak wzrost bezrobocia, przestępczości i pogorszenie się sytuacji gospodarczej kraju. W związku z tym, pomimo że decyzje dotyczące polityki azylowej podejmowane są na szczeblu federalnym, wybory do sejmów krajowych zostały zdominowane, w mniejszym lub większym stopniu, właśnie przez tę problematykę. W konsekwencji antyimigracyjne nastroje przełożyły się na ogromne sukcesy wyborcze FPÖ. Partia ta osiągnęła rekordowe wyniki we wszystkich czterech wyborach do landtagów (w dwóch landach weszła w skład koalicji rządowej), a także ogromny sukces w wyborach prezydenckich, jako że jej kandydat tylko stosunkowo niewielką liczbą głosów przegrał batalię o ten urząd. Sukcesy wyborcze FPÖ w wyborach do sejmów krajowych oznaczają dla niej wyjście z izolacji politycznej w strukturze władzy landowej. Z kolei dla partii tworzących koalicję rządową, SPÖ i ÖVP, wynik wyborczy wskazuje na znaczną utratę dotychczasowych wyborców.

Jednak nie należy zapominać, że na długo przed wybuchem europejskiego kryzysu migracyjnego FPÖ cieszyła się w Austrii znacznie wyższym poparciem społeczeństwa aniżeli partie o podobnym ideowopolitycznym profilu w takich dojrzałych demokracjach jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania. Dlatego też uważam, że tego kryzysu nie należy traktować jako głównego – bądź jedyne – powodu eksplozji antyimigracyjnych nastrojów i postaw obywateli naddunajskiej republiki. Był to raczej katalizator procesu, który od ponad 30 lat trwał w łagodnej postaci – jako niebudzące obaw występowanie negatywnych uprzedzeń na tle etnicznym, religijnym czy rasowym⁶⁷. Przypadki agresji słownej czy też fizycznej, jakich w stosunku do cudzoziemców dopuszczali się obywatele Austrii⁶⁸, miały charakter incydentalny. Współwystępowało z tym dość wysokie poparcie dla FPÖ.

U źródeł obecnych sukcesów politycznych FPÖ oraz wzrostu radykalnych postaw w społeczeństwie austriackim leży kombinacja czynników takich jak: narastające obawy przed pogorszeniem wysokiego standardu życia zapewnianego przez austriackie instytucje państwa opiekuńczego; napływ do kraju w ostatnich dekadach setek tysięcy cudzoziemców z różnych kręgów kulturowych jako konsekwencja wojen na Bałkanach oraz rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej; postrzeganie przez rodowitych Austriaków żywiołu cudzoziemskie-

⁶⁶ H. Herbst, *So hat sich die Stimmung der Österreicher zum Thema Flüchtlinge verändert*, Vice, <http://www.vice.com/alps/read/wie-sich-die-stimmung-der-oesterreicher-in-den-sozialen-netzwerken-zum-thema-fluechtlinge-veraendert-hat-276> [dostęp: 9.02.2016].

⁶⁷ Por. R. Parncutt, *Confessions of a white foreigner*, [w:] *Cry of the Unwanted. Living in Austria*, red. A. Egbuniwe, A.-M. Uzama, Victoria 2003, s. 167–179.

⁶⁸ Por. *ECRI Report on Austria (fifth monitoring cycle)*, Council of Europe, <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Austria/AUT-CbC-V-2015-034-ENG.pdf> [dostęp: 30.01.2016].

go jako groźnej, bo tańszej, konkurencji na rynku pracy, a zarazem jako poważnego obciążenia dla budżetu państwa oraz zagrożenia dla tożsamości narodowej. Pewną rolę odgrywa też fakt, że dość znaczną część społeczeństwa austriackiego, zwłaszcza tę gorzej wykształconą i wywodzącą się z niższych warstw społecznych, cechuje mniej lub bardziej ksenofobiczny stosunek do cudzoziemców, którzy w Wiedniu stanowią znaczący odsetek populacji. Są oni oskarżani o wykorzystywanie systemu socjalnego i niechęć do asymilacji – którą im się jednocześnie utrudnia. To właśnie jest zastanawiające. Przez setki lat Monarchia Habsburgów była państwem wielonarodowościowym, znanym z tolerancji i respektowania swobód narodowościowych. Tymczasem dzisiaj Republika Austrii należy do najbardziej eurosceptycznie nastawionych państw UE, co zresztą dla swych celów zręcznie wykorzystują działacze FPÖ. Piętnaście lat temu sprzeciwiali się rozszerzeniu Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, argumentując, że spowoduje ono wzrost przestępczości i pogorszenie sytuacji na rynku pracy. Obecnie oskarżają austriacki rząd o to, iż miliony euro wypracowane przez austriackich podatników przeznacza na pomoc „leniwym” Grekom.

Od przełomu lat 70. i 80. XX w. trwa erozja konsensusu demokratycznego politycznych elit, który przez niemal 40 lat skutecznie eliminował z głównego nurtu życia politycznego kraju FPÖ, a co za tym idzie – związane z nią radykalne środowiska. Ale dwukrotne dopuszczenie FPÖ do udziału w koalicji rządowej (w 1983 r. z SPÖ, a w 1999 r. z ÖVP) stanowiło dla niej swego rodzaju nobilitację i legitymizację do sprawowania władzy. To pozwoliło Haiderowi, bazującemu na demagogii i lękach społeczeństwa, na przeobrażenie FPÖ z marginalnego gracza na partię mającą na scenie politycznej pozycję porównywalną z SPÖ i ÖVP.

Kolejnym niepokojącym zjawiskiem występującym w ostatnich miesiącach w Austrii jest kwestionowanie przez polityków, w tym członków rządów federalnego, rzekomo zbyt przyjaznego uchodźcom prawa do starania się o azyl. Wychoząc naprzeciw oczekiwaniom dużej części austriackiego elektoratu, pod różnymi pretekstami, np. w trosce o porządek i bezpieczeństwo publiczne czy z obawy o bliskie wyczerpanie się możliwości państwa, postulują oni podjęcie formalnych (oraz nieformalnych) kroków w kierunku ograniczenia liczby składanych wniosków azylowych⁶⁹.

⁶⁹ Por. *Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden zum Asylgipfel am 20. Jänner 2016*, Bundeskanzleramt, <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=61858> [dostęp: 12.05.2016]; J. Hager, *Beschränkung ja, fixe Obergrenze nein*, kurier.at, <http://kurier.at/politik/inland/gutachten-fuer-asyl-obergrenze-beschaenkung-ja-fixe-obergrenze-nein/189.998.535> [dostęp: 12.05.2016]; J. Rankin, *Austria dismisses criticism of its plan to limit daily refugee numbers*, „The Guardian”, <http://www.theguardian.com/world/2016/feb/18/austria-dismisses-criticism-of-its-plan-to-limit-daily-refugee-numbers> [dostęp: 15.05.2016]; H. Vytiska, *Österreich: Wirbel um Obergrenze für Flüchtlinge*, Euractiv, <http://www.euractiv.de/section/osterreich/news/osterreich-wirbel-um-obergrenze-fur-fluechtlinge> [dostęp: 20.05.2016]; *FPÖ macht in Diskussion zu Flüchtlings-Obergrenze Druck*, „Salzburger Nachrichten”, <http://www.salzburg.com/nachrichten/dossier/fluechtlinge/sn/artikel/fpoe-macht-in-diskussion-zu-fluechtlings-obergrenze-druck-179315> [dostęp: 20.05.2016].

Tę postawę czołowych austriackich polityków postrzegam (obok wysokiego poparcia społeczeństwa dla populistycznej FPÖ) jako przejaw kryzysu demokracji liberalnej w tym kraju, gdyż prawo do azylu stanowi integralną część naszej spuścizny cywilizacyjnej⁷⁰ i obecnie należy do katalogu praw człowieka zawartego m.in. w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców⁷¹, ratyfikowanej przez Austrię 1 listopada 1954 r.⁷², czy Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁷³, która uzyskała moc wiążącą wraz z wejściem w życie⁷⁴ traktatu lizbońskiego⁷⁵. Niechętni uchodźcom politycy zdają się zapominać o ponad 135 tys. austriackich obywateli, którzy 80 lat wcześniej w okresie narodowosocjalistycznej dyktatury zmuszeni byli uciekać przed prześladowaniami i szukać schronienia w wielu krajach świata⁷⁶, oraz o tragicznym losie tych, którzy nie zdołali w odpowiednim czasie opuścić swej ojczyzny⁷⁷.

Za niepokojące uważam również to, że inicjatywy zmierzające do ograniczenia uchodźcom możliwości ubiegania się o azyl w tym tradycyjnie katolickim kraju, spotykają się z pozytywną reakcją dużej części jego obywateli⁷⁸. Postawa taka stoi, w moim przekonaniu, w sprzeczności z wartościami chrześcijańskimi wywiedzionymi z nauki Jezusa Chrystusa, zawartymi m.in. w uczynkach miło-

⁷⁰ Por. L. Schuster, *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, London–Portland 2003, s. 60–87.

⁷¹ *Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, Stowarzyszenie Amnesty International, https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Konwencja_Dotyczaca_Uchodzcow.pdf [dostęp: 18.05.2016].

⁷² Por. *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, UNHCR – The UN Refugee Agency, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf> [dostęp: 21.05.2016].

⁷³ *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF> [dostęp: 12.05.2016].

⁷⁴ Por. P. Kruszyński, S. Pawelec, *Postępowanie karne de lege ferenda w świetle najnowszych tendencji europejskich i proponowanych zmian kpk*, [w:] *Wykład prawa karnego procesowego*, red. P. Kruszyński, Białystok 2012, s. 540.

⁷⁵ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2008:115:TOC> [dostęp: 22.05.2016].

⁷⁶ Por. *Emigration and the Evian Conference*, United States Holocaust Memorial Museum, <https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005520> [dostęp: 12.05.2016]; *Medienbegleittheft zum Thema Emigration und Exil*, Bundesministerium für Bildung, <https://www.bmbf.gv.at/schulen/service/mes/23181.pdf?4hfo61> [dostęp: 12.05.2016]; P. Moulin, *American Samurai – WWII Camps: from USA Concentration Camps to the Nazi Death Camps in Europe*, Bloomington 2012, s. 189.

⁷⁷ Por. R.S. Wistrich, *Austria and the legacy of the Holocaust*, <http://www.ajc.org/site/apps/nlnet/content3.aspx?c=7oJILSPwFfJISG&b=8449899&ct=12479979> [dostęp: 12.05.2016].

⁷⁸ Por. *Österreich: Gallup-Umfrage zeigt große Mehrheit für Flüchtlings-Obergrenze*, APA-OTS, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20160116_OTS0037/oesterreich-gallup-umfrage-zeigt-grosse-mehrheit-fuer-fluechtlings-obergrenze [dostęp: 22.05.2016].

sierdza⁷⁹ i drugim przykazaniu miłości⁸⁰, które powinny dla każdego katolika stanowić moralny imperatyw postępowania. Upowszechnienie się takich postaw można by łączyć, jak sądzę, z trwającym od kilkudziesięciu lat procesem laicyzacji społeczeństwa austriackiego oraz związaną z tym erozją wartości chrześcijańskich w życiu społecznym i politycznym austriackiego społeczeństwa⁸¹. W tym miejscu trzeba podkreślić, iż Kościół hierarchiczny w Austrii i powiązane z nim instytucje przestrzegają owych wartości: angażują się na dużą skalę w pomoc uchodźcom i azylantom⁸², a także publicznie wyrażają sprzeciw wobec działań w nich wymierzonych⁸³.

Jednocześnie wszelkie zapewnienia polityków o możliwości skutecznego zahamowania napływu wielotysięcznych rzesz zdesperowanych uchodźców poprzez uszczelnienie wewnętrznych i zewnętrznych granic UE postrzegam jako czysto populistyczne zaklinanie rzeczywistości, mające na celu wyłącznie uspokojenie nastrojów wśród wyborców. W rzeczywistości jedyną realną szansę na powstrzymanie tego exodusu stanowi doprowadzenie do wyraźnie odczuwalnej poprawy sytuacji w krajach pochodzenia uchodźców, co jednak z różnych względów w krótkiej perspektywie wydaje się mało realne. W związku z powyższym sądzę, że w nadchodzącym czasie obywatele Austrii, podobnie jak mieszkańcy pozostałych wysoko rozwiniętych państw Europy Zachodniej, zmuszeni będą pogodzić się z napływem na Stary Kontynent kolejnych fal uchodźców wywodzących się w dużej części z muzułmańskiego kręgu kulturowego oraz z wynikającymi stąd ujemnymi konsekwencjami.

Można mieć jedynie nadzieję, iż rządzący Austrią nie ulegną całkowicie stale narastającej, szczególnie po noworocznych zajściach w Kolonii⁸⁴, antyimigranckiej psychozie i podejmą wyzwania wynikające z obecności imigrantów. Przydałaby się kampania propagandowa uświadamiająca obywatelom prawdziwe przyczyny

⁷⁹ Por. J.A. Sobkowiak, *Nowe uczynki miłosierdzia*, <http://www.jaroslawsobkowiak.pl/wp-content/uploads/2010/12/33-Nowe-uczynki-milosierdzia.pdf> [dostęp: 12.05.2016].

⁸⁰ Por. P. Kasiński, *Przykazanie miłości Boga i miłości bliźniego w tradycji synoptycznej*, „Warszawskie Studia Teologiczne” 1997, t. X, s. 141–150.

⁸¹ Por. M. Machudera, *Sytuacja kościoła w Austrii*, [Katolik.pl](http://www.katolik.pl/sytuacja-kosciola-w-austrii,1575,416,cz.html?s=1), <http://www.katolik.pl/sytuacja-kosciola-w-austrii,1575,416,cz.html?s=1> [dostęp: 22.05.2016].

⁸² Por. *Flüchtlingshilfe*, Katholische Kirche Österreich, <http://www.katholisch.at/fluechtlingshilfe-28023> [dostęp: 15.05.2016].

⁸³ Por. R. Pittner, *Bischöfe machen gegen Grenzzäune im Burgenland und am Brenner mobil*, [kurier.at](http://kurier.at/chronik/burgenland/bischoefe-machen-gegen-grenzzaeune-im-burgenland-und-am-brenner-mobil/194.546.824), <http://kurier.at/chronik/burgenland/bischoefe-machen-gegen-grenzzaeune-im-burgenland-und-am-brenner-mobil/194.546.824> [dostęp: 15.05.2016]; E. Holzer, *Grazer Bischof: „Ein Zaun ist eine einfache Antwort”*, [kurier.at](http://kurier.at/chronik/oesterreich/grazer-bischof-wilhelm-krautwaschl-ein-zaun-ist-eine-einfache-antwort/170.038.928), <http://kurier.at/chronik/oesterreich/grazer-bischof-wilhelm-krautwaschl-ein-zaun-ist-eine-einfache-antwort/170.038.928> [dostęp: 22.05.2016].

⁸⁴ Por. B. Riebert, *Po wydarzeniach z Kolonii w UE zaostroża się kryzys migracyjny*, *Deutsche Welle*, <http://www.dw.com/pl/komentarz-dw-po-wydarzeniach-z-kolonii-w-ue-zaostrozasi%4%99-kryzys-migracyjny/a-18969074> [dostęp: 4.03.2016]; *Cologne attacks: first arrest over New Year's Eve sex assaults*, „The Guardian”, <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/18/cologne-attacks-algerian-asylum-seeker-arrested-new-years-eve-assaults> [dostęp: 4.03.2016].

kryzysu imigracyjnego, by podnieść poziom tolerancji wobec uchodźców i azylantów, warto by usprawnić procedury rozpatrywania wniosków o przyznanie azylu i zadbać o włączenie przybyszy do społeczeństwa, gdyż zaniechania w tej dziedzinie mogą doprowadzić do radykalizacji postaw zarówno wśród sfrustrowanych uchodźców, jak i niepokodzonych z ich obecnością rdzennych mieszkańców Austrii. Z kolei niewłączenie przybyszy do życia społecznego grozi znaczącym wzrostem obciążeń dla budżetu Austrii – państwa z ustrojowej zasady opiekuńczego – wynikającym z konieczności finansowania ich egzystencji. Co więcej, ich trudna sytuacja ekonomiczna i wykluczenie społeczne staną się pożywką dla rozwoju różnego rodzaju kryminogennych i patologicznych zjawisk. Przy takim obrocie spraw w kolejnych wyborach FPÖ będzie notować nowe rekordy poparcia⁸⁵.

The results of Austrian elections in 2015 and 2016 in the context of the migration crisis and the rebirth of xenophobia and nationalism

The aim of this article is to analyze the excessive political-cultural consequences of the European migration crisis in Austria, especially its impact on the results of state elections held in that country in 2015 and presidential election held in 2016. The research shows that in 2015 the dramatic growth of negative stances towards immigrants and refugees took place in the Austrian society. This had a very important impact on the national political scene, as a right-wing populist party, namely Freedom Party of Austria (FPÖ) managed to achieve a great electoral success in all four state elections held in 2015 in Austria, detriment of other, moderate, political parties.

According to the opinion of the author, rather than the current refugee crisis, the combination of other factors is responsible for the radicalization of Austrian society, such as: fear of worsening of a very high living standard due to globalization as well as a xenophobic attitude of significant parts of the Austrian population towards hundreds of thousands of foreigners coming to Austria in the last

⁸⁵ Por. *Victim or suspect: a question of colour. Racist discrimination in the Austrian justice system*, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2009/04/austria-racism-police-and-justice-system-20090409> [dostęp: 12.01.2016]; N. Mappes-Niediek, *Ein Modernisierungsrückstand...*; B. Hengst, *Flüchtlingskrise: Österreichs Rechtspopulisten profitieren*, "Spiegel Online", <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlingskrise-fpoe-profitiert-in-oesterreich-a-1051108.html> [dostęp: 12.01.2016]; *Österreich: FPÖ berauscht sich an Wahlerfolgen*, "Spiegel Online", <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fpoe-berauscht-sich-an-erfolgen-bei-landtagswahlen-a-1036524.html> [dostęp: 12.01.2016]; M. Baumann, *Triumph für Rechtspopulisten...*; A. Applebaum, *op. cit.*; Ch. Zöchling, *SPÖ und Gemeindebau...*; M.M. Howard, *op. cit.*, s. 20–25; Ch. Zöchling, *Galgenpest: Die Radikalisierung der Mitte*, Profil, <http://www.profil.at/oesterreich/galgenpest-radikalisierung-mitte-6173257> [dostęp: 3.02.2016]; *Deutsche und Österreicher fürchten um ihren Wohlstand*, Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/fluechtlingskrise-deutsche-und-oesterreicher-fuerchten-um-ihren-wohlstand/12868320.html> [dostęp: 10.05.2016]; M. Kohler, *Right-wing populism in Austria: just populism or anti-party party normality?*, [w:] *Populism in Central and Eastern Europe – Challenge for the Future? Documentation of an Expert Workshop*, red. S. Bachrynowski, s. 25–29, https://pl.boell.org/sites/default/files/gef-populism_report_1.pdf [dostęp: 3.02.2016]; O. Geden, *Diskursstrategien im Rechtspopulismus. Freiheitliche Partei Österreichs und Schweizerische Volkspartei zwischen Opposition und Regierungsbeteiligung*, Wiesbaden 2006, s. 128.

decades. What is more, those foreigners are perceived as a threat for the domestic labour market, a growing burden on the federal budget as well as a threat for the Austrian national identity.

Key words: Austrian state elections 2015, Austrian presidential election 2016, European migration crisis 2015, Freedom Party of Austria (FPÖ), nationalism, xenophobia

Wyniki wyborów w Austrii w latach 2015–2016 w kontekście kryzysu imigracyjnego oraz odradzania się ksenofobii i nacjonalizmu

Celem artykułu jest analiza rozległych polityczno-kulturowych skutków wywołanych w Austrii przez europejski kryzys imigracyjny, a w szczególności – jego wpływu na wyniki wyborów do tamtejszych sejmów krajowych w 2015 r. oraz przeprowadzonych rok później wyborów prezydenckich. Badania opinii publicznej pokazują, iż w 2015 r. doszło w tym państwie do dramatycznego wzrostu negatywnego stosunku do imigrantów i uchodźców. Miało to ogromny wpływ na krajową scenę polityczną: prawicowa populistyczna Austriacka Partia Wolnościowa (FPÖ) zdołała odnieść ogromny sukces we wszystkich czterech wyborach do sejmów krajowych przeprowadzonych w 2015 r. w Austrii.

W opinii autora za radykalizację austriackiego społeczeństwa odpowiedzialny jest nie obecny europejski kryzys imigracyjny, ale raczej kombinacja innych czynników, takich jak obawa o pogorszenie się wysokiego standardu życia w konsekwencji procesów globalizacyjnych i ksenofobiczny stosunek znaczącej części austriackiego społeczeństwa do setek tysięcy cudzoziemców, którzy w ostatnich dziesięcioleciach napłynęli do Austrii. Owi obcokrajowcy postrzegani są jako zagrożenie dla krajowego rynku pracy, rosnące obciążenie dla budżetu federalnego, a także zagrożenie dla austriackiej tożsamości narodowej.

Słowa kluczowe: wybory do sejmów krajowych w Austrii w 2015 r., wybory prezydenckie w Austrii w 2016 r., europejski kryzys migracyjny 2015 r., Austriacka Partia Wolnościowa (FPÖ), nacjonalizm, ksenofobia

Bogusława Bednarczyk

**HUMAN RIGHTS EDUCATION IN THE CONTEXT
OF THE EUROPEAN POLICY AGAINST DISCRIMINATION
BASED ON DISABILITY: THE MAIN CHALLENGES FACED
BY THE DISABLED POPULATION IN THE AREA OF FREEDOM
AND SECURITY**

Introduction

Since WW II, the existence of human rights issue has been recognized in international law, and to varying degrees, in most domestic legal systems. Putting aside the question of how effectively these laws are enforced, the very fact of their enactment has changed the political and social landscape of the world. Most of these national and international instruments make ringing declaration along the lines that “human rights shall not be denied on the basis of...”, followed by a specific enumerated list that typically includes the grounds of race, ethnicity, national origin, and gender. The world’s largest minority¹ was not initially admitted into this ‘human rights club’. Disabled people have traditionally been marginalised in social development discussions. The diminished opportunities and isolation of people with disabilities was seen as an inevitable consequence of their individual conditions and an issue for charity, not a matter of human rights being denied. Until relatively recently, dis-

¹ It is estimated that over 650 million people, 10 percent of the world’s population have disability. 80 percent live in developing countries. Also in Europe the problem of discrimination against disabled persons is not the problem of a small minority. According to the latest figures 80 million persons with disabilities live in Europe.

ability has never been specifically included as a prohibited ground for the denial of human rights. Discrimination on the basis of disability today affects a large portion of the world's population. It is one of the main problems persons with, or associated with disabilities face. It manifests itself in different forms and can have disastrous effects on their lives and, by extension, on the rest of society.

Discrimination against persons with disabilities has a long history and takes various forms. They range from invidious discrimination, such as the denial of educational opportunities, to more "subtle" forms of discrimination such as segregation and isolation achieved through the imposition of physical and social barriers. Through neglect, ignorance, prejudice and false assumptions, as well as through exclusion, distinction or separation, persons with disabilities have very often been prevented from exercising their economic, social or cultural rights on an equal basis with persons without disabilities. The effects of disability – based discrimination have been particularly severe in the fields of education, employment, housing, transport, cultural life, and access to public places and services.

Traditionally, disabled people's issues have been marginalised and categorised as "special" or "different", and the concept of "integration" has been based on changing the individual to conform to society, rather than promoting social change that liberates, empowers and incorporates the experiences of disabled people. Although the focus has been put specifically on economic, social and cultural rights, the same is true for civil and political rights. For example, in many countries, some persons with disabilities are still denied the right to vote as well as legal capacity to marry or enter into contracts to buy or sell property.

Persons with disabilities remain amongst the most marginalized in every society. While the international human rights framework has changed lives everywhere, persons with disabilities have not received the same benefits. Regardless of a country's human rights or economic situation, they are generally the last in line to have their human rights respected. Being denied the opportunities that would enable them to be self-sufficient, most persons with disabilities resort to the kindness or charity of others. Like individuals of various ethnic, religious, gender and national origins, individuals with physical or mental limitations historically have faced discrimination in the forms of exclusion, from mainstream society. Persons with disability encounter segregation, unequal or inferior services, benefits or activities, and screening criteria that do not correlate with actual ability.

People with disabilities have the same rights as all other people. However, for a number of reasons they often face social, legal, and practical barriers in claiming their human rights on equal basis with others. These reasons stem from misperceptions and negative attitude toward disability. People with disabilities are routinely denied the basic rights: receiving education, moving around freely, living independently in the community, getting jobs, even when well qualified, accessing information, obtaining proper health care, exercising political rights, such as voting, making their own decisions.

Myths and misconceptions about disability are often triggered by fear, lack of understanding and/or prejudice. Common myths and stereotypes that emerge repeatedly require constant education in order to overcome them and overcome discrimination based on those prejudice. The type of discrimination encountered by disabled people is not just a question of individual prejudice. It is institutionalised in the very fabric of our society. Institutional discrimination is a complex form of discrimination which operates throughout society and is supported by history and culture. Historically, persons with disabilities have been viewed with a variety of emotions including suspicion, ridicule and pity. Until fairly recently they have been excluded almost completely from all aspects of community life. Our culture is full of discriminative language and imagery which keeps the traditional fears and prejudices which surround impairment alive. The only way to eliminate institutional discrimination is with anti-discrimination legislation and human rights education. People often label individuals with disability according to their condition or limitation. Human rights educational programs must be constructed around concept that disability does not dominate a person's life. Each individual finds their way of adopting. People with disabilities may require help on occasion; however, disability does not mean dependency. It is always a good strategy not to assume a person with disability needs assistance. The community requires constant education in order to overcome negative stereotypes based on misconceptions.

Growing awareness of disability as a human rights issue

Recognition that people with disabilities should be treated as equal members of society is a relatively recent development.² International human rights law has been slow to recognise that disability is a human rights issue. Neither of the 1966 International Covenants, on civil and political rights and on economic, social and cultural rights contains any specific provision regarding the rights of disabled people, or explicit recognition of disability as a ground for protection against discrimination. However, both Covenants, in their discrimination articles, include in their lists of grounds the phrase "or other status", which clearly extends to discrimination in respect of disability. Furthermore, in its General Comment on disability published in 1994, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights³ has stated that

² In the USA the American with Disabilities Act (ADA) of 1990 became international standard for protecting disability rights.

³ Treaty monitoring body – a committee of experts mandated to oversee and monitor the implementation of a human rights convention. Typically, a convention will indicate how large the committee will be, the criteria for selection of members, when and where the committee will meet, and what the committee is authorised to do in monitoring implementation. Many committees receive reports from governments describing what the country has done to implement its obligations under a convention. The committee will usually have an opportunity to ask questions of the States Party about the report, and then provide feedback in response to the report. Committees may also be mandated to issue general comments giving their authoritative interpretation of the convention.

“since the Covenant’s provisions apply fully to all members of society, persons with disabilities are clearly entitled to the full range of rights recognised in the Covenant”.

The rights of people with disability were first identified as priority in the 1970s with the UN Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons in 1971. In 1975, the United Nations General Assembly adopted the Declaration on the Rights of Disabled People – a document, however, with much less force than a convention. This asserts that disabled people have the same civil and political rights as other human beings. The year 1981 was designated as the International Year of Disabled Persons, and 1983–1994 was designated as the Disability Decade. In 1984, the Human Rights Commission adopted a resolution that recommended that a Special Rapporteur be appointed to study the connection between serious violations of human rights and disability.⁴ In 1993, the UN Standard Rules on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities were adopted by the UN General Assembly.⁵ They have the status of a declaration rather than a legally binding document, but as the resolution was adopted by consensus, without a vote, it is possible to argue that they are politically and morally binding on governments. They comprise 22 rules in total: four relating to preconditions for equal participation, eight relating to target areas for equalisation of opportunities and ten relating to implementation measures. The UN Standard Rules are guidelines designed to enhance the rights of people with disabilities. A series of resolutions were adopted by the then Human Rights Commission stating that “any violation of the fundamental principle of equality or any discrimination or other negative differential treatment of persons with disabilities inconsistent with the United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities is an infringement of the human rights of persons with disabilities”.

In sum, then, by the end of the 20th century, significant progress was made. Disability gradually became visible in the international human rights arena – due in large part to the effective and persistent lobbying undertaken by disabled people’s organisations. However, there was still insufficient protection within the interna-

Some committees can receive complaints from individuals and/or groups concerned that a State Party is violating its obligations under the convention.

⁴ Leandro Despouy was appointed as Special Rapporteur in August 1984 and his report, *Human rights and disabled persons*, was published in 1993 (available at: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dispaperdes0.htm>, accessed 20.06.2016). Among his recommendations were proposals that national legislation should be adapted to international norms and guidelines, and that an international ombudsman should be appointed or that the UN Economic and Social Council (ECOSOC) should be given a special mandate to protect people with disabilities against violations of human rights. He also stressed that people with disabilities were at a disadvantage compared with other marginalised groups in that they did not have the protection of a single body of binding norms.

⁵ The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, adopted by the United Nations General Assembly, Forty-eighth Session, Resolution 48/96, Annex, 20 December 1993, available at: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm> (Accessed 20.06.2016).

tional human rights framework to address the problem, and the violation of rights of people with disabilities continued. Efforts to bring issues of discrimination based on disability on global scale have continued and culmination of all these was the UN Convention on the Rights of people with Disabilities.

UN Convention on the Rights of People with Disabilities

Persons with disabilities were historically viewed as “objects” of welfare or medical treatment rather than “holders” of rights. As an individual deficit, the status of “being disabled” has been viewed as the natural cause for some people being unable to attend a regular school, get a job or participate in social life. When disability is perceived in this way, society’s responses are restricted to only one of two paths: individuals can be “fixed” through medicine or rehabilitation (medical approach); or they can be cared for, through charity or welfare programmes (charity approach). According to this old model, the lives of persons with disabilities are handed over to professionals who control such fundamental decisions as where they will go to school, what support they will receive and where they will live.

During the two first decades of the 21st century, there has been an important change in the way disability is understood. The focus is no longer on what is wrong with the person. Instead, disability is recognized as the consequence of the interaction of the individual with an environment that does not accommodate that individual’s differences and limits or impedes the individual’s participation in society. From this perspective, the social, legal, economic, political and environmental conditions that act as barriers to the full exercise of rights by persons with disabilities need to be identified and overcome. For example, their marginalization and their exclusion from education are not the result of their inability to learn but of insufficient teacher training or inaccessible classrooms; their exclusion from the labour market might be due to a lack of transport to the workplace or negative attitudes among employers and colleagues that a person with disabilities is unable to work; and their inability to participate in public affairs might result from the lack of electoral material in accessible formats such as Braille or voting booths that are physically inaccessible to persons with disabilities. This approach is referred to as the social model of disability. The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities⁶ endorses this model and takes it forward by explicitly recognizing disability as a human rights issue. The Convention is filling an important protection gap in international human rights law, as it recognises disability as a legal issue rather than a mere welfare matter.

The decision to add a universal human rights instrument specific to persons with disabilities was born of the fact that, being theoretically entitled to all hu-

⁶ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx> (Accessed 20.06.2016).

man rights, persons with disabilities have been still, in practice, denied those basic rights and fundamental freedoms that most people take for granted. At its core, the Convention ensures that persons with disabilities enjoy the same human rights as everyone else and are able to lead their lives as full citizens who can make valuable contributions to society if given the same opportunities as others. In the Convention, the focus is no longer on a perceived “wrongness” of the person, with the impairment seen as a matter of deficiency or disease. On the contrary, the Convention views disability as “pathology of society”, that is, as the result of the failure of societies to be inclusive and to accommodate individual differences. Societies need to change, not the individual, and the Convention provides a road map for such change. It is also about putting in place the policies, laws and programs that remove barriers and guarantee the exercise of civil, cultural, economic, political and social rights by persons with disabilities. To achieve a genuine exercise of rights, the policies, laws and programs that limit rights need to be replaced, such as: immigration laws that prohibit entry to a country based on disability; laws that prohibit persons with disabilities to marry; laws that allow the administration of medical treatment to persons with disabilities without their free and informed consent; laws that allow detention on the basis of mental or intellectual disability; and policies that deny medical care to a person because he or she has a disability. Moreover, programs, awareness-raising and social support are necessary to change the way society operates and to dismantle the barriers that prevent persons with disabilities from participating fully in society. Furthermore, persons with disabilities need to be provided with the opportunities to participate fully in society and with the adequate means to claim their rights.

The CRPD is not the first human rights instrument to deal with disability concerns. However, unlike its predecessors, it offers persons with disabilities an unprecedented level of protection. It is the first major human rights treaty of the 21st century, and addresses civil, political, economic and cultural rights.

The Convention is a complement to existing international human rights treaties and ensures that the world’s largest minority enjoys the same rights and opportunities as everyone else. It does not establish new rights for persons with disabilities; instead, it elaborates on what existing human rights mean for persons with disabilities and clarifies the obligations of states parties to protect and promote these rights. In order to ensure an environment conducive to the fulfilment of the rights of persons with disabilities, the Convention also includes articles on awareness-raising, accessibility, situations of risk and humanitarian emergencies, access to justice, personal mobility, and rehabilitation, as well as statistics and data collection.⁷ It covers the many areas where persons with disabilities have been discrimi-

⁷ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on progress in the implementation of the recommendations contained in the study on the human rights of persons with disabilities (A/HRC/4/75, para. 19), available at: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/handbook-for-parliamentarians-on-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disa->

nated against including access to justice; participation in political and public life; education; employment; freedom from torture, exploitation and violence, as well as freedom of movement. Under the Optional Protocol, individuals of states parties to the Protocol who allege violations of their rights, and who have exhausted national remedies, can seek redress from an independent international body.

The CPRD represented the culmination of many years of consistent advocacy by the disability community in their struggle for recognition of their rights. Both the strength of the text, and its signature on the opening day in March 2007 by representatives of 81 countries, are testimony to the effectiveness of their advocacy in highlighting the urgent need for action to address the human rights violations they face in countries throughout the world. The Convention marks a turning point: it asserts that the rights of people with disabilities must be recognised and respected on an equal basis with others; it provides a comprehensive and coherent analysis of the measures needed to overcome the discrimination, poverty, violence, neglect, isolation and denial of independence and human dignity they face. It also provides mechanisms to hold governments to account in implementing those measures. However, adoption and ratification, although vital, is obviously not sufficient. The Convention must also be implemented. Particular stress must be put on civil society organisations and they will continue to play a central role in ensuring that this happens. The advocacy that has been so successful at international level now needs to be replicated at national level, with those working for disability and for disabled people.

Changes in the European policy against discrimination based on disability

Although the European Community (EC) has adopted and implemented instruments of disability policy since the mid-1970s, until the beginning of the 1980s there was no activity at all in the field of disability policy at a European level, except for a section in the Social Action program of 1974, which included a section on disability and employment. Between 1981 and 1996 different action programs and recommendations have been issued in the field of disability policy. A major turning point in the development of disability policy at EU level was in 1996 when the Communication of the European Commission⁸ and the Resolution of the European Council⁹ on Equal Opportunities for People with Disability were adopted. Both

bilities/report-of-the-united-nations-high-commissioner-for-human-rights-on-progress-in-the-implementation-of-the-recommendations-contained-in-the-study-on-the-human-rights-of-persons-with-disabilities-ahrc.html (Accessed 20.06.2016).

⁸ European Commission, 1996, Communication of the Commission on Equality of Opportunity for People with Disabilities, Brussels, COM(96) 406 final, available at: <http://aei.pitt.edu/3953/1/3953.pdf> (Accessed 20.06.2016).

⁹ European Council, 1996, Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 20 December 1996 on Equal

documents referred to the Standard Rules¹⁰ of the UN as guiding principles for the disability policy at the EU level. Antidiscrimination and removing and identifying barriers to equal opportunities for people with disability were two of the most important issues in the European Disability Strategy that was adopted after 1996.

However, the EU only acquired the power to address disability discrimination in 1999 with the coming into force of the Amsterdam Treaty. The most important event in this respect was the inclusion of antidiscrimination article in the Amsterdam Treaty in 1997. According to article 13 of the EC Treaty¹¹ the Council may take ‘appropriate action’ to combat discrimination on grounds of sex, racial origin, religion or belief, sexual orientation, age and disability.¹² This article was not directly applicable in most European member states. To make it effective there was a need for further action from the European Council and Commission. Therefore, a significant step on basis of this article was the adoption of a framework directive on Equal Treatment in Employment and Occupation in 2000. Disability related discrimination is addressed in this Directive in which the term ‘reasonable accommodation’ is introduced. Art. 5 states that employers have a duty of reasonable accommodation with respect to candidates or employees with a disability. This would include, for example providing wheelchair access, adjusting working hours, adapting office equipment or simply redistributing tasks between the members of a team.¹³ There is no question that the Directive has had a significant impact on the level of protection provided to victims of disability discrimination in the EU member states.¹⁴ However, a corresponding legislation that prohibits discrimination based on disability beyond the workplace, and would be a step towards implementing the UN Convention, has not yet been adopted.

A step forward in banning discrimination outside the employment was taken by the European Commission in 2008. The Commission published a proposal for

ity of Opportunity for People with Disabilities, Brussels, available at: http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/disable/com406/res_en.htm (Accessed 20.06.2016).

¹⁰ UN, 1993, Standard rules on the equalisation of opportunity for persons with disabilities, available at: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm> (Accessed 20.06.2016).

¹¹ Now art. 19 TFEU.

¹² Art. 13, para. 1: “Without prejudice to the other provisions of this Treaty and within the limits of the powers conferred by it upon the Community, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation”.

¹³ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, art. 5, OJ L303, 02.12.2000, p. 0016–0022, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0078> (Accessed 20.06.2016).

¹⁴ Prior to the adoption of the Directive, only three member states prohibited employment related disability discrimination in civil law; today all 28 member states prohibit such discrimination, as does Norway.

a *Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation*.¹⁵ The proposal was presented as part of the ‘Renewed Social Agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe’,¹⁶ and accompanied the Communication ‘Non-Discrimination and Equal Opportunities: A Renewed Commitment’.¹⁷ The proposal directive aims to address gaps in protection against discrimination against certain groups of the population, including persons with disabilities outside the labour market. During the preceding consultations different stakeholders, social partners and NGO had the opportunity to present their opinions and proposals. As far as the issue of disability discrimination is concerned of particular importance was the voice of the European Disability Forum. EDF have been lobbying for years for a disability-specific directive. However, the European Commission did not consider this concern and decided that a horizontal approach with a “multi-ground directive would be the appropriate response”, but ‘disability-related discrimination’ will be “addressed in a special Article”¹⁸ of the Directive. In fact, specific disability related discrimination is addressed in article 4 of the proposal stating that persons with disabilities shall be given effective non-discriminatory access to social protection, including social security and healthcare, social advantages, education, access to and supply of goods and other services which are available to the public, including houses¹⁹ and provided with reasonable accommodation. Specifications about what is ‘reasonable’ are defined as follows: respective ‘measures should not impose a disproportionate burden, or require fundamental alteration [...] or require the provision of alternatives’ taking into account “size and resources of the organisation, its nature, the estimated cost, the life cycle of the goods and services, and the possible benefits of increased access of persons with disabilities”.²⁰

Since 2008 the Commission has been pushing a proposal for a new directive, which would impose a controversial idea of ‘equal treatment’ in other areas than employment, including education, social protection, healthcare, and access to goods and services including housing. This proposal is still being debated in the European Council, and we can see that it is fairly difficult for the EU and its stakeholders to execute prohibition of all forms of discrimination. It is due to the resistance expressed by national governments to this proposal. The main argument

¹⁵ Commission of the European Communities Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, Brussels, 2.07.2008, COM(2008) 426 final, 2008/0140 (CNS).

¹⁶ COM (2008) 412.

¹⁷ COM (2008) 420.

¹⁸ Commission of the European Communities Proposal for a Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation...

¹⁹ Art. 3, *Scope*, para. 1.

²⁰ Art. 4, *Equal treatment of persons with disabilities*.

against the draft Directive is that national standards would be undermined by weaker EU rules.²¹

EU and the Convention

The ratification of the UN Convention by the EU²² was a landmark in the fight for equal opportunities for all Europeans, and filling the an important protection gap in international human rights law, as it recognizes disability as a legal issue rather than a mere welfare matter, as it recognizes disability as a legal issue rather than a mere welfare matter. Still similarly important are mechanisms to ensure that CRPD provisions are actually put into practice and that disability is indeed mainstreamed in all EU policies.

The first EU report in the implementation of the Convention is a comprehensive account of the measures taken by the European institutions to ensure that the rights of people with disabilities are considered in all relevant legislative proposals as well as in implementation, monitoring and evolution of the EU policy. However, while the report contains a lot of information, some parts of the document are clearly lacking of critical evaluation of the presented facts.²³ In addition the European Commission has so far not announced a proposal for the European Accessibility Act nor give any indication about a follow-up the EU agenda for the rights of child, or any measures taken to align this agenda to the CRPD provisions on children with disabilities.

In relation to accessibility, mentioned in regards to several policies or initiatives, the report only makes very general recommendations with no indications of a clear timeframe. No specific provisions are brought forward, such as presenting information on alternative easy-to-read formats, which would support accessibility

²¹ Growing voices in several EU member states disagree with the EU's approach on discrimination, because they fear it would lead to inflexible overregulation and greater social control of enterprises and citizens on a large scale. They are concerned about a growing disrespect for the subsidiarity principle and that, if implemented, the EU's fundamental rights agenda would result in an even more far-reaching curtailing of each state's legislative power in the area of non-discrimination.

²² The EU was the first regional organization to ratify it, in January 2011. All 28 member states have signed the CPRD and 25 of these have ratified it, while the remaining three (Finland, Ireland, and the Netherlands) are progressing towards ratification. EU member states that have ratified the document need to periodically inform the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities about the measures taken to implement the Convention. The Convention was the first comprehensive human rights treaty that the EU as a whole has ever ratified. Having ratified this document, the EU was called by the UN Committee, on the base of the Art. 35, to present work it has done on the implementation of the Convention since then. In June 2014 the European Commission published its first report. This report covers the period from the entry into force of the CPRD for the EU in January 2011 to December 2013.

²³ For ex ample, the 2008 proposal for an antidiscrimination legal framework in area outside employment is mentioned as a legislative proposal, despite the process having been postponed because of failure to achieve consensus among member states.

for people with intellectual disabilities. Moreover, the report itself is not provided in an accessible format and does not have an easy-to-read summary.

With all the publicity given to 2014 European elections, it is disappointing that political participation has not been acknowledged as an area where the EU could provide an impulse to end discrimination against citizens with disabilities.

In sum, while the report is clearly valuable, offering an extensive overview of policies related to the issue of disability in the EU, in my opinion the Commission could have taken a more proactive and ambitious approach, one that could help to move the agenda forward. In that respect, organisations of people with disabilities could have given valuable input, had they had sufficient time to comment on the report before its publication.

EDF Alternative report on the Rights of Disabled People at the EU

On the occasion of the European Union's first report to the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities and to allow citizens with disabilities to give their view and cover gaps that the EU report has, the European Disability Forum (EDF)²⁴ prepared the Alternative Report on the implementation of the Convention by the EU, based on the expertise of its members all around Europe, civil society organisations and other stakeholders. The alternative report highlights that the overall purpose of the UN CRPD – to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities – has not been fully realised today in the EU. Freedom of movement, as one of the key principles and rights of all EU citizens, is not being met for persons with disabilities in the EU. They are still discriminated against in many areas of life and since the financial and economic crisis, are experiencing increased poverty and social exclusion. In fact, in the opinion of the report, the EU does not have a specific strategy aimed at the overall implementation of the CRPD by all its institutions. The main strategy on which the EU relies is the European Disability Strategy 2010–2020 which is limited in scope, lack funding for its implementation and does not contribute to reaching the targets on employment, social inclusion and poverty reduction for persons with disabilities foreseen in the Europe 2020 Strategy. The report calls for the development of a European Disability Pact to be included in the Europe 2020 Strategy as a horizontal flagship calling for the employment, social inclusion and poverty reduction of persons with disabilities, supported by a sufficient financial allocation.

²⁴ EDF is the European umbrella organisation representing the interests of 80 million persons with disabilities in Europe. The mission of EDF is to ensure persons with disabilities have full access to fundamental and human rights through their active involvement in policy development and implementation in Europe. EDF is a member of the International Disability Alliance (IDA) and works closely with European institutions, the Council of Europe and the United Nations.

In order to bring closer the way the report estimates the EU implementation of the CPRD I will refer to the couple of areas where the rights of persons with disabilities are still far from being fulfilled. I will concentrate on: personal mobility, education, participation in political and public life and women and children with disabilities.

Although the EU has shared competences with member states in the area of transport which also includes Passengers' Rights, persons with disabilities are in practice restricted in their freedom of movement within the EU. They cannot for example transfer the social security benefits of their member states of origin when they move to a different member state temporarily, and when they move to a different member state permanently, they often have difficulties in getting their disability status recognised and face additional bureaucratic burdens.²⁵ This affects, amongst others, persons that make use of sign language interpreters or personal assistants. However, the EU has included in its report to the CRPD Committee information that it has already recognised the existing problems with portability of social security benefits and aims to promote the portability of these rights under the EU Disability Strategy. In addition, the EU has already achieved a mutual recognition of public health insurance schemes with the "European Health Insurance Card" (EHIC) which illustrates that the EU can do more to encourage member states to cooperate on social security related issues. In short, these obstacles occur mainly because of a lack of harmonisation of EU rules regarding portability of social security benefits and assistance as well as a lack of awareness of the particular challenges that persons with disabilities face in terms of mobility.

In the field of education the EU has supporting competence and its main aim is to encourage cooperation among member states and support their actions. The education system is the first step towards inclusive society and it plays a key role in defining the future for everybody, both from a personal point of view, as well as social and professional one. The education system has therefore, to be the key place to ensure personal development and social inclusion, which will allow children and youngsters with disabilities to be as independent as possible. The report shows that pupils and students with disabilities, especially those in need of high level support are often excluded or do not have adequate access to education services and the financial crisis has negatively influenced efforts towards inclusive education. Under the Employment Equality Directive persons with disabilities are protected against discrimination in education only as regards vocational training.²⁶ However, equal

²⁵ EDF Freedom Guide, December 2011, p. 48–50, available at: <https://pl.scribd.com/document/92167752/Accessability-Freedom-Guide> (Accessed 20.06.2016); L. Waddington, *Disability benefits and entitlements in European countries: mutual recognition and exportability of benefits. A synthesis of evidence provided by ANED country reports and additional sources*, December 2010, p. 135, available at: <http://www.disability-europe.net/downloads/76-aned-2010-task-7-disability-benefits-and-entitlements-report-final-2> (Accessed 20.06.2016).

²⁶ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment...

opportunities can only be achieved if the right to inclusive education is granted at all levels through the adoption of relevant legislation which will prohibit any discrimination on the basis of disability outside employment. Particular attention of the report is put on learning experiences abroad which should be accessible to all students with disabilities. In fact The EU Regulation and student exchange programmes (e.g. Erasmus+) have been improved in recent years by including financial support for the mobility of students with disabilities. Yet, in practice disabled students still face numerous barriers when trying to access the national educational services of the country of destination (attitudinal, architectural, communication and information barriers²⁷ and lack of flexibility of curricula). According to the UN CRPD, persons with disabilities must have access to all levels of education including life-long learning.

The report calls for the European Commission to support EU countries in developing inclusive education systems by promoting the use of European funding instruments to fund both the training of staff and accessibility. The Commission should fund research on accessible pedagogical material and reasonable accommodation in education, paying special attention to children in need of high level support. The disability specific indicators should be included in the Europe 2020 Strategy.

Though, the EU Treaty and the EU Charter on Fundamental Rights recognise the rights of persons with disabilities to be free from discrimination in exercising their citizenship rights, including the right to vote and stand for elections²⁸ persons with disabilities face a series of legal and practical barriers that prevent them from exercising their right to participation in political and public life on an equal basis with others. The report points out that in the majority of EU member states, the deprivation of legal capacity of citizens with disabilities results in losing their right to vote.²⁹ Fifteen member states automatically deprive persons with disabilities under guardianship from the right to vote and six countries may deprive them after some sort of assessment.³⁰ Only a minority of countries allow persons with disabilities to fully participate in political life and elections. Even during the European elections in May 2014, some European citizens with disabilities were denied their basic right

²⁷ For example, deaf and hard of hearing people are excluded from the Erasmus+ programme due to the lack of financing for the use of captioning or speech-to-text technology in the classroom. For more information, see the position paper on Education of the International Federation of Hard of Hearing people, April 2014, available at: <http://www.andrewjohnpublishing.com/articles/ahhm-volume-2-issue-5.pdf> (Accessed 20.06.2016).

²⁸ Art. 9 TFEU and art. 21 of the Charter recognise the right to be free from discrimination, including on the grounds of disability, and art. 26 recognises and respects the right of persons with disabilities to benefit from measures to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community.

²⁹ Fundamental Rights Agency, *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*, Luxembourg 2014, p. 8, available at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/indicators-political-participation-persons-disabilities> (Accessed 20.06.2016).

³⁰ *Ibid.*, p. 40.

to elect their representatives.³¹ Barriers to the right to vote also take the form of inaccessible voting procedures, including inaccessible polling stations. Only 12 EU member states out of 28 have accessibility standards for all polling stations.³² Moreover, most of the standards focus only on persons with physical impairments. Reasonable accommodation measures for blind persons, persons in need of high levels of support and persons with intellectual disabilities and their families are missing. In most member states, the official websites providing instructions for voting and information on candidates do not meet the internationally recognised standards for internet accessibility.³³

Taking the above status quo into consideration the report called for the European Commission to adopt a Recommendation to member states as regards the right of European citizens to vote and stand for EU and local elections on an equal basis with others, which would prohibit the denial of voting rights on the basis of legal capacity, as well as to promote ambitious and accessible awareness-raising campaigns on the right to vote and political and public participation of all people with disabilities as well as promote exchange of good practices concerning accessible elections.

In the context of women with disabilities the report refers to the fact that the principle of gender equality between men and women and the relevant EU gender equality policies, such as the EU 2011–2020 Gender Equality Pact,³⁴ the EU Strategy for Equality between women and men (2010–2015)³⁵ and the EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment (2010–2015)³⁶ do not mainstream the rights of women and girls with disabilities. Therefore separate handling of gender and disability in EU policy has resulted in the invisibility of women with disabilities' needs and women with disabilities continue being the victims of multiple discrimination.³⁷

Women with disabilities constitute 16% of the total population of women in Europe. This figure is based on the current female population of just below 250 million, so in the EU there are approximately 40 million women and girls with

³¹ See Inclusion Europe's campaign for the European Elections, available at: <http://www.include.info/votingforall/en> (Accessed 20.06.2016).

³² Fundamental Rights Agency, *The right to political participation for persons with disabilities*..., p. 49.

³³ *Ibid.*, p. 46.

³⁴ As an annex to the Council conclusions on the European Pact for gender equality for the period 2011–2020, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/119628.pdf (Accessed 20.06.2016).

³⁵ EU Strategy for equality between women and men, European Commission, September 2010, available at: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_en.htm (Accessed 20.06.2016).

³⁶ Available at: http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/user_upload/EU_GEAP.pdf (Accessed 20.06.2016).

³⁷ *Ibid.*

disabilities. Women with disabilities remain in a clearly disadvantageous position within society and face intersectional discrimination in all areas of life, including, socio-economic disadvantages, social isolation, violence against women, forced sterilisation and abortion, lack of access to community services, low-quality housing, institutionalisation, inadequate health care and denial of the opportunity to contribute and engage actively in society.³⁸ The status of women with disabilities is not only worse than that of women without disabilities, but also worse than that of their male peers. This is especially so in rural areas, where matriarchal and primary economic systems, with fewer services and opportunities for this group than in urban environments, are still predominant. Therefore it is absolutely urgent for the EU to develop effective measures in order to mainstream disability in its gender policies, programmes and measures, as well as to design and develop specific positive action measures to achieve the advancement of women and girls with disabilities in the EU.

An integral part of the EU fundamental rights objectives set out by EU law is the promotion of children's rights. There are references to children's rights in art. 3 the TEU and art. 24 the EU Fundamental Rights Charter. Nevertheless the recognition of the specific situation of children with disabilities has largely been declaratory in relevant EU instruments (European Disability Strategy, EU Agenda for the Rights of the Child³⁹) rather than underpinned by targeted measures addressing their specific needs or monitoring member states' respect of EU policies. The European education system is far from being fully inclusive. Consequently, according to the report, 22% of children and youth with disabilities leave school early, in contrast with 12% of their non-disabled peers.⁴⁰ Integrated child protection systems in the EU do not sufficiently address the needs of children with disabilities. While child protection is central in international legal frameworks on children's rights, concrete action for children with disabilities with measurable impact is yet to follow. As a consequence, children with disabilities face higher risk of violence, abuse, neglect and bullying than other children.

The report recommends that the EU Agenda for the Rights of the Child should be followed by a new, forward-looking, strategic instrument that takes into account the rights of all children, including children with disabilities and their families. In the report opinion the participation of children and youth with disabilities in the decisions that concern them is imperative, as is a mechanism for monitoring

³⁸ EDF 2nd Manifesto on the rights of women and girls with disabilities in the EU, 2011, p. 6, available at: <http://www.womenlobby.org/European-Disability-Forum-publishes-2nd-Manifesto-on-the-Rights-of-Women-and?lang=en> (Accessed 20.06.2016).

³⁹ An EU Agenda for the Rights of the Child, COM/2011/0060 final, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52011DC0060> (Accessed 20.06.2016).

⁴⁰ Member States' Policies for Children with Disabilities, available at: [http://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474416/IPOL-LIBE_ET\(2013\)474416_EN.pdf](http://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474416/IPOL-LIBE_ET(2013)474416_EN.pdf) (Accessed 20.06.2016).

the actual impact of EU guidance, for example the EU Child Rights Forum.⁴¹ It is important to involve children and youth with disabilities themselves.

I would also like refer to the important issue which was on the agenda of this report: the impact of the economic crisis on the rights of persons with disabilities. The report emphasises that the economic crisis that hit Europe in 2008 is not over yet and that actually the consequences have even worsened now due to the reckless austerity measures taken. EDF, addressing the impact of the economic crisis across countries on persons with disabilities and their families and analyzing recovery measures taken by governments, denounces the degradation of work, of participation and mobility for persons with disabilities, and the worsening of mental health conditions of the general population. According to this document the impact of the economic crisis on persons with disabilities varies across Europe. For example, in some countries disability-related benefits have been frozen or cut. The report points out that by the EU ratification of the Convention persons with disabilities have seen their rights acknowledged and reaffirmed. It is due to the fact that Convention introduces a new concept of disability, understood now as the result of the interaction between persons with impairments, on one hand, and on the other attitudinal and environmental barriers that hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others. Therefore this evolving concept is at the basis of the social model and focuses on the rights of persons with disabilities to economic, political and social participation on an equal basis with others. However, in the meantime, the economic and financial downturn has been closing indiscriminately the windows of opportunities opened by the Convention, and unfortunately disability remains a factor of social exclusion in many areas of a person's life. The report indicates that the main domains affected by the crisis in almost all EU countries, are: disability allowances and support to families, mobility and independent living, employment, education, mental health.

In the concluding notes, the FDP called European Commission for effective enforcement of the existing legislative framework, as well, as development of new legislation, in the area of antidiscrimination, social services and mental health both in the workplace and behind. It set two parallel approaches that should be followed: on one hand, disability specific programs or initiatives at European and national level should be developed and aimed at overcoming particular disadvantages or barriers. On the other hand, it is important to ensure that persons with disabilities are included in the mainstream services and programs on education and vocational training, employment, entrepreneurship, and development.

It is also significant to refer to the Shadow report on the implementation the Convention, submitted by the European Network of Independent Living (ENIL).

⁴¹ The European Forum on the Rights of the Child is a permanent group for the promotion of children's rights in the EU's internal and external action. It is chaired by the Commission and meets annually.

As a member of EDF, ENIL⁴² has contributed to the EDF report with a shadow report on the implementation of art. 19 of the UN CRPD in the EU. The aim of this report has been to provide the Committee on the Rights of Persons with Disabilities with information that will be of assistance when assessing the extent to which the EU has complied with its obligations under art. 19 which sets out the right to choose where, with whom and how to live one's life. The report focuses on two specific areas: the use of European Structural and Investment Funds to promote independent living and the promotion of personal assistance as an essential element of independent living. It is of high importance to stress that the concept of independent living,⁴³ being older than the Convention, has played a key role in the drafting of this document, especially art. 19.⁴⁴ Furthermore, it is underpinning other articles. In fact none of them can be realised without independent living. Independent living is the daily demonstration of human rights-based disability policies and is possible through the combination of various environmental and individual factors that allow disabled people to have control over their own lives. This includes the opportunity to make choices and decisions regarding where to live, with whom to live and how to live. It is important to point out that independent living is for all disabled persons, regardless of the level of their support needs. It means that services must be accessible to all and provided on the basis of equal opportunity, allowing disabled persons flexibility in their daily life. Independent living also requires that the built environment and transport are accessible and that there is availability of technical aids, access to personal assistance and/or community-based services. One of the important elements of the independent living is deinstitutionalization as a political and social process. Deinstitutionalization provides for the shift from institutional

⁴² The European Network on Independent Living (ENIL) is a Europe-wide network of people with disabilities. ENIL represents the disability movement for human rights and social inclusion based on solidarity, peer support, deinstitutionalisation, democracy, self-representation, cross disability and self-determination. ENIL works directly with individual, organizations (mainly Centres of Independent Living), politicians, social agents, media, the business world and any individual organizations interested in learning about Independent Living, values, principles and its practical application.

⁴³ Independent living derives from the Independent Living movement that started in the late 1960s in Berkeley, California as a grassroots movement.

⁴⁴ Art. 19 of the UN CRPD states: "Living independently and being included in the community. States Parties to this Convention recognize the equal right of all persons with disabilities to live in the community, with choices equal to others, and shall take effective and appropriate measures to facilitate full enjoyment by persons with disabilities of this right and their full inclusion and participation in the community, including by ensuring that: a) Persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with whom they live on equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement; b) Persons with disabilities have access to a range of in-home, residential and other community support services, including personal assistance, necessary to support living and inclusion in the community, and to prevent isolation or segregation from the community; c) Community services and facilities for the general population are available on an equal basis to persons with disabilities and are responsive to their needs".

care and the other isolating and segregating settings to independent living. Essential to the deinstitutionalisation process is the provision of affordable and accessible housing in the community, access to public services and personal assistance. Deinstitutionalisation is strictly connected with the community-based services which requires two elements: political and social approach. The community-based services consists of policy measure for making all public services, such as housing, education, transportation, health care and other services and support, available and accessible to persons with disability in mainstream settings. Having access to mainstream services, persons with disability will have the opportunity to live as equal citizens.

Although EU funding instruments (e.g. European Structural and Investment Funds) can be used to fund social and health infrastructures to promote transition from institutional to community-based services, as well as for accessibility and equal opportunities for persons with disabilities, the institutionalisation of persons with disabilities has been exacerbated by the use of Structural Funds by some member states to maintain and promote a system of institutional care that excludes persons with disabilities, rather than to develop community-based alternatives in line with the CRPD. Furthermore, some of the “community-based” or “independent living” services which are being supported, in fact remain institutional in character due to the fact that residents are not able to choose where/with whom they will live, and staff are not properly trained to work in the new services.⁴⁵ This leads to a continuation of human rights violations in these institutions within the EU. That is the reason, why I have decided to refer to this special report, which is concerned that across EU persons with disabilities, especially persons with intellectual and/or psychosocial disabilities still live in institutions rather than in local communities. They face significant barriers to independent living and being included in the community. For example, large numbers of people with disabilities continue to be placed in long-stay residential care settings in which serious human rights abuses are known to occur. There is a disproportionate adverse impact on people with disabilities of governments’ austerity measures and the progress towards achieving the transition from institutional care to community-based alternatives remains slow and uneven. Despite their relevance to the CRPD and the significant negative impact on the lives of people with disabilities, the EU report gives insufficient attention to the problems and challenges faced by people with disabilities living in the EU, in relation to the right to independent living. It fails to provide a realistic picture of the current situation of people with disabilities, with the corresponding problem that there is little discussion

⁴⁵ European Network of Independent Living (ENIL), European Coalition for Community Living (ECCL), *Briefing on structural funds investments for people with disabilities: achieving the transition from institutional care to community living*, December 2013, p. 11–12, available at: <http://www.enil.eu/wp-content/uploads/2013/11/Structural-Fund-Briefing-final-WEB.pdf> (Accessed 20.06.2016).

on how the continuing widespread and weighty barriers to achieving the goals set out in the EU Disability Strategy 2010–2020⁴⁶ might be addressed.

The report further notes, that in spite of changing regulations in different member states, the ESI Funds (European Structural and Investment Funds) are being used for maintenance of residential institutions rather than for development of support services for persons with disabilities in local communities. The final conclusions of the report state that the EU should develop an approach to guide and foster deinstitutionalisation, and to strengthen the monitoring of the use of ESI Funds, in order to ensure they are being used strictly for the development of support services for persons with disabilities in local communities and not the re-development or expansions of institutions. In case, the obligations to respect fundamental rights of persons with disability by a member state are not met, the EU should suspend, withdraw and recover payments.

In short, I will also refer to the UN CRPD Committee Concluding Observations⁴⁷ on the Initial CRPD report of the EU. They are concurrent with the opinions of the European disability movement presented above. The Committee didn't only submit considerations how to avoid discrimination, but urged the EU to ensure that all forms of discrimination are prohibited. As one of the most important requirements for an effective prohibition of discrimination the Committee considers, to provide reasonable accommodation for persons with disabilities in areas of social protection, health care, education, provisions of goods and services. In many EU countries this does not work. So far, the majority of the EU member states have not met the requirements of art. 5 section 3 CPRD to take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided to eliminate discrimination. The reason is that the legal term "reasonable accommodation" is not defined in many national laws of the EU member states in such a way that a person with disability who is suffering from discrimination can go to the court to receive instant legal support to fight against discrimination. Practical training of justice personnel is required to implement the concept of antidiscrimination laws in the EU and, in the opinion of the Committee, it is of utmost importance that the EU takes action to start and support such trainings. The Committee expressed not only concern, but "deep concern" with regard to the participation in political and public life (art. 12 and 29 CRPD). The reason is that across Europe many persons with intellectual or psychosocial disabilities (dementia, or severe brain injuries) are deprived of their legal capacity which in fact means very often that they are dependent from guardians or third persons, who decide instead of them where to live, how to live, to receive (or

⁴⁶ European Disability Strategy 2010–2020: a renewed commitment to a barrier-free Europe initial plan to implement the European Disability Strategy 2010–2020. List of actions 2010–2015, COM(2010) 636 final, SEC(2010) 1323 final.

⁴⁷ In August 2015, the Committee issued its Concluding Observations on the report of the EU and raised several concerns, see <https://www.includ-ed.eu/newsandevents/eu-receives-recommendations-un-committee-rights-persons-disabilities> (Accessed 20.06.2016).

not) inclusive education, where to work etc. This third persons and not the disabled persons themselves decide how to exercise their rights including important human rights such as the right to live independently (art. 19 CPRD), to express an opinion (art. 2 CPRD) and the respect of privacy (art. 22 CPRD). The next important issue tackled by the Committee is living independently and being included in the community (art. 19 CPRD). The Committee is concerned that in many EU countries persons with disabilities still live in institutions or comparable arrangements rather than in local communities together with persons of their choice. The Committee claims to foster deinstitutionalization and to ensure that the European Structural and Investment Funds are not misused any longer for the redevelopment and expansion of institutions. Instead the ESI-Funds should be used for the development of support services in local communities and for projects and training which aim at enabling all persons with disabilities to make their own decisions, to express their will in different formats of communication as described in art. 2 CPRD.

Conclusions

There is no question, that by ratifying the UN Convention, the EU agreed to take important steps for equal rights and full inclusion of persons with disabilities in all areas of life. However, viewing disability from a human rights perspective involves an evolution in thinking and acting by states and all sectors of society so that persons with disabilities are no longer considered to be recipients of charity or objects of others' decisions but holders of rights. A rights-based approach seeks ways to respect, support and celebrate human diversity by creating the conditions that allow meaningful participation by a wide range of persons, including persons with disabilities. Protecting and promoting their rights is not only about providing disability-related services. It is about adopting measures to change attitudes and behaviours that stigmatize and marginalize persons with disabilities. It is also about putting in place the policies, laws and programs that remove barriers and guarantee the exercise of civil, cultural, economic, political and social rights by persons with disabilities. To achieve a genuine exercise of rights, the policies, laws and programs that limit rights need to be replaced, such as: immigration laws that prohibit entry to a country based on disability; laws that prohibit persons with disabilities to marry; laws that allow the administration of medical treatment to persons with disabilities without their free and informed consent; laws that allow detention on the basis of mental or intellectual disability; and policies that deny medical care to a person because he or she has a disability. Moreover, programmes, awareness-raising and social support are necessary to change the way society operates and to dismantle the barriers that prevent persons with disabilities from participating fully in society.

Furthermore, persons with disabilities need to be provided with the opportunities to participate fully in society and with the adequate means to claim their rights. Persons with disabilities will not be assimilated into their societies through

the goodwill of the powerful. Disabled people will change society through their increased participation, their skills, experience and insights.

In conclusion, it is necessary to point out that the large number and diversity of legal acts concerning disabled people raises social awareness in this area, at the same time causing, however, an informational chaos in which it is hard to point to the instruments of efficient execution of such rights. The EU's anti-discrimination legislation is inconsistent in its scope and creates a hierarchy between the different grounds of discrimination. Persons with disabilities are only protected against discrimination in employment and vocational training.⁴⁸ Anti-discrimination protection for other discriminatory grounds, such as race, ethnic origin⁴⁹ and gender⁵⁰ goes much further. Moreover, EU anti-discrimination legislation⁵¹ does not protect against multiple or intersectional discrimination (based on age, sexual orientation, gender identity, race, ethnic and social origin). As pointed out above, a proposal for a Directive⁵² which would extend this protection to other areas of life, such as social protection, social advantages, health, access to and supply of goods and other services available to the public, including housing, education and insurance has been on the table of the Council of the European Union since 2008.

Edukacja praw człowieka w kontekście europejskiej polityki przeciw dyskryminacji osób z niepełnosprawnością. Wyzwania stojące przed osobami niepełnosprawnymi w sferze wolności i bezpieczeństwa

Ochrona praw i wolności, a także należytego bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnością to ważne wyzwanie dla edukacji praw człowieka w społeczeństwach i państwach współczesnej Europy. Oznacza zmianę perspektywy – zamiast wyłączności tradycyjnej pieczy administracyjnej w formie pomocy lub opieki społecznej, wciąż ważnej i potrzebnej, wybieramy perspektywę osoby z niepełnosprawnością, z poszanowaniem jej godności, potencjału i woli realizacji własnych praw, takich jak prawo do pracy, edukacji czy prawo wyborcze. Specyficzna sytuacja osób z niepełnosprawno-

⁴⁸ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment...

⁴⁹ Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ L180/22, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0043> (Accessed 20.06.2016).

⁵⁰ Directive 2006/54/EC of 2 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, OJ L204/23, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0054>, and Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services, OJ L373/37, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32004L0113> (Accessed 20.06.2016).

⁵¹ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment...

⁵² Proposal of 2 July 2008 for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM/2008/0426 final, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008PC0426> (Accessed 20.06.2016).

ścią sprawia, że często na pierwszy plan (w sposób zrozumiały przesłaniając subiektywnie wszystko inne) wysuwa się prawo do leczenia, uzyskania środków pomocniczych czy terapii, jednakże również świadomość nierównego traktowania w innych dziedzinach – od edukacji po prawa polityczne i bezpieczeństwo, które stanowi współcześnie jedną z najważniejszych potrzeb ludzi, szczególnie tych borykających się z różnymi formami niepełnosprawności. Wzrostowi tej indywidualnej świadomości nie towarzyszą wystarczająco szybkie zmiany w działaniach państw.

Celem opracowania jest ukazanie roli i znaczenia kwestii prawno-instytucjonalnych jako ważnego uwarunkowania bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych. Artykuł zawiera prezentację międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących praw osób niepełnosprawnych, poprzedzoną omówieniem pojęć dotyczących praw człowieka oraz zarysem historycznym międzynarodowych aktów zawierających gwarancje tych praw.

Pomimo że na przestrzeni wieków powstało wiele dokumentów normatywnych regulujących kwestie związane z funkcjonowaniem tej grupy w społeczeństwie, osoby niepełnosprawne ciągle mogą mieć poczucie dyskryminacji i wykluczenia z wielu obszarów działalności ludzkiej. Współczesność wymaga, by kwestie związane z pełnym, a przez to aktywnym ich uczestnictwem w głównym nurcie życia społecznego znalazły swoje odzwierciedlenie w przepisach prawnych. Autorka formułuje tezę, że stworzenie instrumentów normatywnych pozwoli osobom niepełnosprawnym dochodzić własnych praw oraz wymagać ich respektowania przez innych. Niezwykle ważnym przedsięwzięciem jest także powoływanie instytucji stojących na straży przestrzegania przez organy państwowe, podmioty pozarządowe i społeczeństwo tych uregulowań oraz służących pomocą i wsparciem osobom niepełnosprawnym.

Słowa kluczowe: edukacja, polityka antydyskryminacyjna, osoby z niepełnosprawnością, prawa człowieka, równość

Human Rights Education in the Context of the European Policy against Discrimination based on Disability: the Main Challenges Faced by the Disable Population in the Area of Freedom and Security

The purpose of this paper is twofold. First, it aims to present the current challenges and opportunities facing by the European antidiscrimination policy, and second it aims to move beyond the myth and stereotypes to take a closer look at 'rights parity' for disable people. It seeks to offer an overview of the problems of educational discrimination and disadvantage faced by disabled people, and the current legislative and policy measures for addressing these at international and EU levels. It examines some of the gaps, and barriers to effective implementation of measures in the field of education and training, highlights areas where further efforts is needed and makes some recommendations for actions at European, national and educational institutional levels.

The author formulates thesis saying that the large number and diversity of legal acts concerning disabled people raises social awareness in this area, at the same time causing, however, an informational chaos in which it is hard to point to the instruments of efficient execution of such rights. Therefore, it is vital for their real respect that the obedience to those laws is monitored both by especially nominated public subjects and non-governmental organizations.

Although, in recent years, there has been a considerable change approach to close the protection gap and ensure that persons with disabilities enjoy the same standards of equality rights and dignity as everyone else, the most compelling human rights issues of our day – built environments and accessibility of persons with disabilities, still requires constant attention.

Persons with disabilities face discrimination and barriers that restrict them from participating in society on an equal basis with others every day. They are denied their rights to be included in the general school system, to be employed, to live independently in the community, to move freely, to vote, to enjoy social protection, to access justice, and to choose medical treatment.

Key words: education, antidiscrimination policy, persons with disabilities, human rights, equality

Renata Pawlik

**MIARA PRAWNOKARNEJ INGERENCJI
W KONSTYTUCYJNE WOLNOŚCI I PRAWA JEDNOSTKI
W ZAKRESIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ
NA PRZYKŁADZIE ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ
ZA NIEZGŁOSZENIE WNIOSKU O UPADŁOŚĆ SPÓŁKI
HANDLOWEJ (ART. 586 K.S.H.)**

Wprowadzenie

W doktrynie prawa karnego, nie tylko w nauce polskiej, stawiane są podstawowe pytania: Dlaczego mamy prawo karać? Co powinno być karane? Jak intensywnie należy karać?¹. W ujęciu historycznym podkreśla się, że kara rozwinęła się z chęci zemsty². Obecnie obserwuje się w tym obszarze dwa podstawowe podejścia, a mianowicie retrybutywizm, sprowadzający istnienie kary do reakcji na popełnione przestępstwo, gdzie właśnie fakt popełnienia przestępstwa jest uzasadnieniem kary, oraz teorie prewencyjne, zakładające, że karę należy wymierzyć po to, aby zapobiec popełnieniu przestępstwa w przyszłości³. Nie ma w niniejszym opraco-

¹ *Legitimacy and Criminal Justice: an International Exploration*, red. J. Tankebe, A. Liebling, Oxford–New York 2013, s. X; A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, Oxford 2013, s. XXXII; *Prevention and the Limits of the Criminal law*, red. A. Ashworth, L. Zedner, P. Tomlin, Oxford 2013, s. VIII; *The Oxford Handbook of Philosophy of Criminal Law*, red. J. Deigh, D. Dolinko, New York 2011, s. XIII.

² Por. M. Winawer, *Najdawniejsze prawo zwyczajowe polskie*, Warszawa 1900, s. 169 i nast.

³ T. Hörnle, *Grob anstößiges Verhalten: Strafrechtlicher Schutz von Moral, Gefühlen und Tabus*, Frankfurt am Main 2005; eadem, *Legal regulation of offence*, [w:] *Incivilities: Regulating*

waniu miejsca na szczegółową analizę zagadnień z zakresu teorii kary, należy więc tylko podkreślić, że zasadniczo współczesne prawo karne ma przekazać dwie wiadomości: pierwszą – nie rób tego, ponieważ to jest złe, i drugą, podstawową jak się wydaje dla prawa karnego – określającą swoistą cenę, jaką należy zapłacić, jeśli dojdzie do określonego zachowania uznanego przez ustawodawcę w konsekwencji za karalne⁴. Komunikat ten musi być oczywiście w pełni uzasadniony i jasny, ponieważ konsekwencje w nim określone w sposób istotny ingerują w prawa i wolności obywatela⁵. Legitymacja władzy do zadawania dolegliwości nie może bowiem czerpać swojego uzasadnienia wyłącznie z kolizji wartości konstytucyjnych, lecz już na etapie płaszczyzny normatywnej musi wykazywać pewien zakładany *in genere* cel społecznie użyteczny, którym jest ochrona określonych wartości społecznych realizowana na płaszczyźnie sankcji karnej poprzez związanie dolegliwości z funkcją powstrzymywania innych podmiotów od naruszeń normy⁶.

Dziś prawo karne obecne jest w szeregu dziedzin życia, można nawet powiedzieć, jak to uczynił kiedyś trafnie Justyn Piskorski, że prawo karne rozlało się na szerokie obszary⁷ – tym samym pojawia się rzecz jasna również w obrębie obrotu gospodarczego. Sfera ta jest bardzo istotna w każdej zbiorowości, ma bowiem bezpośredni związek z innymi obszarami aktywności społeczeństw, jest zarazem – z uwagi na swoją specyfikę – bardzo wrażliwa na ingerencje, a w szczególności na ograniczenia. Obecnie w działalności gospodarczej niewątpliwie trudne wyzwania wiąże się z dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą – naturalnym środowiskiem, w którym przychodzi działać podmiotom gospodarczym⁸ – oraz z funkcjonowaniem podmiotów w otoczeniu znacznego ryzyka gospodarczego. Wszystko to sprawia, że zakres dopuszczalnej przez ustawodawcę ingerencji

Offensive Behavior, red. A. von Hirsch, A.P. Simester, Oxford 2006; eadem, *Criminalizing behavior to protect human dignity*, „Criminal Law and Philosophy” 2012, vol. 6, nr 3, s. 307–325. W nauce niemieckiej obserwuje się pogląd, że tak naprawdę na chwilę obecną uzasadnienie kary będzie leżeć gdzieś po środku. Zob. A.P. Simester, A. von Hirsch, *Crimes, Harms, and Wrongs*, Oxford 2011.

⁴ A. Zoll, *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990, nr 23, s. 69–95.

⁵ Szerzej R. Pawlik, *Konstytucyjne podstawy i zakres prawa karania – zagadnienia wybrane z perspektywy odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie*, [w:] *Państwo demokratyczne prawne i socjalne. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 3: *Studia prawne*, red. M. Grzybowski, Kraków 2014, s. 419–447; eadem, *Znamiona ilościowe w procesie kontrawencyjonalizacji w kontekście zasady nullum crimen sine lege – zagadnienia wybrane*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2014, nr 2, s. 111–146.

⁶ Por. M. Szczepaniec, *Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary*, [w:] eadem, *Teoria ekonomiczna w prawie karnym*, Warszawa 2012, s. 262; M. Cieślak, *O węzłowych pojęciach związanych z sensem kary*, „Nowe Prawo” 1969, nr 2, s. 212.

⁷ J. Piskorski, *Ekwifinalność kryminalizacji*, [w:] *Granice kryminalizacji i penalizacji*, red. S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka, Olsztyn 2013, s. 17 i nast.

⁸ R. Borowiecki, *Przedsiębiorstwo w obliczu wyzwań współczesnej gospodarki*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 20, s. 12–15;

w obszar obrotu gospodarczego jest tematem, który cały czas pozostaje aktualny. Zarówno przedstawiciele nauk prawnych, jak i ekonomicznych poszukują granicy, która winna być jasna i nieprzekraczalna dla ustawodawcy, aby mechanizmy gospodarki rynkowej nie zostały naruszone⁹.

Zasada proporcjonalności

Wydawać by się mogło, że w prawie karnym miara ingerencji zasadniczo nie budzi wątpliwości, z uwagi choćby na podstawową w tym zakresie regulację zawartą w art. 31 Konstytucji RP z 1997 r. (dalej: Konstytucja)¹⁰. Sytuacja staje się jednak nieco bardziej skomplikowana w konfrontacji chociażby z art. 20 Konstytucji, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Co prawda świadomość, że prawa i wolności konstytucyjne nie mogą mieć charakteru absolutnego, jest obecna w społeczeństwach demokratycznych już od dawna, ale zasadniczo przyjmuje się, że wolności i prawa mogą być ograniczane tylko ze względu na wolności i prawa innych¹¹. Niemniej jednak poziom tych ograniczeń nadal budzi wątpliwości¹².

Konstytucja w art. 31 ust. 3 określa przesłanki, których spełnienie jest konieczne dla wprowadzenia takich ograniczeń¹³, a które nastąpić mogą tylko i wyłącznie w ustawie, tylko i wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, nie mogą przy tym naruszać istoty tych wolności i praw¹⁴. Możliwość poddawania praw i wolności jednostki koniecznym ograniczeniom *expressis verbis* dopuszczalna jest także w aktach o zasięgu międzynarodowym¹⁵.

⁹ Por. R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004, s. 80.

¹⁰ Por. R. Pawlik, *Konstytucyjne podstawy i zakres prawa karania...*

¹¹ A. Zoll, [w:] *Źródła prawa karnego*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011, s. 228 (System Prawa Karnego, t. 2).

¹² L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 5–24.

¹³ Por. *ibidem*, s. 6 i nast.

¹⁴ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 31, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 7; zob. także: wyrok TK z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 117; por. też np. wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK 2001, nr 5, poz. 124; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.

¹⁵ Por. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

Zasada proporcjonalności chroni przede wszystkim przed nadmierną ingerencją państwa w prawa i wolności jednostek¹⁶, wskazując dwie istotne z punktu widzenia określonej problematyki zasady szczegółowe: zasadę proporcjonalności *sensu stricto* i zasadę konieczności. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* nakazuje zachowanie odpowiedniej proporcji między efektem regulacji a ciężarem nałożanym na jednostkę, wyznaczając jednocześnie maksymalną dopuszczalną granicę intensywności ingerencji prawnokarnej. Z kolei zasada konieczności nakazuje ustalenie wysokości kary na minimalnym poziomie, który pozwala zapewnić skuteczną ochronę danego dobra¹⁷. Z punktu widzenia określonej problematyki powstaje pytanie, czy wypracowane w ten sposób standardy pozwolą na określenie poziomu ingerencji w obrót gospodarczy przy pomocy prawnokarnej regulacji oraz czy w konkretnych przypadkach, jak wybrany art. 586 k.s.h.¹⁸, poziom ingerencji jest właściwie dobrany. W przypadku obrotu gospodarczego już na pierwszy rzut oka widać bowiem, że z uwagi na charakter stosunków i regulacji składających się na wspomniany proces znacznie łatwiej akceptowany i przyswajalny dla jego uczestników, a zarazem efektywniejszy jest system regulacji o charakterze nierepresyjnym – cywilno- i administracyjnoprawnych, jakimi reaguje się na zachowania niepożądane w procesie gospodarowania¹⁹. Z pewnością, jak przypadku każdej innej sfery, oprócz ochrony udzielanej przez prawo cywilne i administracyjne konieczne będzie zapewnienie ochrony prawnokarnej o *stricte* represyjnym charakterze, która ma relatywnie większą siłę oddziaływania i kształtowania pożądanych zachowań, niemniej jednak zastanowić się należy, jak szeroki winien być zakres tej właśnie ochrony, aby nie naruszał jednocześnie mechanizmów gospodarki rynkowej²⁰. W tym miejscu trzeba odnotować interesujące, aczkolwiek jednocześnie kontrowersyjne stanowiska kwestionujące dotkliwość sankcji karnych w obrocie gospodarczym²¹.

¹⁶ Por. W. Van Gerven, *Principe de proportionnalite, abus de droit et droits fondamentaux*, „Journal des Tribunaux” 1992, s. 309; R. Alexy, *Rights, legal reasoning and rational discourse*, „Ratio Iuris” 1992, vol. 5, nr 2, s. 149.

¹⁷ K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, nr 2, s. 33 i nast.; por. także M. Królikowski, *Dwa paradygmaty zasady proporcjonalności w prawie karnym*, [w:] *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, red. T. Dukiet-Nagórska, Warszawa 2010, s. 48; por. także orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12, LEX nr 25538.

¹⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2016 r, poz. 1578 z późn. zm.

¹⁹ S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000; R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011; C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, H. Gronkiewicz-Waltz, Warszawa 2012, s. 63–80.

²⁰ A. Mucha, *Struktura przestępstwa gospodarczego oraz okoliczności wyłączające bezprawność czynu w prawie karnym gospodarczym. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2013, s. 40 i nast.

²¹ U. Weber, *Konzeption und Grundsätze des Wirtschaftsstrafrechts, Dogmatischer Teil I*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft” 1984, t. 96, z. 2; K. Tiedemann, *Ersche-*

Penalizacja zjawisk w obrębie obrotu gospodarczego

Upraszczając nieco sprecyzowane w początkowej części niniejszego opracowania cele, jakie prawo karne ma do osiągnięcia w obrocie gospodarczym, powiedzieć można, że winno ono przy pomocy jasnego i uzasadnionego komunikatu określającego cenę, jaką należy zapłacić, jeśli dojdzie do określonego zachowania uznanego przez ustawodawcę w konsekwencji za karalne, jednocześnie kreować i współtworzyć życie gospodarcze, motywować do działania legalnego, zgodnego z prawem, mobilizować i ostrzegać przed zachowaniami zakłócającymi porządek procesów ekonomicznych²². Prawo karne nie może natomiast na pewno prowadzić do ograniczania działań przedsiębiorców, wzbudzać strachu przed swobodnymi i kreatywnymi działaniami, w szczególności tymi, które podejmowane są w ramach ryzyka gospodarczego, albowiem taka sytuacja mogłaby prowadzić do zakłócenia procesów ekonomicznych, niewykorzystywania potencjału przedsiębiorców, a w konsekwencji również do wadliwego funkcjonowania całego obrotu gospodarczego²³. Rzecz jasna, oprócz typowych stosunków gospodarczych, które niejednokrotnie wymagają korekty za pomocą wspomnianych środków nierepresyjnych, mamy do czynienia w ramach obrotu gospodarczego z licznymi zachowaniami i zjawiskami patologicznymi, które wymagają i w pełni uzasadniają zastosowanie represji karnej, niemniej jednak nie będzie tak zawsze i we wszystkich przypadkach²⁴.

Problem penalizacji zjawisk w obrębie obrotu gospodarczego jest przedmiotem wielu publikacji naukowych²⁵, pozostając jednocześnie w kręgu zainteresowania ustawodawcy. Dość wspomnieć tutaj stosunkowo niedawny projekt założeń ustawy o ograniczeniu prawa karnego w obrocie gospodarczym²⁶. Celem projektowanej ustawy, jak wskazano w jej uzasadnieniu, była: likwidacja typów czynów zabronionych zbędnych dla zapewnienia efektywnej ochrony obrotu gospodarczego oraz modyfikacja punitowności przepisów karnych chroniących obrót gospodarczy, modyfikacja typów przestępstw zawartych w pozakodeksowych ustawach, w celu zapewnienia ich systemowej spójności, systemowego powiąza-

inungsformen der Wirtschaftskriminalität und Möglichkeiten ihrer strafrechtlichen Bekämpfung, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft“ 1976, t. 88, z. 1.

²² R. Zawłocki, *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2007, s. 46 i nast.

²³ P. Tuleja, W. Wróbel, *Konstytucyjne standardy prawa karnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, red. Z. Cwiakalski, M. Szewczyk, S. Waltoś, A. Zoll, Kraków 1994, s. 263; A. Zoll, *Zasady prawa karnego w projekcie konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 3, s. 73; idem, *Nowa kodyfikacja karna w świetle konstytucji*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1997, z. 2, s. 102.

²⁴ R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności...*, s. 80.

²⁵ M.in. R. Zawłocki, *Prawo karne...*, s. 46 i nast.; idem, *Podstawy odpowiedzialności...*, s. 80. A. Mucha, *op. cit.*; czy np. J. Skorupka, *Prawo karne gospodarcze. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.

²⁶ Projekt założeń projektu ustawy o ograniczeniu prawa karnego w obrocie gospodarczym [wycofany], <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/36370> [dostęp: 10.09.2016].

nia z unormowaniami Kodeksu karnego, a także eliminacji ich kazuistycznej struktury (w wypadkach, w których prowadzi ona do utraty czytelności lub funkcjonalności przepisu), zwiększenie bezpieczeństwa prawnego w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej²⁷. Projekt ten przewidywał m.in. uchylenie uczynionego w pewnym sensie tłem dla niniejszych rozważań typu opisanego w art. 586 k.s.h. zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten, kto, będąc członkiem zarządu spółki albo likwidatorem, nie zgłasza wniosku o upadłość spółki handlowej pomimo powstania warunków uzasadniających według przepisów upadłość spółki²⁸. Zwracając uwagę na typ opisany w art. 586 k.s.h., pamiętać należy, że podobny problem pojawia się również na gruncie art. 129 ustawy o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej²⁹ (dalej: uSE), który przewiduje odpowiedzialność karną członka zarządu, członka rady administrującej lub dyrektora wykonawczego albo likwidatora SE, na których ciąży obowiązek zgłoszenia wniosku o upadłość SE, a którzy nie zgłaszają tego wniosku pomimo powstania warunków uzasadniających upadłość SE według przepisów o postępowaniu upadłościowym i naprawczym. Artykuł 129 uSE nieco inaczej jednak niż analogiczny art. 586 k.s.h. formułuje nakaz złożenia takiego wniosku. Nie każdy członek organu kolegialnego podlega odpowiedzialności przewidzianej w art. 129 uSE, lecz tylko ten, który ma w statucie przewidziane uprawnienie do podjęcia takiego działania³⁰.

Podjęcie tematu w opisanym w tytule zakresie poza wskazanymi wyżej względami wydaje się uzasadnione również z uwagi na daleko idące zmiany w obrębie prawa upadłościowego oraz restrukturyzacyjnego i naprawczego, które nastąpiły z dniem 1 stycznia 2016 r. zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej³¹. W prawie polskim zmiany te implikuje przede wszystkim Prawo restrukturyzacyjne³², natomiast w prawie europejskim chodzi zasadniczo o rozporządzenie 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego³³. Regulacje te na poziomie normy sankcjonowanej zmieniają dotychczasowy sposób postępowania w stosunku do podmiotów niewypłacalnych bądź zagrożonych niewypłacalnością w ten

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2015 r., I ACa 1213/14, LEX nr 1651972, gdzie SA pokreślił, że celem przepisu art. 586 k.s.h. jest wzmocnienie odpowiedzialności wynikającej z art. 299 k.s.h.

²⁹ Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, Dz.U. z 2015 r., poz. 2142.

³⁰ Z. Kukuła, *Odpowiedzialność karna w spółce europejskiej*, „Prawo Spółek” 2009, nr 3, s. 30–40.

³¹ A. Hrycaj, *Cztery postępowania restrukturyzacyjne*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2015, nr 1, s. 4.

³² Ustawa z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, Dz.U. z 2015 r., poz. 978 ze zm.; Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 2824, s. 68.

³³ Rozporządzenie 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego.

sposób, że pozwalają dłużnikowi na przeprowadzenie restrukturyzacji już na wczesnym etapie zaistniałych problemów, a także umożliwiają kontynuację działalności gospodarczej, co zwiększa szanse wierzycieli na zaspokojenie wierzytelności. Jak wynika bowiem z obserwacji obecnej rzeczywistości gospodarczej, ogłoszenie upadłości (czy to likwidacyjnej, czy też choćby układowej) zasadniczo trwale stygmatyzuje podmiot, prowadząc w dużej mierze do utraty zaufania u potencjalnych kontrahentów, co w efekcie przyspiesza i czyni praktycznie nieuchronnym zakończenie działalności podmiotu³⁴. Prowadzone postępowania upadłościowe, zwłaszcza te w opcji likwidacyjnej, są w dużej mierze nieefektywne dla wierzycieli, z uwagi przede wszystkim na ich długotrwałość i wysokie koszty³⁵. Obecne zmiany w prawie upadłościowym i restrukturyzacyjnym prowadzą do modyfikacji roli wierzycieli, którzy dzięki aktywnemu udziałowi w postępowaniu mogą wywierać wpływ na warunki układu lub restrukturyzacji, a tym samym – na stopień i szybkość realnego zaspokojenia wierzytelności³⁶. Wszystko to razem zaś powoduje, że warto spojrzeć na zakres ingerencji prawnokarnej w obrót gospodarczy – tym razem z punktu widzenia właśnie typu opisanego w art. 586 k.s.h. Pojawiający się tu problem jest niewątpliwie istotny, albowiem jak wynika z analizy danych statystycznych w odniesieniu do postępowań upadłościowych w 2016 r., do 31 sierpnia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (MSiG) opublikowano 8849 ogłoszeń związanych z toczącymi się postępowaniami upadłościowymi lub restrukturyzacyjnymi, z czego 2710 dotyczyło ogłoszenia upadłości tzw. konsumenckiej, 399 to ogłoszenia upadłości podmiotów gospodarczych, a 100 to ogłoszenia o otwarciu postępowania układowego w ramach postępowania restrukturyzacyjnego. W 2015 r. do 31 grudnia łącznie ukazały się 7354 takie ogłoszenia, w tym 750 to ogłoszenia o upadłości podmiotów gospodarczych, a 2112 to ogłoszenia dotyczące upadłości tzw. konsumenckiej. W 2014 r. takich ogłoszeń było 4532, w tym 807 to ogłoszenia upadłości podmiotów gospodarczych. W 2013 r. było ich 4435, w tym 888 dotyczyło upadłości podmiotów gospodarczych³⁷.

³⁴ Por. M. Pietruszyńska, P. Zimmerman, *Trwałość zaprzestania spłaty długów a stan niewypłacalności – powrót do źródła?*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 2, s. 48; P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 11, nb. 5; A. Tamowicz, *Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce. Raport z badań*, Warszawa–Gdańsk 2010.

³⁵ S. Morawska, *Wyniki badań przeprowadzonych w zakresie efektywności procedur upadłościowych w 2011 r. w wybranych sądach upadłościowych*, [w:] K. Babiarsz-Mikulska, A. Czapracka, S. Morawska, *Ocena efektywności procedur upadłościowych wobec przedsiębiorców. Aspekty prawne, ekonomiczne i organizacyjne*, Warszawa 2012, s. 11 i nast.; A. Hrycaj, *Realizacja praw wierzycieli w postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku dłużnika w Polsce i w Austrii – zagadnienia wybrane*, „Palestra” 2009, nr 7–8, s. 221; A. Tamowicz, *op. cit.*

³⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne..., s. 68, P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do art. 11, nb. 4.

³⁷ *Lista upadłości firm i upadłości konsumenckiej*, Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej, <http://www.coig.com.pl/lista-upadlosci-firm.php> [dostęp: 10.09.2016].

I tak aby przynajmniej w zarysie sprecyzować granice prawnokarnej ingerencji w obrocie gospodarczym, wyjść należy od jednego z podstawowych dla prawa karnego założeń, a mianowicie, że dobra prawnie chronione tworzą system pełen wzajemnych interakcji, którego prawidłowe funkcjonowanie wymaga wypracowania i przyjęcia wzorców postępowania oraz systemów kontrolnych zapewniających ich przestrzeganie³⁸. To właśnie te wielorakie powiązania stają się źródłem różnych sytuacji kolizyjnych implikujących konieczność podjęcia działań ochronnych³⁹. Funkcja ochrony zasadniczo realizowana jest przez normy sankcjonujące, w przeciwieństwie do funkcji regulacyjnej, która realizowana jest w przevažającej części przez normy sankcjonowane⁴⁰. Wspomniana funkcja ochronna, choć ze swej istoty, co należy podkreślić, ukierunkowana jest retrospektywnie, nie może jednakże sprowadzać się wyłącznie do stanów przeszłych, winna też pełnić, choć w ograniczonym zakresie, funkcję regulacyjną⁴¹. Chodzi tutaj o wspomniane wyżej dwa komunikaty, a mianowicie pierwszy – nie rób tego, ponieważ to jest złe, i drugi, określający swoistą cenę, jaką należy zapłacić, jeśli dojdzie do określonego zachowania uznanego przez ustawodawcę w konsekwencji za karalne, która to cena w pewnym sensie kształtować będzie przyszłe zachowania podmiotów w odniesieniu do typu opisanego w art. 586 k.s.h.

Punkt wyjścia próby określenia obszaru potencjalnej ingerencji i dopuszczalnej miary tejże stanowić winno pojęcie i granice wolności gospodarczej. Zanim jednak o wolności gospodarczej, należy zwrócić uwagę, że zasadniczo już pojęcie samej wolności jako kategorii, z której następuje wyodrębnienie wolności gospodarczej, jest wielowymiarowe, funkcjonuje bowiem jako pojęcie z zakresu moralności, etyki, filozofii, psychologii, ekonomii, socjologii, politologii, wreszcie jest także kategorią prawną⁴². Do zagadnienia wolności jako takiej interesująco podchodził Monteskiusz, którego poglądy warte są w tym miejscu przypomnienia. W swoim dziele *O duchu praw* pisał bowiem, że wolność to prawo czynienia wszystkiego tego, na co ustawy pozwalają, bo gdyby jeden obywatel mógł czynić to, czego zabraniają, nie byłby wolny, ponieważ inni posiadaliby z natury rzeczy

³⁸ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 21 i nast.

³⁹ Szerzej zob. interesujące opracowanie M. Prengla, *Dobro prawne – centralne pojęcie dla prawa karnego*, „Jurysta” 2002, nr 5, s. 5 i nast.; W. Wróbel, *Pojęcie „dobra prawnego” w wykładni przepisów prawa karnego*, [w:] *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarcza*, red. Ł. Pohl, Poznań 2009, s. 620; D. Gruszecka, *Pojęcie dobra prawnego w prawie karnym*, Wrocław 2008, s. 137; H.J. Hirsch, *W kwestii aktualnego stanu dyskusji o pojęciu dobra prawnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 1; a przede wszystkim szerokie opracowanie D. Gruszeckiej, *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia. Analiza karnistyczna*, Warszawa 2012.

⁴⁰ A. Zoll, *O normie prawnej...*

⁴¹ E. Altman, E. Hotchkiss, *Trudności finansowe a upadłość firm. Jak przewidzieć upadłość i jej uniknąć, jak analizować i inwestować w zadłużenie firm zagrożonych*, tłum. S. Tabor, U. Budzich, Warszawa 2007, s. 63 i nast.

⁴² Por. M. Zubik, „Wolność” a „prawo” (pięć hipotez o stosowaniu pojęć konstytucyjnych dotyczących praw człowieka), „Państwo i Prawo” 2015, nr 9.

tę samą możliwość⁴³. Akceptując takie ujęcie, można przyjąć, że wolność obejmować będzie zatem tę sferę zachowań ludzkich, w której jednostka ma możliwość swobodnego działania tak długo, jak długo norma prawna określonego zachowania jej wyraźnie nie zakazuje/nakazuje, ze względu na ważny interes publiczny lub wolności i prawa innych⁴⁴. Z tak pojmowaną wolnością w odniesieniu do władz publicznych oczywiście korelowane będą obowiązki powstrzymania się od podejmowania działań utrudniających jej realizację⁴⁵.

Uszczegóławiając i przechodząc do wolności gospodarczej, w pierwszej kolejności z pewnością przyjąć należy, że będzie to ta sfera ludzkich zachowań mających miejsce w obrocie gospodarczym, w której jednostka będzie mieć możliwość swobodnego działania tak długo, jak długo odpowiednio ustanowiona norma prawna czegoś jej wyraźnie nie zakazuje/nakazuje, ze względu na ważny interes publiczny lub wolności i prawa innych⁴⁶. Wolność gospodarcza co do zasady przysługuje każdemu i stanowi immamentny składnik godności ludzkiej⁴⁷, z której, jak się przyjmuje, wyprowadzić można prawo do realizacji indywidualnych potrzeb ekonomicznych⁴⁸. W doktrynie wyróżnia się zazwyczaj dwa spojrzenia, które mają pomóc w nakreśleniu ram wolności gospodarczych w obrębie ustawodawstwa danego kraju: przez pryzmat podmiotów, którym przysługuje, oraz przez pryzmat zachowań wyinterpretowywanych z tekstu aktów prawnych⁴⁹. Owa wolność gospodarcza z uwagi choćby na art. 20 Konstytucji winna być traktowana jako hipotetyczny stan, pierwotny i podstawowy dla systemu, nie zaś odwrotnie⁵⁰. Interpretacja bowiem wolności gospodarczej w odwrotnym kierunku, a mianowicie z obowiązujących norm prawnych, prowadzić może do sytuacji, w której wolność gospodarcza stanie się wartością wtórną, zależną od prawodawcy i kształtowanego przez niego systemu⁵¹.

⁴³ Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997, s. 136–161.

⁴⁴ L. Wiśniewski, *Prawo a wolności człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 51–63.

⁴⁵ Zob. np. wyrok TK z 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92; por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 15–40; zob. także B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 14–33; M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 78–106.

⁴⁶ L. Wiśniewski, *op. cit.*

⁴⁷ Np. S. Biernat, *Wolność handlu i przemysłu i prawne aspekty oddziaływania państwa na gospodarkę Szwajcarii*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 2, s. 26; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 9.

⁴⁸ F.J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001, s. 11–13.

⁴⁹ C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995 s. 31 i nast.

⁵⁰ Por. S. Biernat, A. Wasilewski, *op. cit.*; R. Biskup, *op. cit.*; *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne...*, s. 63–80.

⁵¹ J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 27–35.

W obrębie wolności gospodarczej, jej granic oraz miary prawnokarnej ingerencji sytuacja jest o tyle trudna, że jak wspomniano już wyżej, działalność gospodarcza jak żadna inna sfera aktywności człowieka immanentnie związana jest z dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością, a przede wszystkim z występowaniem ryzyka gospodarczego będącego przedmiotem badań głównie w naukach ekonomicznych⁵². Poprzez pojęcie ryzyka gospodarczego rozumie się niepewność przyszłych zdarzeń, mogących oddziaływać pośrednio lub bezpośrednio na rynek dóbr, w którym dany podmiot działa⁵³. Na ryzyko w działalności gospodarczej składają się różne czynniki w ujęciu mikro- i makroekonomicznym. Pierwsze zasadniczo związane są z przedsiębiorstwem i branżą, w której działa (np. specyfika branży, pozycja podmiotu w branży, zdolność do przetwarzania informacji, umiejętność prognozowania), drugie zaś wiążą się z szeroko rozumianym otoczeniem, w którym istotną rolę spełnia państwo oraz jego prawno-instytucjonalne uprawnienia (np. cykl koniunkturalny, postęp techniczny oraz technologiczny, odkrycie nowych źródeł zasobów, inflacja, wysokość stóp procentowych, kurs walutowy)⁵⁴. Istnienie ryzyka prowadzi do powstania tzw. sytuacji ryzykownych w obrocie gospodarczym, kategoryzowanych dalej jako konkretne już ryzyka rynkowe, a więc wynikające z ogólnych warunków otoczenia biznesu. Ekonomiści wyróżniają wiele ryzyk szczegółowych: ryzyko polityczne, ryzyko rynku, ryzyko walutowe, ryzyko siły nabywczej, ryzyko stopy procentowej. Wszystkie te rodzaje ryzyka wpływają bezpośrednio lub pośrednio na obrót gospodarczy oraz determinują określony sposób funkcjonowania podmiotu w takim środowisku. Wspomnieć należy również, że poza powyższymi rodzajami ryzyk formułuje się w nauce ekonomii pojęcie tzw. ryzyka specyficznego, charakterystycznego już dla poszczególnych podmiotów gospodarczych, wiążącego się z prowadzoną przez firmę działalnością operacyjną, inwestycyjną oraz finansową, a więc obszarami, które decydują o indywidualnych wynikach finansowych podmiotu, jego rentowności i płynności⁵⁵. Z punktu

⁵² K. Janasz, [w:] K. Janasz, W. Janasz, J. Wiśniewska, *Zarządzanie kapitałem w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2007, s. 278; zob. także A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, Warszawa 2009.

⁵³ Por. J.A. Schumpeter, *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, New York–Toronto–London 1939; S. Nahotko, *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997.

⁵⁴ A. Korombel, *Kluczowe ryzyka i ich klasyfikacje w praktyce mikro i małych przedsiębiorstw*, [w:] *Strategie zarządzania mikro, małymi i średnimi przedsiębiorstwami*, Szczecin 2012 (Zeszyty Naukowe – Uniwersytet Szczeciński, nr 696).

⁵⁵ I tak wśród najważniejszych elementów kształtujących poziom tego ryzyka w danej firmie możemy wymienić: doświadczenie, umiejętność i trafność decyzji kierownictwa, dostępność surowców i materiałów do produkcji, zaangażowanie i umiejętności pracowników, konkurencję panującą w branży, w której funkcjonuje firma, atrakcyjność jakościową lub cenową oferowanych produktów lub usług. Z punktu widzenia funkcjonowania danej firmy, ryzyko specyficzne dla niej możemy podzielić na ryzyko operacyjne i finansowe. Ryzyko operacyjne związane jest przede wszystkim z możliwością i umiejętnością aktywnego oddziaływania na sprzedaż, koszty wytwarzania i ceny produktów, poziom konkurencji, jakość zarządzania firmą, dywersyfikację dostawców i odbiorców. Ryzyko finansowe związane jest natomiast ze strukturą źródeł finansowania majątku

widzenia próby sprecyzowania granic prawnokarnej ingerencji istotny jest brak możliwości wyeliminowania (względnie istotnego ograniczenia) czynnika w postaci ryzyka gospodarczego na poziomie pojedynczego podmiotu⁵⁶. Powstaje więc kwestia umiejętnego zarządzania ryzykiem, które obejmuje procesy zmierzające do ograniczania wpływu wahań czynników ryzyka na elementy prowadzonej działalności biznesowej⁵⁷. Zarządzanie ryzykiem jest procesem złożonym, a zarazem trudnym i wymagającym podjęcia szeregu niekiedy kosztownych z punktu widzenia przedsiębiorcy działań, co w polskiej rzeczywistości gospodarczej często powoduje, że tego typu działania prowadzone są jedynie w ograniczonym zakresie⁵⁸, niemniej jednak pozwalających w ostatecznym efekcie ryzyko ograniczyć⁵⁹. W ten sposób dochodzimy do relewantnego z punktu widzenia miary ingerencji w obrót gospodarczy określenia i rozróżnienia: dopuszczalnego ryzyka gospodarczego oraz nadmiernego ryzyka gospodarczego, które wpływać będą z pewnością na granicę prawnokarnej ingerencji⁶⁰.

Dopuszczalne ryzyko gospodarcze ujmowane jest jako jedna z okoliczności wyłączających bezprawność czynu zabronionego⁶¹, a raczej można by powiedzieć: okoliczności niepowodujących aktualizacji sytuacji bezprawności danego zacho-

firmy. Więcej zob. T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2005, s. 257; A. Wawernia, I. Jonek-Kowalska, *Zarządzanie wartością i ryzykiem instrumentów rynku finansowego*, Warszawa 2009, s. 75.

⁵⁶ K. Janasz, *op. cit.*, s. 282; D. Dziawgo, *Credit-rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*, Warszawa 1998, s. 20. P. Kotler, J.A. Caslione, *Chaos. Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, tłum. D. Bakalarz, Warszawa 2009, s. 31.

⁵⁷ P. Błaszczak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza menedżerów spółek a przekroczenie tzw. dopuszczalnego ryzyka gospodarczego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, z. 11, s. 37–43; K. Janasz, *op. cit.*, s. 278; J. Bizon-Górecka, *Inżynieria niezawodności i ryzyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Bydgoszcz 2001; eadem, *Modelowanie struktury systemu zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie – ujęcie holistyczne*, Bydgoszcz 2007; T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem handlowym, finansowym i produkcyjnym*, Gdańsk 2002; idem, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2005, s. 84 i nast.

⁵⁸ Jedną z metod może być np. transfer ryzyka na ubezpieczyciela. Por. A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa 1993, s. 73; *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych*, red. T. Sangowski, Poznań 2000, s. 45. Poziom zarządzania ryzykiem w polskich firmach omawia szczegółowo publikacja zbiorowa *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce*, red. S. Kasiewicz, Warszawa 2011.

⁵⁹ S. Kasiewicz, B. Lepczyński, *Monitorowanie ryzyka jako narzędzie zarządzania strategicznego*, [w:] *Czas na pieniądź. Zarządzanie finansami. Współczesne wyzwania teorii i praktyki*, red. D. Zarzecki, Szczecin 2011 (Zeszyty Naukowe – Uniwersytet Szczeciński, nr 640); por. także *Dobre praktyki spółek notowanych na GPW 2016*, zasada III.Z.I: „Za wdrożenie i utrzymanie skutecznych systemów kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem, compliance oraz funkcji audytu wewnętrznego odpowiada zarząd spółki”, https://static.gpw.pl/pub/files/PDF/RG/DPSN2016_GPW.pdf [dostęp: 10.09.2016].

⁶⁰ Por. R. Zawłocki, *Prawo karne...*, s. 312, 379 oraz P. Kardas, [w:] A. Barczak-Oplustil *et al.*, *Kodeks karny. Część szczególna*, t. III: *Komentarz do art. 278–363 k.k.*, red. A. Zoll, Kraków 2006, komentarz do art. 296 k.k., teza 61, s. 545.

⁶¹ Tak R. Zawłocki, *Prawo karne...*, s. 379.

wania. Okoliczność wyłączająca bowiem bezprawność jest to zasadniczo okoliczność mająca znaczenie i wymagająca aktualizacji dopiero w sytuacji zaistnienia stanu bezprawności, a więc stanu sprzeczności z ogólnie ustalonym porządkiem prawnym (osobną kwestią jest tutaj kwestia okoliczności przewidzianej w art. 27 k.k.). W obrębie działalności gospodarczej za dozwolone ryzyko uznaje się każde zachowanie zgodne z obowiązującym gospodarczym porządkiem prawnym; za nadmierne ryzyko można uznać jedynie takie przekroczenie granic dopuszczalnego ryzyka, które polega jednocześnie na sprzeczności z obowiązującymi przepisami⁶². Pojęcia „dopuszczalności” i „nadmiernego” ryzyka należy przy tym postrzegać w kategoriach zarówno ekonomicznych, jak i społecznych, tj. przez pryzmat zasad funkcjonujących w obrocie gospodarczym⁶³.

Jak słusznie zauważa Robert Zawłocki, badanie stopnia ryzyka gospodarczego podjętego przez konkretnego sprawcę przestępstwa powinno uwzględniać w szczególności następujące podstawy: wskazanie obowiązujących sprawcę norm bezpośrednio wyznaczających granice dopuszczalnego ryzyka gospodarczego, sprawdzenie, czy prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w chwili podjęcia działania lub zaniechania było mniejsze niż prawdopodobieństwo osiągnięcia korzyści, wskazanie średniego stopnia ryzyka czynności danego rodzaju, określenie charakteru dobranych przez sprawcę środków i metod służących do osiągnięcia określonego celu gospodarczego, zbadanie, czy – i ewentualnie jak – podjęte przez sprawcę czynności odpowiadały celowi gospodarczemu w postaci osiągnięcia zysku lub uniknięcia strat oraz charakterowi określonej działalności gospodarczej, sprawdzenie, czy sprawca zaniechał podjęcia możliwych czynności o mniejszym stopniu ryzyka, wskazanie charakteru i wysokości rzeczywistych konsekwencji zachowania się sprawcy, sprawdzenie, czy – i ewentualnie jak – sprawca zabezpieczył przedsiębiorstwo przed negatywnymi skutkami podjętego ryzyka⁶⁴. Nieco odmienne ujęcie zakłada natomiast, że w celu ustalenia, czy dane działania podejmowane były w sferze dopuszczalnego ryzyka gospodarczego, konieczne jest odwołanie się do zasad „dobrego gospodarowania”, wyznaczających „krąg zachowań, w których ryzyko wystąpienia szkody majątkowej nie przekracza społecznie akceptowanego poziomu, tzn. poziomu wynikającego z obowiązujących w danej sferze gospodarki zasad”⁶⁵. Zgodne z postępowaniem w granicach dopuszczalnego ryzyka gospodarczego będzie podjęcie działań gospodarczych o niepewnym wyniku, jeżeli są one zgodne z obowiązującymi normami określającymi to ryzyko, oraz gdy prawdopodobieństwo osiągnięcia korzyści jest większe niż poniesienie strat, przyjęty sposób działań odpowiada jego celowi gospodarczemu, natomiast cel odpowiada charakterowi przedsięwzięcia, a zaakceptowana niepewność nie jest największa z możliwych i nie przekracza istotnie przeciętnego poziomu ryzyka dla

⁶² Zob. *ibidem*, s. 379–381.

⁶³ Zob. P. Kardas, *op. cit.*

⁶⁴ Tak R. Zawłocki, *Prawo karne...*, s. 382–384.

⁶⁵ P. Kardas, *op. cit.*

tego typu działań⁶⁶. Omawiane granice mogą być względne z uwagi na przedmiot działalności określonego podmiotu⁶⁷.

W powyższe, jak się wydaje, doskonale wpisuje się kwestia zachowań objętych zakresem kryminalizacji i penalizacji w art. 586 k.s.h., który jak wskazano wyżej, komunikuje, że niezgłoszenie wniosku o upadłość jest złe, oraz określa swoją cenę, jaką należy zapłacić, jeśli dojdzie do realizacji zachowania uznanego przez ustawodawcę w konsekwencji za karalne. Przez niezgłoszenie wniosku o upadłość należy rozumieć zaniechanie wypełnienia obowiązku zgłoszenia wniosku spełniającego wszystkie wymagania określone w przepisach Prawa upadłościowego (dalej: p.u.)⁶⁸. Przepis ten służy wzmocnieniu odpowiedzialności cywilnej określonej w art. 299 k.s.h.⁶⁹ i art. 21 p.u.⁷⁰. Ważne jest, że w sytuacji gdy nie było prowadzone postępowanie karne lub brak jest prawomocnego wyroku skazującego wydane go w postępowaniu karnym, w którym stwierdzono by popełnienie przestępstwa

⁶⁶ R. Zawłocki, *Prawo karne...*, s. 385.

⁶⁷ Ł. Gasiński, *Odpowiedzialność członków zarządu w spółkach kapitałowych – miernik staranności*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Soltyskiemu*, Poznań 2005, s. 503.

⁶⁸ Przestępstwo z art. 586 k.s.h., polegające na niezgłoszeniu upadłości spółki prawa handlowego, jest przestępstwem indywidualnym właściwym. Ustawodawca w przepisie tym posłużył się wyliczeniem taksatywnym funkcji, z których pełnieniem związana jest odpowiedzialność karna w przypadku zaniechania złożenia wniosku o upadłość. Poza zakresem tych podmiotów pozostaje kilka kategorii osób, pełniących w spółkach funkcje związane z zarządzaniem jej działalnością, sprawowaniem nadzoru lub kontroli albo reprezentowaniem spółki na zewnątrz (wyrok SA w Katowicach z dnia 10 grudnia 2015 r., II AKa 448/15, LEX nr 2023109). Okoliczność, iż zgromadzenie wspólników (walne zgromadzenie) podejmie uchwałę o kontynuacji działalności gospodarczej, nie wyłącza odpowiedzialności karnej z art. 586 k.s.h. członka zarządu spółki, który nie wystąpił w terminie ze stosownym wnioskiem (por. wyrok SA w Rzeszowie z dnia 13 grudnia 2012 r., II AKa 103/12, LEX nr 1237629). „Użycie w dyspozycji art. 586 k.s.h. czasownika «nie zgłasza» w formie niedokonanej wskazuje, że zamiarem ustawodawcy było skryminalizowanie zachowania w całym okresie, w którym istnieją podstawy do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości spółki. Dla bytu przestępstwa z art. 586 k.s.h. nie ma znaczenia motywacja, jaką kieruje się sprawca, nie składając w terminie wniosku o ogłoszenie upadłości spółki” (wyrok SA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2015 r., II AKa 45/15, LEX nr 1711725).

⁶⁹ Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 7 listopada 2008 r., III CZP 72/08, OSNC 2009/2, poz. 20, odpowiedzialność przewidziana w art. 299 § 1 k.s.h. ma charakter odszkodowawczy. Taki charakter tej odpowiedzialności uznawany jest też w stałym orzecznictwie SN. Zob. omówienie stanowisk reprezentowanych w tej kwestii w doktrynie: K. Osajda, *Niewypłacalność spółki z o.o. Odpowiedzialność członków zarządu wobec jej wierzycieli*, Warszawa 2014, s. 137, 138; A. Kappes, *Odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2009, s. 151, 152.

⁷⁰ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, Dz.U. z 2015 r., poz. 233 i 978. Zgodnie z orzeczeniem SN z dnia 26 marca 2013 r., III UK 63/12, LEX nr 1330598, skazanie za przestępstwo określone w art. 586 k.s.h. prawomocnym wyrokiem karnym wiąże sąd w postępowaniu cywilnym, jednak nie zwalnia sądu pracy i ubezpieczeń społecznych od oceny przesłanki egzoneracyjnej wszczęcia we właściwym czasie postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości (postępowania restrukturyzacyjnego), art. 116 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej w zw. z art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

z art. 586 k.s.h., sąd w postępowaniu cywilnym jest uprawniony do samodzielnego ocenienia, czy zachowanie sprawcy (osoby odpowiedzialnej) stanowiło przestępstwo – odnosi się to zwłaszcza do potrzeby takiego ustalenia ze względu na zarzut przedawnienia roszczeń według art. 442¹ k.c. Dokonując takiej oceny, sąd cywilny winien uwzględnić przepisy prawa karnego materialnego, w tym dotyczące zamiaru sprawcy, rodzaju winy i jej stopnia⁷¹. Przestępstwo określone w art. 586 k.s.h. jest przestępstwem trwałym, którego strona przedmiotowa polega jedynie na zaniechaniu podjęcia czynności: niezgłoszeniu wniosku o upadłość pomimo powstania warunków uzasadniających upadłość spółki, według właściwych przepisów. Przestępstwo to można popełnić w zamiarze bezpośrednim albo ewentualnym⁷². Okoliczność, iż zgromadzenie wspólników (walne zgromadzenie) podejmie uchwałę o kontynuacji działalności gospodarczej, nie wyłącza odpowiedzialności karnej z art. 586 k.s.h. członka zarządu spółki, który nie wystąpił z terminie ze stosownym wnioskiem. Płaszczyzna intelektualna zamiaru wynikowego na gruncie art. 586 k.s.h. polega na świadomości sprawcy, że w konkretnych okolicznościach stanu faktycznego niezłożenie wniosku o upadłość oznaczać może realizację znamion czynu zabronionego stypizowanego w tym przepisie. Z kolei w ramach konstrukcji strony woluntatywnej *dolus eventualis* sprawca musi uświadomić sobie wysoki stopień prawdopodobieństwa zaistnienia przesłanek zobowiązujących go do złożenia wniosku o upadłość spółki oraz nie podejmować czynności mających temu przeciwdziałać⁷³.

W relacji zewnętrznej szczególna ochrona wierzycieli wymaga od członków zarządu posiadania o spółce minimalnej wiedzy, która zmusi ich do reakcji (niezależnie od wewnętrznego podziału kompetencji) w sytuacji zaistnienia podstaw do ogłoszenia upadłości spółki⁷⁴. Jeśli przesłanki, którymi kieruje się dany członek zarządu, opóźniając decyzję o złożeniu wniosku o upadłość, choć wątpliwe, są oparte na trudnych do zweryfikowania w danym momencie dowodach, może on zostać uwolniony od odpowiedzialności karnej bądź stopień jego zawinienia może ulec zmniejszeniu. To, że nieznajomość prawa nie zwalnia od odpowiedzialności, nie tłumaczy jednocześnie, że błędna ocena oparta na niepełnej wiedzy – w danej sytuacji usprawiedliwionej okolicznościami – może ją zastępować⁷⁵. Za obowiąz-

⁷¹ Por. wyroki SN: z dnia 9 kwietnia 2015 r., V CSK 441/14, OSNC 2016/3/38, Biuletyn SN 2015, nr 8, s. 9; z dnia 8 marca 2012 r., III CSK 238/11, OSNC-ZD 2013, nr C, poz. 56; z dnia 18 grudnia 2008 r., III CSK 193/08, nie publ.

⁷² Por. wyrok SA we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2014 r., II AKa 353/14, LEX nr 1630915; wyrok SN z dnia 24 lipca 2014 r., II CSK 582/13, nie publ., a także wyrok SA w Lublinie z 28 kwietnia 2015 r., II AKa 45/15, LEX nr 1711725 oraz P. Wołowski, *Odpowiedzialność członka zarządu spółki z o.o. za zaniechanie w przedmiocie złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości spółki*, „Prawo Spółek” 2010, nr 1, s. 49–57.

⁷³ Wyrok SA w Rzeszowie z 13 grudnia 2012 r., II AKa 103/12, LEX nr 1237629.

⁷⁴ E. Hryniewicz, *Delegacja obowiązków a odpowiedzialność karna*, „Studia Prawnicze” 2013, nr 1, s. 147–164.

⁷⁵ Z. Kukula, *Głosa do wyroku s. apel. z dnia 26 listopada 2009 r., II AKa 255/09*, „Prawo Spółek” 2011, nr 5, s. 52–55.

nego do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości należy uznać każdego z likwidatorów osób prawnych i handlowych spółek osobowych. Likwidatorzy, w granicach swoich kompetencji, są uprawnieni do prowadzenia spraw spółki i jej reprezentowania (por. np. art. 78 § 1, art. 283 § 1 k.s.h.). Obowiązek likwidatora zgłoszenia upadłości likwidowanego podmiotu, w razie stwierdzenia jego niewypłacalności, stanowi korelat uprawnienia przyznanego mu wyraźnie w art. 20 ust. 2 pkt 5 p.u. Istnienie takiego obowiązku potwierdza art. 586 k.s.h., który poddaje sankcji karnej niezgłoszenie upadłości nie tylko przez członków zarządu spółki, lecz także przez jej likwidatorów⁷⁶.

Jeżeli wniosek o upadłość został zwrócony w trybie p.u., nie wywołując żadnych skutków, uważa się, że nie został on złożony. Tylko skuteczne złożenie wniosku uwalnia od odpowiedzialności karnej⁷⁷. Ani szkoda, jako skutek zachowania sprawcy, ani też realne i konkretne niebezpieczeństwo powstania takiej szkody, jako konsekwencji zachowania sprawcy, nie zostały wymienione jako znamiona przestępstwa z art. 586 k.s.h.⁷⁸. W praktyce precyzyjne ustalenie chwili powstania stanu niewypłacalności dłużnika, a tym samym zachowanie przez członka zarządu spółki z o.o. terminu do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości spółki, może sprawiać wiele trudności, a w niektórych przypadkach może być wręcz niemożliwe. W tym stanie rzeczy, z uwagi na regułę *in dubio pro reo* pociągnięcie członka zarządu spółki z o.o. do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 586 k.s.h. może być niemożliwe, co z pewnością czyni tego typu ochronę iluzoryczną⁷⁹.

Jeśli przyjąć, że ograniczenie sfery praw i wolności następuje zasadniczo już przez normę sankcjonowaną, norma sankcjonująca jest zaś tylko wzmocnieniem tej ingerencji⁸⁰, zasada proporcjonalności *sensu stricto* nakazuje zachowanie odpowiedniej proporcji między efektem regulacji a ciężarem nakładanym na jednostkę i wyznacza jednocześnie maksymalną dopuszczalną granicę intensywności ingerencji prawnokarnej. Z kolei zasada konieczności nakazuje ustalenie wysokości kary na minimalnym poziomie, który pozwala zapewnić skuteczną ochronę danego dobra⁸¹. Decyzja w przedmiocie kryminalizacji związana bę-

⁷⁶ K. Oplustil, *Obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości oraz odpowiedzialność za jego niezłożenie w świetle znowelizowanego prawa upadłościowego, cz. I*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2016, nr 2, s. 5–11.

⁷⁷ Z. Kukula, *Glosa do postanowienia SN z dnia 8 stycznia 2013 r., III KK 117/12*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 3, s. 120–124.

⁷⁸ Postanowienie SN z dnia 8 stycznia 2013 r., III KK 117/12, Biuletyn PK 2013, nr 1, s. 20–24.

⁷⁹ P. Wołowski, *op. cit.*, s. 49–57.

⁸⁰ A. Zoll, [w:] *Źródła prawa karnego...*, s. 238.

⁸¹ K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności...*, s. 33 i nast.; por. M. Królikowski, *Dwa paradigmaty...*, s. 48; por. także orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12, LEX nr 25538, gdzie Trybunał Konstytucyjny uznał, że dla ogólnych konstytucyjnych warunków ograniczania praw i wolności jednostki szczególne znaczenie ma zasada, iż ograniczenia tych praw i wolności mogą być wprowadzone tylko „w zakresie niezbędnym”.

dzie również z rozważeniem, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza będzie w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków w postaci zapewnienia dostatecznej ochrony dobru prawnemu, czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Nie jest uzasadnione bowiem, co należy podkreślić, zaostrenie represji ponad uzasadnioną potrzebę⁸². Stanowienie i stosowanie prawa karnego, wraz z całym jego arsenalem kar i innych środków, powinno być ostatecznością, albowiem z zasady kara i inne środki – albo celowo, albo niezamierzenie – wyrządzają człowiekowi pewną dolegliwość za uczynione zło, jednocześnie same w sobie będąc złem⁸³. Obecnie przyjmuje się, zresztą słusznie, raczej istnienie związku pomiędzy realnym zwiększeniem poziomu nieuchronności kary wobec sprawcy a spadkiem poziomu przestępczości⁸⁴, nie wiążąc tego ostatniego ze wzrostem poziomu represyjności. Wspomnieć w tym miejscu należy, że ochrona wierzyciela przewidziana w k.k. obejmuje w art. 300 w razie grożącej niewypłacalności lub upadłości, udaremnianie lub uszczuplanie zaspokojenia wierzyciela przez usuwanie, ukrywanie, zbywanie, darowanie, niszczenie, rzeczywiste lub pozorne obciążanie albo uszkodzanie składników majątku. W art. 301 obejmuje zaś zachowania osoby będącej dłużnikiem kilku wierzycieli, która udaremnia lub ogranicza zaspokojenie ich należności przez to, że tworzy w oparciu o przepisy prawa nową jednostkę gospodarczą i przenosi na nią składniki swojego majątku, a także doprowadza do swojej upadłości lub niewypłacalności, robiąc to również w sposób lekkomyślny. W art. 302 ustawodawca przewidział również odpowiedzialność osoby, która w razie grożącej niewypłacalności lub upadłości, przy niemożliwości zaspokojenia wszystkich wierzycieli, spłaca lub zabezpiecza tylko niektórych, czym działa na szkodę pozostałych.

W konstrukcji art. 586 k.s.h. dojść może do sytuacji niewłaściwego odczytania wskazanego wyżej komunikatu, a tym samym – zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości bez przeprowadzenia postępowania restrukturyzacyjnego. Ilustrując problem, w pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na art. 21 ust. 1 p.u., w którym dłużnik jest obowiązany, nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości, zgłosić w sądzie wniosek o ogłoszenie upadłości. Jeżeli dłużnikiem jest osoba prawna albo inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, obowiązek, o którym mowa w ust. 1,

⁸² T. Grzegorzczuk, A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1996 s. 26; por. interesujące rozważania w systemie francuskim: E. Garçon, V. Peltier, *Droit de la peine*, Paris 2010, s. 142 i nast.

⁸³ J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 86; J. Potulski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 17 grudnia 2003 r., V KK 222/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 115–124.

⁸⁴ Szerzej M. Królikowski, *Dwa paradygmaty...*, s. 66 i powołana tam literatura.

spoczywa na każdym, kto na podstawie ustawy, umowy spółki lub statutu ma prawo do prowadzenia spraw dłużnika i do jego reprezentowania, samodzielnie lub łącznie z innymi osobami⁸⁵. Zasadniczo zgodnie z art. 11 ust. 1 p.u. dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych⁸⁶. Zgodnie natomiast z ust. 1a domniemywa się, że dłużnik utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, jeżeli opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych przekracza trzy miesiące⁸⁷. Zgodnie z ust. 2 dłużnik będący osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, jest niewypłacalny także wtedy, gdy jego zobowiązania pieniężne przekraczają wartość jego majątku, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający 24 miesiące. Domniemywa się, zgodnie z ust. 5, że zobowiązania pieniężne dłużnika przekraczają wartość jego majątku, jeżeli zgodnie z bilansem jego zobowiązania, z wyłączeniem rezerw na zobowiązania oraz zobowiązań wobec jednostek powiązanych, przekraczają wartość jego aktywów, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający 24 miesiące. Przesłanki przyjęcia niewypłacalności uzasadniające zgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości precyzowane są przez ustawodawcę w sposób zasadniczo jasny⁸⁸, sytuację może komplikować jednakże na gruncie art. 586 k.s.h. art. 6 ust. 1 Prawa restrukturyzacyjnego, zgodnie z którym postępowanie restrukturyzacyjne może być prowadzone wobec dłużnika niewypłacalnego lub zagrożonego niewypłacalnością, przy czym przez dłużnika niewypłacalnego należy rozumieć dłużnika niewypłacalnego w rozumieniu p.u. Przez dłużnika zagrożonego niewypłacalnością należy rozumieć zaś dłużnika, którego sytuacja ekonomiczna wskazuje, że w niedługim czasie może stać się niewypłacalny. Zgodnie z art. 7 ust. 1 o ile ustawa nie stanowi inaczej, postępowanie restrukturyzacyjne wszczyna się na wniosek restrukturyzacyjny złożony przez dłużnika. Zgodnie z art. 11 w przypadku złożenia wniosku restrukturyzacyjnego i wniosku o ogłoszenie upadłości, w pierwszej kolejności rozpoznaje się wniosek restrukturyzacyjny. Zgodnie natomiast z art. 12 ust. 1. Sąd restrukturyzacyjny niezwłocznie po powzięciu wiadomości o złożeniu wniosku o ogłoszenie upadłości zawiadamia sąd upadłościowy o złożeniu wniosku restrukturyzacyjnego. Sąd upadłościowy wstrzymuje rozpoznanie wniosku o ogłoszenie upadłości do czasu wydania prawomocnego orzeczenia w sprawie

⁸⁵ S. Ociessa, [w:] *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, red. A. Witosz, A.J. Witosz, Warszawa 2014, s. 139–140; A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 21, nb. 6; Z. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 21, nb. 3; Z. Świeboda, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2006, komentarz do art. 21, pkt 4 i 5.

⁸⁶ R. Adamus, *Tendencje reformatorskie w zakresie pojęcia niewypłacalności przedsiębiorcy w prawie upadłościowym*, [w:] *Tendencje reformatorskie w prawie handlowym*, red. J. Olszewski, Warszawa 2015, s. 70–72; K. Osajda, *op. cit.*, s. 62.

⁸⁷ M. Pietruszyńska, P. Zimmerman, *op. cit.*, s. 48.

⁸⁸ K. Oplustil, *op. cit.*, s. 5–11.

wniosku restrukturyzacyjnego, przy czym wstrzymanie rozpoznania wniosku o ogłoszenie upadłości nie wyłącza możliwości zabezpieczenia majątku⁸⁹.

Zabezpieczenie interesów wierzycieli to kolejno ust. 3 i 4. I tak w przypadku gdy wstrzymaniu rozpoznania wniosku o ogłoszenie upadłości sprzeciwia się interes ogółu wierzycieli, sąd upadłościowy wydaje postanowienie o przejęciu wniosku restrukturyzacyjnego do wspólnego rozpoznania z wnioskiem o ogłoszenie upadłości i rozstrzygnięcia jednym postanowieniem. Jeżeli przejęcie wniosku restrukturyzacyjnego do wspólnego rozpoznania z wnioskiem o ogłoszenie upadłości prowadziłoby do znacznego opóźnienia wydania orzeczenia w przedmiocie ogłoszenia upadłości, ze szkodą dla wierzycieli, a podstawy restrukturyzacji przedstawione przez dłużnika we wniosku restrukturyzacyjnym są znane sądowi upadłościowemu, sąd upadłościowy nie wydaje postanowienia o przejęciu wniosku restrukturyzacyjnego do wspólnego rozpoznania z wnioskiem o ogłoszenie upadłości i rozpoznaje wniosek o ogłoszenie upadłości, o czym zawiadamia sąd restrukturyzacyjny⁹⁰.

W kwestii cywilnoprawnych konsekwencji zgodnie z art. 21 ust. 3 p.u. osoby, o których mowa w ust. 1 i 2, ponoszą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wskutek niezłożenia wniosku w terminie określonym w ust. 1, chyba że nie ponoszą winy. Osoby te mogą uwolnić się od odpowiedzialności, w szczególności jeżeli wykazą, że w terminie określonym w ust. 1 otwarto postępowanie restrukturyzacyjne albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu. Osoby, o których mowa w ust. 1 i 2, nie ponoszą odpowiedzialności za niezłożenie wniosku o ogłoszenie upadłości w czasie, gdy prowadzona jest egzekucja przez zarząd przymusowy albo przez sprzedaż przedsiębiorstwa, na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości powstał w czasie prowadzenia egzekucji⁹¹.

W ramach zarysowanego tematu pojawia się kilka interesujących zagadnień szczegółowych: kwestia regulacji odpowiedzialności karnej za niezłożenie wniosku o upadłość we właściwym terminie na gruncie kodeksu spółek handlowych (art. 586), przede wszystkim z uwagi na wymienianą w doktrynie jako jedna z zasad wymiaru kary zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji)⁹², a to w kontekście tzw. upadłości konsumenckiej, oraz rysująca się dalej kwestia dolegliwości reakcji prawnokarnej w przypadku przestępstw w obrocie

⁸⁹ P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do art. 21, nb. 6.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ A. Olszewski, *Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za nieterminowe złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości z uwzględnieniem rozwiązań przyjmowanych na tle prawa niemieckiego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 3, s. 46–47; T. Szczurowski, *Wadliwość czynności prawnych spółek kapitałowych na tle sankcji kodeksu cywilnego*, Warszawa 2012, s. 66.

⁹² Słusznie zauważa to M. Szczepaniec, *Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 3.

gospodarczym, także w kontekście m.in. konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zasada równości i przesłanki jej naruszenia, na które zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, mają szczególnie doniosłe znaczenie dla prawa karnego. Równość przedsiębiorców wobec prawa w zakresie obrotu gospodarczego, regulowanego przez rozmaite przepisy normatywne, jest fundamentem wolnej i zdrowej konkurencji jako jednego z filarów prawidłowego obrotu gospodarczego⁹³, a niewłaściwie ukształtowany sposób reakcji prawnokarnej może w konsekwencji doprowadzić do zachwiania równowagi między podmiotami konkurującymi⁹⁴.

Konstytucyjna zasada równości wobec prawa wyrażona w art. 32 Konstytucji dotyczy zasadniczo wszystkich podmiotów będących pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej, przez podmiot należy rozumieć zarówno osoby fizyczne, jak i prawne⁹⁵. Adresatami tej normy są władze publiczne, które mają obowiązek traktowania podmiotów w taki sposób, aby nie dopuścić do złamania zasady równości⁹⁶. Trybunał Konstytucyjny zakresem pojęcia równości zajął się już stosunkowo dawno. Założył, że zachowanie władzy publicznej narusza równość wtedy, gdy określona grupa podmiotów, mimo że posiada taką samą cechę istotną, o takim samym natężeniu, nie jest traktowana wedle jednej miary, a wręcz przeciwnie – dochodzi do dyskryminacji lub faworyzacji niektórych podmiotów spośród tej grupy⁹⁷. Równość ta ma mieć miejsce na płaszczyźnie prawnej, nie zaś odnośnie do sytuacji ekonomicznej czy społecznej danej jednostki, która z natury swojej musi być zróżnicowana i nie może być każdorazowo tożsama. Trybunał wskazał na dwa bardzo ważne elementy zasady równości. Pierwszy dotyczy równości wobec prawa, a więc nakazu równego traktowania każdego podmiotu przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa. Drugi odnosi się do równości w prawie, rozumianej jako nakaz tworzenia norm prawnych w taki sposób, by uwzględniały one zasadę równości⁹⁸.

Zasady równości nie należy traktować jako zasady bezwzględnej, pojmowanej jako nakaz stosowania tych samych przepisów prawnych i w tym samym zakresie do każdego podmiotu⁹⁹. Poprzez równość należy rozumieć sytuację, w której podmioty są traktowane w taki sam sposób, w takich samych lub bardzo

⁹³ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331.

⁹⁴ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK 1997/5-6/70.

⁹⁵ Wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK 1999/2/24.

⁹⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 226.

⁹⁷ K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, red. L. Garlicki, J. Trzeciński, Wrocław 1990, s. 141–158.

⁹⁸ Por. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U7/87, OTK 1988/1/1; wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97, Dz.U. z 1998 r., nr 46, poz. 293.

⁹⁹ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 71.

podobnych sytuacjach, a podmioty te należą do zbioru, który został utworzony ze względu na jakąś cechę istotną, którą posiadają wszystkie podmioty będące w tym zbiorze¹⁰⁰. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustalenie, czy doszło do złamania zasady równości, należy zaczynać od zbadania, czy doszło do zróżnicowania traktowania przez władze publiczne podmiotów należących do tego samego zbioru, wyodrębnionego ze względu na ową cechę istotną. Jeżeli jakieś osoby, mimo posiadania cechy istotnej, która klasyfikuje je w obszarze tego samego zbioru, oraz podobieństw sytuacji, zostały potraktowane odmiennie, to zachowanie takie może być sprzeczne z Konstytucją. Jedynie kryteria racjonalności, proporcjonalności czy sprawiedliwości mogą powodować ograniczenie zasady równości¹⁰¹.

I wreszcie nie można pominąć karnych i administracyjnych środków służących redukcji przestępstw gospodarczych. Wprowadzenie sankcji administracyjno-karnych może znaleźć swoje racjonalne uzasadnienie przede wszystkim w zakresie sankcjonowania naruszenia szczególnych norm prawa gospodarczego publicznego, a więc w sytuacji, gdy normy te są adresowane do uczestników życia gospodarczego, a w tym w szczególności do struktur korporacyjnych¹⁰². Jednak w wąskim zakresie można także i w omawianej problematyce odnaleźć przydatność środków administracyjnych. Środki te zasadniczo dzieli się na rzeczowe i osobowe i mogą one mieć charakter prewencyjny lub dowodowy¹⁰³. W interesującej nas problematyce zasadnicze znaczenie mają oczywiście środki o charakterze osobowym. Do typowych środków prewencyjnych zaliczyć można wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Celem tych środków jest zminimalizowanie ryzyka dla uczestników obrotu gospodarczego, jakie niesie ze sobą prowadzenie spraw majątkowych przez osoby nieposiadające profesjonalnego przygotowania. Dotyczy to jednak przede wszystkim sfer tak wrażliwych jak ubezpieczenia lub działalność bankowa, gdzie prymat ma ochrona interesów majątkowych osób trzecich, a ochrona mienia inwestorów ma charakter drugoplanowy. Niemniej jednak można znaleźć przykłady rozwiązań prawnych, które mają na celu eliminowanie osób stwarzających potencjalne zagrożenie dla obrotu gospodarczego i niewątpliwie chronią zarówno osoby trzecie, jak i potencjalnych inwestorów¹⁰⁴. W tej grupie środków poza elementem prewencyjnym, widoczny

¹⁰⁰ Taki pogląd reprezentuje m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 227.

¹⁰¹ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK 1997/5-6/7.

¹⁰² Por. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 191.

¹⁰³ Por. O. Górniok, *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 10, s. 24–25; S. Gabryszewski, T. Oczkowski, *Zapobieganie i zwalczanie przestępczości gospodarczej*, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 12, s. 52; W. Dadak, *Ryzyko wiktyimizacji uczestników obrotu gospodarczego przestępstwami gospodarczymi*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, nr 2, s. 111.

¹⁰⁴ Zob. szerzej P. Ochman, *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym. Przepisy karne ustaw bankowych*, Warszawa 2011, s. 117–121.

jest także element represyjny, gdyż określone zakazy są konsekwencją popełnienia przestępstwa lub przewinienia dyscyplinarnego.

Analizując problem miary ingerencji prawnokarnej w obrót gospodarczy, nie sposób pominąć również kwestię stosowanej reakcji. I tak odpowiedzialność karna, w szerokim rozumieniu tego pojęcia, polega co do zasady na wykonywaniu jakiegokolwiek środka reakcji karnej, orzeczonego w odpowiedzi na czyn zabroniony¹⁰⁵. Jednym z głównych elementów reakcji będącej podstawą odpowiedzialności karnej jest kara, którą można zdefiniować jako osobistą dolegliwość zadaną sprawcy przestępstwa, będącą reakcją na popełnione przestępstwo, wyrażającą potępienie przestępstwa, wymierzoną przez konstytucyjnie uprawniony do tego organ państwa¹⁰⁶. Karę odróżnić należy od dolegliwości, która jest kategorią niewątpliwie szerszą od samej kary¹⁰⁷, a której wyróżnienie jest w pełni zasadne wobec aktualnego brzmienia art. 53 k.k. Jednocześnie w doktrynie zasadnie pojawiają się poglądy, że skazanie, z uwagi na jego skutki prawne i społeczne, odróżnić należy od samego wymiaru kary¹⁰⁸. W art. 53 k.k. ustawodawca wysłowił zasadę, zgodnie z którą dolegliwość¹⁰⁹ wymierzonej przez sąd kary nie może przekraczać stopnia winy sprawcy¹¹⁰. Z użytego przez ustawodawcę sformułowania wynika, że stopień winy nie wyznacza wysokości kary, jaka powinna zostać wymierzona, lecz wy-

¹⁰⁵ Jak się wydaje, odróżnić należy dwa pojęcia: sankcja karna i kara, por. W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 412; por. także B. Janiszewski, *Dolegliwość jako element współczesnej kary kryminalnej*, [w:] *Przestępstwo, kara, polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tadeusza Kaczmarka*, Kraków 2006, s. 302; M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 433; B. Wróblewski, *Penologia. Socjologia kar*, t. 1, Wilno 1926, s. 185 i nast.; J. Warylewski, *op. cit.*, s. 344; I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 244–245; W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1978, s. 256; A. Marek, *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 232–233; J. Kochanowski, *Subiektywne granice sprawstwa i odpowiedzialności karnej*, Warszawa 1985, s. 5–17; M. Królikowski, *Sprawiedliwość karania w społeczeństwach liberalnych – zasada proporcjonalności*, Warszawa 2005, s. 1.

¹⁰⁶ W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 412; por. także B. Janiszewski, *op. cit.*, s. 302; M. Cieślak, *Polskie prawo karne...*, s. 433.

¹⁰⁷ Por. M. Cieślak, *O węzłowych pojęciach...*, s. 204 i nast.; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2003, s. 239–240; T. Kaczmarek, *Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce sądowej*, Wrocław 1980; J. Kochanowski, *op. cit.*, s. 5–17; M. Królikowski, *Sprawiedliwość karania...*, s. 1. B. Wróblewski wyróżniał trzy typy racjonalizacji kary: sakralną, sprawiedliwościową i celowościową, B. Wróblewski, *op. cit.*, s. 185 i nast.

¹⁰⁸ Por. *System Prawa Karnego*, t. 6: *Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, red. M. Melezini, Warszawa 2010, s. 405 i nast.

¹⁰⁹ Dolegliwość to: 1. ból fizyczny, choroba, 2. to, co sprawia kłopot lub przykrość, Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/dolegliwosc;2453128.html> [dostęp: 10.09.2016].

¹¹⁰ W uzasadnieniu do k.k. z 1997 r. podkreślono m.in., że zakaz przekraczania przez karę i środki karne stopnia winy powinien zabezpieczyć przed orzekaniem kar „niezasłużonych”, w konsekwencji niesprawiedliwych według społecznego odczucia; *Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, red. I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak, Warszawa 1997, s. 152 i nast.

znacza granicę, której nie należy przekraczać¹¹¹; karą sprawiedliwą jest więc kara proporcjonalna do stopnia winy i ciężaru czynu¹¹².

Celem kary, jak podnosił już m.in. Cesare Beccaria, zasadniczo nie jest torturowanie i męczenie wrażliwej istoty, należy dobierać bowiem tylko takie kary i takie metody ich stosowania, które przy zachowaniu proporcji do popełnionego przestępstwa wywierałyby najskuteczniejsze i najbardziej trwałe na dusze ludzkie wrażenie, a zarazem najmniej udręczałyby ciało przestępcy¹¹³. Kara winna mieć przy tym charakter osobisty, a więc winien ją ponieść sprawca czynu zabronionego, w stosunku do którego orzeczono dany środek reakcji karnej, co nie wyklucza jednak możliwości odczuwania tego sposobu reakcji także przez osoby trzecie, zwłaszcza najbliższe. W stosunku do tych osób są to dolegliwości niezamierzone, stanowiące uboczne skutki odpowiedzialności karnej, z uwagi na funkcjonowanie każdego człowieka w ramach różnego rodzaju więzi społecznych. Dolegliwości tych, niestety, nie da się całkowicie uniknąć, można tylko dążyć do ich jak najdalej idącej minimalizacji¹¹⁴.

Wspomniana dolegliwość kształtowana jest w podstawowym zakresie przez karę, niemniej jednak pamiętać należy, że obejmuje wszelkie dotyczące skazanego realne konsekwencje wynikające ze skazania¹¹⁵. Pamiętać tutaj należy, że niestety dolegliwość kary nie wyczerpuje się li tylko w okresie samego skazania, ale składać się będzie na nią całokształt konsekwencji dotyczących skazanego, aż do momentu ich zakończenia wynikającego z faktu zatarcia skazania oraz takich, które trwać mogą także poza ten moment. Do tego czasu skazany pozbawiony będzie np. możliwości ubiegania się o określone rodzaje zatrudnienia¹¹⁶. Co prawda skut-

¹¹¹ Zob. K. Buchała, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, red. K. Buchała, A. Zoll, Kraków 1998, s. 389; *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. A. Zoll, Kraków 2004, s. 808–809.

¹¹² W. Zalewski, *O pojmowaniu sprawiedliwości w prawie karnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 1103.

¹¹³ C. Beccaria, *O przestępstwach i karach*, tłum. E.S. Rappaport, Warszawa 1959, s. 88; M. Cieślak, *Zasada humanitaryzmu jako naczelną dyrektywę w sferze prawa karnego*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji UG” 1985, nr 13, s. 90.

¹¹⁴ Por. R. Giętkowski, *Zasada osobistej odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5 s. 73 i nast. i cytowana tam literatura; C. Beccaria, *op. cit.*, s. 88; M. Cieślak, *Zasada humanitaryzmu...*, s. 90.

¹¹⁵ Por. w tym zakresie uchwała SN z dnia 3 marca 2009 r., I KZP 30/08, OSNKW 2009, z. 4, poz. 26 z glosami: M. Rams, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*, I KZP 30/08, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, z. 2; krytyczne: Z. Barwina, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*, I KZP 30/08, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, z. 3; częściowo krytyczna: R. Kierzyńska, T. Ostropolski, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 8; aprobująca: D. Dąbrowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*, *ibidem*.

¹¹⁶ Por. A. Drozd, *Ochrona danych osobowych pracownika (kandydata) po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 1, s. 25; B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014, s. 47–54; eadem, *Prawne i społeczne skutki skazania (część pierwsza)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, nr 1 oraz eadem, *Prawne i społeczne skutki skazania (część druga)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, nr 2.

kiem zatarcia skazania jest fakt, że za niebyłe uważa się nie tylko skazanie, lecz również samo popełnienie przestępstwa, co oznacza wprowadzenie fikcji prawnej, że danego przestępstwa nie popełniono¹¹⁷. Fakt skazania, z chwilą jego zatarcia, nie może rodzić dla skazanego żadnych negatywnych konsekwencji – wobec przywrócenia mu statusu osoby niekaranej¹¹⁸.

Interesującym przykładem „składnika” owej dolegliwości, w obrębie obrotu gospodarczego będącym restrykcyjnym rozwiązaniem o charakterze prewencyjnym, może być art. 18 § 2 k.s.h., zgodnie z którym osoba skazana prawomocnie za przestępstwo z rozdziałów XXXIII–XXXVII k.k. czy też za przestępstwo z art. 587 oraz art. 590–591 k.s.h. nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub likwidatorem¹¹⁹. Co ciekawe i co należy w tym miejscu podkreślić, regulacja ta nie obejmuje skazania z art. 586 k.s.h.¹²⁰. Zakaz, o którym mowa w § 2, ustaje z upływem piątego roku od dnia uprawomocnienia się wyroku skazującego, jednakże nie może zakończyć się wcześniej niż z upływem trzech lat od dnia zakończenia okresu odbywania kary. W terminie trzech miesięcy od dnia uprawomocnienia się wyroku, o którym mowa w § 2, skazany może złożyć wniosek do sądu, który wydał wyrok, o zwolnienie go z zakazu pełnienia funkcji w spółce handlowej lub o skrócenie czasu obowiązywania zakazu. Nie dotyczy to przestępstw popełnionych umyślnie.

Zgodnie z art. 21a pkt 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym sąd rejestrowy otrzymuje z Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w odniesieniu do osób, do których ma zastosowanie art. 18 § 2 k.s.h., informacje o skazaniach za przestępstwa w nim określone. Skutki art. 18 nie mogą być utożsamiane z zakazem¹²¹, albowiem po-

¹¹⁷ Wyrok SN z dnia 29 sierpnia 2013 r., IV KK 168/13, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 11, s. 2 (wkładka).

¹¹⁸ Postanowienie SN z 21 sierpnia 2012 r., IV KK 59/12, LEX nr 1261016; zob. R. Pawlik, *Ewolucja instytucji zatarcia skazania w polskim prawie karnym z perspektywy European Criminal Records Information System – zagadnienia wybrane*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 115–149; eadem, *Instytucja zatarcia skazania w kontekście kryteriów dopuszczenia do pracy lub pełnienia służby związanej z dostępem do informacji niejawnych w administracji wojskowej*, [w:] *Administracja wojskowa w obliczu zmian w systemie obronności RP*, red. M. Ostrowska, J. Kręćkij [złożono do druku].

¹¹⁹ Podobnie SA w Katowicach w wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., V ACa 600/12, LEX nr 1369338, w którym podkreślono, że regulacja art. 18 § 2 k.s.h. wyłącza zarówno dopuszczalność skutecznego powołania danej osoby na funkcje wskazane w § 1, jak i stanowi podstawę utraty zdolności do dalszego wykonywania tych funkcji, jeżeli prawomocny wyrok skazujący zapadł w czasie ich wykonywania, zob. M. Dąbrós, *Prawny skutek skazania za przestępstwo wymienione w art. 18 § 2 k.s.h. jako ograniczenie zdolności prawnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 8, s. 29 i nast.; wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 990; wyrok TK z dnia 7 lutego 2005 r., SK 43/03, OTK-A 2005/2, poz. 13.

¹²⁰ Szerzej R. Pawlik, *Kara a dolegliwość w obrocie gospodarczym – kilka uwag w kontekście art. 18 § 2 k.s.h.* [złożono do druku].

¹²¹ Tak np. A. Michór, *W sprawie skutków naruszenia art. 18 § 2–3 k.s.h.*, „Rejent” 2010, nr 2, s. 50 i 51; J. Naworski, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 1: *Tytuł I: Przepisy*

wstają one samoistnie, tj. sąd rejestrowy otrzymuje informację z urzędu jw. za pośrednictwem systemu teleinformatycznego¹²². Jest to – jak się określa – prawny skutek skazania¹²³, opisane skutki występują z mocy samego prawa, nie orzeka się nich w wyroku skazującym za przestępstwo opisane w art. 18 k.s.h.¹²⁴. Trafnie podkreślono w literaturze, że orzeczenia sądów są zdarzeniami prawnymi i utrata zdolności do pełnienia funkcji określonych w art. 18 § 1 k.s.h. związana jest z tym faktem prawnym, a nie terminem popełnienia przestępstwa¹²⁵. Utrata tej zdolności nie jest sankcją karną, gdyż nie jest wymieniona wśród kar ani wśród środków karnych (art. 32 i 39 k.k.)¹²⁶.

Podsumowanie

Z pewnością nie budzi wątpliwości to, że obrót gospodarczy musi być zabezpieczony w pierwszej kolejności przez stworzenie takich unormowań o charakterze cywilno- i administracyjnoprawnym, zaliczanych przede wszystkim do prawa publicznego i prywatnego gospodarczego, które same w sobie będą gwarancją jego nienaruszalności i prawidłowego funkcjonowania. Podkreślić należy, że do ochrony obrotu gospodarczego powinno się w pierwszej kolejności stosować rozwiązania, które nie są związane z sankcjami karnymi, w głównej mierze rozwiązania systemowe oraz samoregulację wewnątrzrynkową¹²⁷. W przypadku obrotu gospodarczego już na pierwszy rzut oka widać bowiem, że z uwagi na charakter stosunków i regulacji składających się na wspomniany proces, znacznie łatwiej akceptowany, przyswajalny dla jego uczestników, a zarazem efektywniejszy jest system regulacji o charakterze nierepresyjnym – cywilno- i administracyjnopraw-

ogólne. Tytuł II: *Spółki osobowe*, red. T. Siemiątkowski, R. Potrzeszcz, Warszawa 2010, s. 190; M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 58.

¹²² A. Michnik, *Komentarz do art. 21(a) ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym*, LEX/el. 2013.

¹²³ M. Dąbroś, *op. cit.*

¹²⁴ R. Uliasz, *Glosa do wyroku SN z dnia 10 stycznia 2008 r., IV CSK 356/07*, LEX/el. 2012: „Zakaz sprawowania funkcji członka zarządu określony w art. 18 § 2 k.s.h. powstaje z mocy ustawy. Nie jest zatem konieczne, aby sąd karny w wyroku skazującym sprawcę za przestępstwa określone w tym przepisie orzekał, że mandat członka zarządu wygasa. [...] Sąd karny nie orzeka również o tym, że nakłada na skazanego zakaz sprawowania funkcji członka zarządu”. Por. także wyrok SN z dnia 10 stycznia 2008 r., IV CSK 356/07, OSNC 2009/3/43, Biuletyn SN 2008, nr 4, s. 13, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 18, s. 981. Ustanowienie pełnomocnika procesowego przez prezesa jednoosobowego zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w stosunku do którego orzeczono zakaz pełnienia tej funkcji (art. 18 § 2 k.s.h.), jest nieskuteczne.

¹²⁵ Por. postanowienie SN z dnia 25 października 2007 r., I KZP 33/07, OSNKW 2007, nr 12, poz. 90.

¹²⁶ S. Sołtysiński, [w:] S. Sołtysiński *et al.*, *Kodeks spółek handlowych*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–150*, Warszawa 2006, s. 302.

¹²⁷ Zob. np. Uchwała Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 22 czerwca 2007 r., nr 152/07 w sprawie wsparcia inicjatywy przyjęcia Kanonu Dobrych Praktyk Rynku Finansowego; por. także *Dobre praktyki spółek notowanych na GPW 2016*, https://static.gpw.pl/pub/files/PDF/RG/DPSN2016_GPW.pdf [dostęp: 10.09.2016]

nych. Dopiero w ostateczności odwoływać się można do norm przewidujących kary lub inne formy dolegliwości o charakterze represyjnym, zgodnie z zasadą *ultima ratio*, stosownie do której prawo karne może być stosowane jedynie w razie stwierdzenia, że mniej dotkliwy sposób ochrony jest niewystarczający. Prawo karne nie może prowadzić do ograniczania działań przedsiębiorców, w szczególności tych, które podejmowane są w ramach dozwolonego ryzyka gospodarczego, albowiem taka sytuacja w efekcie mogłaby prowadzić do zakłócenia funkcjonowania całego obrotu gospodarczego.

Measure of criminal interference in constitutional freedoms and rights of an individual to conduct economic activity on the example of criminal liability for failing to file a bankruptcy request for a commercial company (Article 586 Code of Commercial Companies)

As demonstrated by Gustav Radbruch, criminal law serves not only as the source, but also as the limit of punishment. Legal theory has long held the view that penal repression should be applied only if social harm cannot be prevented in a less invasive manner. By developing appropriate regulations, lawmakers influence the conduct of individuals, who decide whether or not to breach a given legal norm by weighing the benefits and losses of each alternative course of action. In this context, it is advisable to look at the most fundamental issues, consider the ways in which punishment is understood, identify the reason and rationale behind penal sanctions, and ask whether the same outcomes could be reached by means of administrative liability. Lawmakers enjoy a certain degree of leeway in choosing the applicable type of legal liability. After all, it is the lawmaker who decides to subsume a given violation (event, act, conduct) under a specific rubric; they also select the kind and intensity of relevant sanctions what might be an interesting example is article 586 Code of Commercial Companies.

Key words: criminal law, *ius puniendi*, principle of proportionality, economic freedom

Miara prawnokarnej ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa jednostki w zakresie działalności gospodarczej na przykładzie odpowiedzialności karnej za niezgłoszenie wniosku o upadłość spółki handlowej (art. 586 k.s.h.)

Jak pisał Gustav Radbruch – prawo karne jest nie tylko źródłem, ale również i barierą karalności. W teorii prawa już stosunkowo dawno pojawił się pogląd, że nie należy posługiwać się represją karną, gdy można w sposób tańszy zapobiec szkodom społecznym. Jednocześnie podkreślić należy, że ustawodawca poprzez właściwe ukształtowanie regulacji wpływa na przyszłe zachowania jednostek, które niejednokrotnie podejmując decyzję odnośnie do naruszenia określonej normy prawnej, dokonują swoistego ważenia korzyści i start wynikających z takiego postępowania. W takim stanie rzeczy warto z pewnością zwrócić uwagę na zagadnienia najzupełniej fundamentalne i zastanowić się nad rozumieniem kary, powodów i racji operowania sankcjami karnymi, a także możliwościami osiągnięcia tych samych efektów przy zastosowaniu odpowiedzialności o charakterze administracyjnym. Ustawodawca ma pewien zakres swobody odnośnie do wyboru rodzaju i regulacji odpowiedzialności prawnej. To przecież przez ustawodawcę podejmowana jest decyzja o objęciu określonego zachowania danym rodzajem odpowiedzialności prawnej, a także dobierany jest rodzaj i rozmiar sankcji, czego interesującym przykładem może być art. 586 k.s.h.

Słowa kluczowe: prawo karne, *ius puniendi*, zasada proporcjonalności, wolność gospodarcza

Tomasz Młynarski

**BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE POLSKI
A SWOBODA WYBORU ŹRÓDEŁ ENERGII W KONTEKŚCIE
UNIJNEJ POLITYKI KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEJ**

Wprowadzenie

Politykę energetyczną Polski determinują: relatywnie wysoki wskaźnik samowystarczalności energetycznej, opartej na dużych zasobach węgla, zależność od importu paliw kopalnych, w szczególności gazu ziemnego z Rosji, a także niemiecko-rosyjska współpraca energetyczna na Morzu Bałtyckim i rygorystyczna polityka klimatyczna Unii Europejskiej wobec wysokiej emisyjności CO₂ w wytwórstwie energii elektrycznej. Artykuł przedstawia uwarunkowania i założenia polityki energetycznej Polski, w tym dylemat swobody wyboru źródeł energii w świetle oczekiwań polityki klimatycznej UE opartej na paradygmacie dekarbonizacji. W praktyce prowadzi to do drastycznego ograniczenia ilości węgla w krajowym bilansie energetycznym państwa i *de facto* ogranicza wolność wyboru własnego miksu energetycznego (*energy mix*).

Uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego Polski a swoboda kształtowania struktury koszyka energetycznego w świetle unijnych przepisów prawnotraktatowych

Polska – poza węglem – nie posiada znaczącego potencjału surowców energetycznych, który zapewniłby podstawy bezpieczeństwa energetycznego kraju. Dzięki

znaczącemu wykorzystaniu węgla w produkcji energii elektrycznej, ma – w porównaniu z innymi krajami UE – stosunkowo niski wskaźnik zależności energetycznej (*import dependency*) – tylko 25,8%, podczas gdy średnia w UE wynosi 53,2% (2013)¹. Polskie pokłady węgla kamiennego są największe w UE, a kraj jest największym producentem i rynkiem zbytu tego surowca. Wydobycie utrzymuje się na względnie stałym poziomie, a krajowe zasoby węgla stanowią podstawę systemu elektro-energetycznego – jego udział w krajowej produkcji elektrycznej wynosi aż 84% (2015)². Równocześnie poważnym mankamentem jest przestarzała infrastruktura instalacji wytwórczych (40% ma ponad 40 lat). Ponadto polskie elektrownie działają ze średnią sprawnością na poziomie 33–35% (wobec średniej w UE 45%)³. Polski sektor energetyczny charakteryzuje także – mimo znaczących postępów w tej dziedzinie – jedna z najwyższych energochłonności w przeliczeniu na PKB. Pozostałe wykorzystywane paliwa kopalne to ropa naftowa i gaz ziemny, które pochodzą z importu – ropa aż w 97%, zaś gaz ziemny w 66%⁴. Krajowe wydobycie „błękitnego paliwa” (ok. 5 mld m³) pokrywa pozostałą część rocznego zapotrzebowania⁵.

Polska w porównaniu z przodującymi gospodarkami UE ma trzykrotnie większy udział węgla jako wsadu energetycznego w elektroenergetyce (znaczący udział węgla w produkcji energii elektrycznej – choć znacznie mniejszy od Polski – mają Grecja i Czechy)⁶. Rodzi to koszty w postaci wysokiej emisyjności krajowej elektroenergetyki – Polska jest piątym największym emitentem w UE po Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech⁷. Emisyjność polskiego ciepłownictwa jest nieco niższa ze względu na niższy udział węgla jako paliwa bazowego.

Polityka klimatyczno-energetyczna UE należy do tzw. kompetencji dzielonych, co oznacza, że prawo w tych obszarach mogą stanowić zarówno państwa członkowskie, jak i strona UE (art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE). Propozycje Komisji Europejskiej (KE) są następnie analizowane

¹ *EU Energy in Figures. Statistical Pocket Book 2015*, EC, Luxembourg 2015, s. 66, http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/PocketBook_ENERGY_2015%20PDF%20final.pdf [dostęp: 9.09.2016].

² *Rynek energii w Polsce w 2015*, WysokieNapięcie.pl, 5.05.2016, <http://wysokienapiecie.pl/rynek/1468-rynek-energii-w-polsce-w-2015> [dostęp: 9.09.2016].

³ M. Ruszel, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, Warszawa 2014, s. 119–120.

⁴ Duży poziom importu nie uzależnia Polski od jednego dostawcy (Rosji) ze względu na wykorzystanie Naftoportu w Gdańsku, który zapewnia możliwość znaczącej dywersyfikacji dostaw.

⁵ Polska posiada duży potencjał rozwoju energetyki odnawialnej, aczkolwiek ten sektor wytwarzania energii jest od lat zaniedbany. Udział odnawialnych źródeł energii w całkowitej konsumpcji energii w 2013 r. wynosił 9%, zaś w produkcji energii elektrycznej – 11% (podczas gdy w UE – 24%).

⁶ *Structure of Power Generation in Selected EU Countries 2013* [poza krajami wyspiarskimi: Malta i Cypr], Euracoal, euracoal2.org [dostęp: 10.08.2016].

⁷ *EU Energy in Figures...*, s. 163.

i zatwierdzone przez Radę i Parlament Europejski, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (akty legislacyjne wdrażające cele polityki klimatyczno-energetycznej przyjmowane są większością kwalifikowaną). Od kwietnia 2017 r. w Radzie obowiązywać będzie (z powodu ostatecznego odejścia od nicejskiej formuły liczenia głosów) tzw. system podwójnej większości (państw i demograficznej⁸), wobec czego zbudowanie koalicji mniejszości blokującej rygorystyczne zaostrożenie celów redukcyjnych wspierane przez KE stanie się jeszcze trudniejsze⁹. Polska od kilku lat próbowała zablokować reformę europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (*Emissions Trading System*, ETS), ale mimo poparcia Węgier, Bułgarii czy Chorwacji nie udało się jej zmobilizować mniejszości blokującej (np. podczas głosowania nad przyspieszeniem utworzenia Rezerwy Stabilności Rynkowej (*Market Stability Reserve*, MSR¹⁰)). Przyjęte w marcu 2014 r. założenia pakietu klimatyczno-energetycznego i reformy ETS zakładały ustanowienie rezerwy stabilności rynkowej MSR na początku kolejnego okresu handlu uprawnieniami (tj. od roku 2021). Pula uprawnień do emisji CO₂ miałyby być corocznie zmniejszana poprzez wprowadzenie części uprawnień do rezerwy stabilizacyjnej, co miałyby rozwiązać problem ich nadwyżki, spowodować wzrost ich cen – i w rezultacie pobudzać przedsiębiorstwa do redukcji GHG (*greenhouse gas*) poprzez inwestycje w technologie niskoemisyjne. Tymczasem unijni politycy przyspieszyli wdrażanie tych rozwiązań na 2019 r., zaostrażając mechanizm ETS¹¹. W opinii polskiego rządu rezerwa, poprzez ograniczenie puli uprawnień do emisji dostępnych na rynku, doprowadzi do wzrostu ich cen, a to z kolei zmusi wytwórców energii elektrycznej do zmiany wykorzystywanego paliwa na mniej emisyjne i wpłynie w ten sposób na miks energetyczny, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i całego kraju¹².

Prawno-traktatowe fundamenty działań UE w dziedzinie energii stworzył art. 194 ust. 1–3 TFUE. Unia Europejska uzyskała mocne podstawy do koordynacji działań w zakresie trzech filarów wspólnej polityki energetycznej:

⁸ 55% państw reprezentujących 65% ludności.

⁹ Mniejszość blokująca obejmuje co najmniej minimalną liczbę członków Rady reprezentujących ponad 35% ludności uczestniczących państw członkowskich, plus jeden członek.

¹⁰ MSR to mechanizm kontrolowania podaży uprawnień do emisji na rynku. W sytuacji nadwyżki uprawnień, część z nich zostaje przeniesiona do specjalnie utworzonej rezerwy, natomiast w przypadku ich niedoboru, uprawnienia z rezerwy zostają uwolnione i dodane do puli aukcyjnej.

¹¹ KE liczy, że uruchomienie rezerwy stabilizacyjnej doprowadzi do wzrostu kosztu zakupu uprawnień do emisji 1 tony CO₂ nawet do 15 EUR (z poziomu 8 EUR w 2015). W konsekwencji ograniczanie liczby uprawnień może ostatecznie podważyć ekonomiczną opłacalność budowy elektrowni węglowych.

¹² *Zagrożenia i wyzwania dla międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu energochłonnego. Wpływ polityki państwa na obniżenie kosztów produkcji. W kontekście wyzwań polityki klimatycznej UE*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, marzec 2016, s. 6, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2016/kgni/materialy/15pos_min_srodowiska.pdf [dostęp: 10.09.2016].

- 1) zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii do UE;
- 2) wsparcia wysiłków w walce ze zmianami klimatycznymi;
- 3) promocji szerokiego dostępu UE do energii na świecie w ramach połączeń transgranicznych¹³.

Traktat z Lizbony rozszerzył katalog celów UE, która ma przyczyniać się do „promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu” (art. 191 ust. 1 TFUE). Przepisy art. 191 do 193 (Tytuł XX „Środowisko naturalne”) oraz przepis art. 194 (Tytuł XXI „Energetyka”) stały się zatem fundamentem wspólnotowego działania na rzecz polityki klimatyczno-energetycznej UE. Obydwa obszary zostały formalnie włączone do „rodziny polityk UE”, dzięki czemu KE zyskała uprawnienia do „działania” i inicjowania aktów prawnych w tych obszarach poprzez rozwój prawodawstwa wtórnego UE. Polityka energetyczno-klimatyczna przestała być sprawą wyłącznie państw członkowskich, a KE uzyskała, chociaż wciąż ograniczone, prawo inicjatywy. W konsekwencji otoczenie regulacyjne UE zaczęło wywierać coraz bardziej znaczący wpływ na funkcjonowanie i strukturę krajowych rynków energii. Jeszcze w grudniu 2008 r. przyjęty został przez Radę Europejską pakiet klimatyczno-energetyczny (*The climate and energy package*), który włączył politykę klimatyczną w obszar energii¹⁴. Pakiet zakładał realizację ambitnych zobowiązań w dziedzinie energii i klimatu, m.in. reformę ETS, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych ETS i powiązanie krajowych celów w zakresie OZE. W ten sposób Rada Europejska dokonała „politycznej inkorporacji” polityki klimatycznej do polityki energetycznej. W marcu 2011 r. Komisja przyjęła *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*¹⁵, a w połowie grudnia 2011 r. zaprezentowała nowy strategiczny dokument, *Energy Roadmap 2050*, który zakładał m.in. całkowite odejście od węgla w produkcji energii w Europie w perspektywie 2050 r., w efekcie czego w 2050 r., emisja CO₂ z produkcji energii elektrycznej i ciepła miałyby zostać zredukowana o 70% wobec roku 1990¹⁶.

¹³ A. Piebalgs, *External Projection of the EU Internal Energy Market*, przemówienie otwierające konferencję „External Energy Policy”, 20.11.2006, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-712_en.htm [dostęp: 10.09.2016].

¹⁴ *Presidency Conclusions, European Council 11 and 12 December 2008*, Brussels, 13.02.2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf [dostęp: 10.09.2016].

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, Bruksela, 8.03.2011 KOM(2011) 112.

¹⁶ Impact Assessment. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Energy Roadmap 2050*, European Commission Staff Working Paper 2011.

Równocześnie w art. 194 ust. 2 TFUE stwierdzono, że przyjmowane przez Radę środki niezbędne do osiągnięcia określonych celów nie naruszają „prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”. Oznacza to prawo państwa do realizacji samodzielnej polityki energetycznej w kwestii zapewnienia dostaw (w tym zewnętrznych), kształtowania polityki wykorzystania własnych zasobów energetycznych i określenia indywidualnej struktury konsumowanych paliw w bilansie energetycznym.

Przez lata głównymi zmiennymi kształtującymi bezpieczeństwo energetyczne państwa były: dostępność surowców, ciągłość dostaw i stabilne ceny. Wraz z nasileniem się dążeń do przeciwdziałania globalnemu ociepleniu, na kształt polityki energetycznej państwa coraz silniej oddziałują wymagania polityki klimatycznej, która determinuje strukturę stosowanych paliw – eliminując paliwa wysokiej emisji GHG i wymuszając transformację energetyczną w kierunku niskoemisyjnych źródeł energii i zmniejszenia energochłonności gospodarki. Unia Europejska aspiruje do roli światowego lidera w powstrzymywaniu zmian klimatycznych i wymaga od państw członkowskich dostosowania polityki energetycznej do celów niskoemisyjnej gospodarki. Nie ma jednak prawnych instrumentów ograniczania wyboru źródeł energii. Bogata w węgiel Polska teoretycznie może zatem w sposób nieskrępowany kształtować założenia własnej polityki energetycznej. Tymczasem w praktyce bardzo rygorystyczne cele redukcji CO₂ wykluczają węgiel jako podstawowe źródło produkcji prądu. Mamy zatem do czynienia *de iure* z prawną-traktatową swobodą wyboru źródeł krajowego miksu energetycznego oraz *de facto* z rzeczywistością rygorystycznych regulacji polityki klimatyczno-energetycznej UE, która ten wybór w sposób zasadniczy zawęża do paliw nisko- i nieemisyjnych.

Realizacja polityki klimatycznej UE a dalsze wykorzystanie węgla

Zobowiązania w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym wpłynęły na reorientację założeń polityki energetycznej UE dotyczących sposobów wytwarzania energii. W Unii aspiracje do redukcji emisji gazów cieplarnianych zostały silnie powiązane z ograniczeniem zastosowania paliw kopalnych, rozwojem odnawialnych źródeł energii (OZE) i zwiększeniem efektywności energetycznej¹⁷. Taki kierunek dywersyfikacji struktury paliw, oparty na źródłach niskoemisyjnych, wspierany był przez część państw członkowskich (głównie z Europy Zachodniej), które miały stosunkowo duży udział OZE lub energetyki jądrowej we własnych bilansach energetycznych.

¹⁷ Stern Review: *The Economics of Climate Change*, 2006, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm [dostęp: 8.09.2016].

22 stycznia 2014 r. Komisja przedstawiła nowe ramy energetyczno-klimatyczne na lata 2020–2030. Podkreśliła, iż

Unia Europejska powinna być gotowa do odegrania swej roli i podjęcia dalszych ambitnych działań w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz propagowania energii odnawialnej i efektywności energetycznej. Leży to w naszym własnym interesie, ale powinniśmy zachęcać naszych partnerów międzynarodowych do podobnych działań, aby zaangażować się w globalne wyzwanie walki ze zmianami klimatu. Intensywniejsze działania międzynarodowe pomogą także utrzymać konkurencyjność bazy przemysłowej UE w perspektywie długookresowej¹⁸.

W październiku 2014 r., Rada Europejska przyjęła nowe progi redukcji emisji przez sektory objęte ETS do 2030 r. o 43% względem roku 2005¹⁹. Nowe ramy zakładają m.in. podjęcie działań, aby do roku 2050 osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80–95% wobec poziomu z roku 1990²⁰.

W zaprezentowanej w lutym 2015 r. *Strategii ramowej na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*²¹ stwierdzono, że unia energetyczna opiera się na pięciu wzmacniających się i ściśle powiązanych obszarach mających na celu doprowadzenie do większego bezpieczeństwa energetycznego – jednym z nich jest dekarbonizacja gospodarki. Komisja była główną orędowniczką przyjęcia globalnego porozumienia klimatycznego w trakcie COP21 (Conference of the Parties²²), uzgodnionego w Paryżu pod koniec 2015 r., które wzywa, by do 2020 r. państwa-sygnatariusze przygotowały własne długookresowe strategie niskoemisyjnego rozwoju. KE zapowiedziała także rozpoczęcie prac nad nową unijną strategią niskoemisyjnego rozwoju do 2050 r.²³.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, COM(2014) 015, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0015R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0015R(01)) [dostęp: 9.09.2016].

¹⁹ *Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework*, European Council 23–24 October 2014, Brussels, 23.10.2014, SN 79/14.

²⁰ W marcu 2015 r. KE zaprezentowała ramową strategię na rzecz unii energetycznej, która opisuje cele unii energetycznej i konkretne sposoby jej tworzenia. W UE 90% ropy naftowej i 66% gazu ziemnego pochodzi z importu, a 94% transportu używa produktów ropopochodnych, które są niemal w całości importowane. Ramowa strategia na rzecz unii energetycznej określa trzy długofalowe cele: bezpieczeństwo dostaw, zrównoważoność i konkurencyjność. Strategia opiera się na ramach klimatyczno-energetycznych 2030 i na strategii bezpieczeństwa energetycznego z 2014 r.

²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, Bruksela, 25.02.2015 COM(2015) 080.

²² Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*).

²³ Unijny plan walki ze zmianami klimatycznymi – *Energy Roadmap 2050* – w marcu 2012 r. podczas spotkania unijnych ministrów środowiska w Brukseli został przez Polskę zablokowany, aczkolwiek jak oświadczyła ówczesna unijna komisarz ds. działań w dziedzinie klimatu Connie Hedegaard, nie zahamowało to dalszych prac KE nad przejściem do gospodarki niskoemisyjnej.

Największymi beneficjentami działań KE mogą okazać się państwa, które dysponują technologiami *low carbon emission* i utrzymują przewagę *know-how* (między innymi Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Hiszpania, Dania). Z kolei kraje, w których sektor energetyczny jest w dużym stopniu oparty na węglu, mogą zostać zmuszone do ograniczenia wielkości produkcji lub do bardzo kosztownych inwestycji w nowoczesne technologie, ograniczające emisję gazów. W konsekwencji polityka klimatyczna może zróżnicować warunki konkurencyjności w UE, ponieważ większe koszty pracy w Europie Zachodniej mogą zostać zrekompensowane zwiększeniem kosztów produkcji przedsiębiorstw korzystających z tradycyjnych technologii w krajach Europy Środkowo-Wschodniej²⁴. Zaostrzone cele redukcyjne tworzą bowiem sprzyjające warunki rynkowe dla niskoemisyjnych gospodarek państw członkowskich UE i oddziałują stymulująco na ich rozwój. Niektóre państwa UE przyjęły własne strategie niskoemisyjnego wzrostu w perspektywie 2050 r.: Niemcy ogłosiły długofalowy cel dekarbonizacji gospodarki do 2050 r. i redukcji emisji GHG o 80%–95%; Francja zapowiedziała zmniejszenie emisji GHG wobec 2012 o 40% do 2030 r. i o 75% do 2050 r., Wielka Brytania – zmniejszenie emisji do 2050 r. o 80% wobec 1990 r.; Szwecja dąży do zapewnienia niezawodności dostaw elektryczności i innych nośników energii z ograniczonym do minimum wpływem na zdrowie, środowisko i klimat, w tym 100% produkcji prądu z OZE do 2040 r.; Dania około połowy konsumowanej energii elektrycznej uzyskuje z turbin wiatrowych i dąży do osiągnięcia poziomu 100%; Finlandia ma ambitny program energetyki odnawialnej, którego celem jest zaspokojenie 38% jej końcowego zużycia energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r.; Czechy przyjęły także cel redukcji emisji o 80% do 2050 r.)²⁵.

W UE nie ma wielu państw sprzeciwiających się polityce ochrony klimatu, a KE coraz szerzej określa uwarunkowania, w jakich będą realizowane polityki energetyczne w państwach członkowskich²⁶.

²⁴ W Niemczech, Francji, Hiszpanii i innych krajach promujących gospodarkę zrównoważonego wzrostu koszty dostosowań będą przynajmniej częściowo rekompensowane przez zyski z eksportu technologii „zielonych” i związanych z energetyką jądrową.

²⁵ J. Michalak, *Strategia niskoemisyjnego rozwoju UE a polityka energetyczna Polski do 2050 r.*, „Biuletyn PISM”, nr 56 (1406), 26.08.2016, s. 2; T. Młynarski, *Uwarunkowania transformacji polityki energetycznej Francji. Między ekologiczną modernizacją a ekonomiczną kalkulacją*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 370; Climate Change Act 2008, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents> [dostęp: 5.09.2016]; *Framework Agreement between the Swedish Social Democratic Party, the Moderate Party, the Swedish Green Party, the Centre Party and the Christian Democrats* [the Swedish energy policy agreement], Government Offices of Sweden, 10.06.2016, <http://www.government.se/contentassets/8239ed8e9517442580aac9bcb00197cc/ek-ok-eng.pdf> [dostęp: 9.09.2016]; *Politika ochrany klimatu v ČR*, Ministerstvo Životního Prostředí České Republiky, [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/navrh_politiky_ochrany_klimatu_2016/\\$FILE/OEOK-Politika_ochrany_klimatu_navrh-20160623.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/navrh_politiky_ochrany_klimatu_2016/$FILE/OEOK-Politika_ochrany_klimatu_navrh-20160623.pdf) [dostęp: 9.09.2016].

²⁶ J. Michalak, *op. cit.*, s. 2.

Implikacje polityki klimatyczno-energetycznej dla Polski

Węgiel pozostanie fundamentem bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski, która przemysł węglowy rozwija od dziesięcioleci. W konsekwencji kraj stanowi dziś w UE „wyspę energetyczną” w sektorze elektroenergetyki. Brak zróżnicowanych źródeł paliw w produkcji energii elektrycznej i ciepła stwarza ogromne wyzwanie dla polskiego sektora energetycznego w kontekście założeń polityki klimatycznej UE. Tak duża zależność od węgla powoduje, że w Polsce możemy mówić o „monokulturze węglowej”. Dzięki bogatym zasobom węgla kraj jest liderem w UE w jego wydobywaniu – i jest także jednym z największych emitentów GHG (w 2013 r. 292,4 mln ton CO₂ rocznie, z czego 54% pochodzi z produkcji prądu i ciepła)²⁷. Przez lata wysoki udział paliw stałych w krajowym bilansie energetycznym zapewniał Polsce dużą samowystarczalność energetyczną. Negatywną konsekwencją tej sytuacji był brak inwestycji w nowoczesne technologie wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Skutkiem tego poziom dekapitalizacji niemodernizowanej technicznej infrastruktury produkcji energii elektrycznej jest znaczący.

Polityka dekarbonizacji, aktywnie promowana przez KE, wpłynie na osłabienie bezpieczeństwa energetycznego Polski, poprzez wzrost importu paliw (głównie gazu ziemnego) i prawdopodobnie – energii elektrycznej. Wymóg redukcji emisji oznacza ogromne wydatki inwestycyjne w energetyce konwencjonalnej i na rzecz innowacyjności, które mogą doprowadzić do wzrostu kosztów produkcji energii elektrycznej i ciepłej. Tymczasem blisko 80% polskich instalacji objętych systemem ETS stanowią niewielkie podmioty o niskim potencjale ekonomicznym, w tym lokalne ciepłownie dostarczające ciepło do sieci miejskiej, dla których koszty związane z zakupem uprawnień będą wysokie. Polityka klimatyczna UE może w dłuższej perspektywie spowodować wzrost cen energii elektrycznej (szczególnie bolesny dla gospodarstw domowych)²⁸, utratę PKB oraz koszty społeczne takie jak bezrobocie, spotęgowane prawdopodobnym zjawiskiem *carbon leakage*, czyli migracją przemysłu poza obszar objęty restrykcjami europejskiej polityki klimatycznej (w związku z wysokimi kosztami związanymi z emisją z procesu produkcyjnego). Wzrost cen energii elektrycznej to nie tylko problem gospodarstw domowych, ale także elektrochłonnych gałęzi przemysłu. W konsekwencji polityka klimatyczna zamiast przynieść nowe miejsca pracy (tak jak w krajach tzw. starej UE) może spowodować ich utratę w sektorze górnictwa i niektórych gałęziach przemysłu.

Polska może chronić swój sektor elektroenergetyczny i ciepła m.in. poprzez udzielanie bezpłatnych uprawnień do emisji (okresy derogacyjne do 2030 r.²⁹),

²⁷ CO₂ Emissions From Fuel Combustion, OECD/International Energy Agency, 2015, s. 48, 66, <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/CO2EmissionsFromFuelCombustionHighlights2015.pdf> [dostęp: 10.08.2016].

²⁸ Por. *Transition to a Low-emissions Economy in Poland*, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, February 2011, s. 85.

²⁹ Przydział bezpłatnych uprawnień w sektorach narażonych na ryzyko ucieczki emisji nie wygaśnie po roku 2020. Państwa członkowskie, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca wy-

niemniej jednak w przyszłości tego typu rozwiązania przejściowe zostaną wyeliminowane, co doprowadzić może do wzrostu kosztów funkcjonowania wysokoemisyjnej energetyki węglowej³⁰. Dlatego w Krajowym Planie Inwestycyjnym (2013–2020) przewiduje się inwestycje mające na celu obniżenie emisyjności polskiej gospodarki, w szczególności – budowę wysokosprawnych bloków energetycznych, zmianę paliw na niskoemisyjne, modernizację sieci elektroenergetycznej oraz rozwój technologii niskiej emisji CO₂. Rozwiązaniem pośrednim są tzw. czyste technologie węglowe, czyli takie, które pozwalają na uzyskiwanie energii z węgla przy jednoczesnym ograniczeniu zanieczyszczenia środowiska³¹. Jest to bardzo ważne, albowiem Polska jest zmuszona utrzymywać węgiel jako główne paliwo dla elektroenergetyki ze względu na dominujący udział tego surowca w krajowym zużyciu energii pierwotnej i nie będzie w stanie zrezygnować z wykorzystania węgla w perspektywie do 2050 r. – przygotowywana *Polityka energetyczna Polski do 2050 roku* (PEP2050) zakłada malejącą, ale wciąż dominację węgla jako źródła energii.

Polska stoi przed wyzwaniem dostosowania gospodarki do wymogów ochrony środowiska w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Niskoemisyjna modernizacja ekologiczno-technologiczna w celu redukcji emisji w horyzoncie czasowym do 2050 r. wiązać się będzie z nieodzownością wymiany parku technologicznego³², na co należy przeznaczyć odpowiednie środki inwestycyjne (partnerstwo publiczno-prywatne, powiązanie źródeł krajowych i unijnych z perspektywy budżetowej 2014–2020). Konieczne jest wytyczenie strategicznych celów i kierunków rozwoju sektora energetycznego na kolejne dekady, w tym podjęcie decyzji co do przyszłości energetyki jądrowej w Polsce. Jednocześnie restrukturyzacja polskiego energochłonnego sektora energetycznego może okazać się szansą dla polskiego górnictwa. Unowocześnienie zaplecza wytwórczo-technologicznego pozwoli zmniejszyć współczynnik emisyjności CO₂, który w Polsce jest jednym

nosi poniżej 60% średniej UE, mogą postanowić o dalszym przydzielaniu bezpłatnych uprawnień sektorowi energetycznemu do 2030 r., celem ochrony przed utratą konkurencyjności (maksymalna kwota przydzielona bezpłatnie po 2020 r. nie powinna przekroczyć 40% uprawnień zbywanych na aukcjach). Dodatkowe wsparcie zapewni specjalny fundusz (zasilany przez wpływy ze sprzedaży uprawnień z wydzielonej rezerwy, obejmującej 2% całkowitej puli uprawnień w ETS), którego środki mają wspierać konieczne inwestycje w sektorze energetycznym. *Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework...*, s. 2.

³⁰ Polska złożyła wniosek derogacyjny o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w latach 2013–2020 w sektorze wytwarzania energii elektrycznej. Warunkiem otrzymania przez prowadzącego instalację uprawnień do emisji jest poniesienie nakładów finansowych na modernizację instalacji, dzięki czemu zostanie osiągnięty efekt ekologiczny. *Zagrożenia i wyzwania dla międzynarodowej konkurencyjności...*, s. 3.

³¹ *Czyste technologie węglowe*, Instytut Energetyki – Instytut Badawczy, <https://www.ien.com.pl/czyste-technologie-weglowe> [dostęp: 9.09.2016]. Nowe technologie spalania węgla są znacznie bardziej wydajne od konwencjonalnych. Emitują też mniej GHG – choć nadal dwa razy więcej dwutlenku węgla niż elektrownie gazowe.

³² *Zagrożenia i wyzwania dla międzynarodowej konkurencyjności...*, s. 2.

z najwyższych na świecie. W efekcie polityka klimatyczna UE, która dla Polski jest obiektywnie rozwiązaniem niekorzystnym w zakresie produkcji energii elektrycznej i ciepła – poprzez zmianę technologiczną w procesach wytwarzania energii powinna dać impuls do ekologicznej modernizacji gospodarczej wpływającej na poprawę bezpieczeństwa energetycznego państwa (zdywersyfikowanie struktury bilansu energetycznego paliw), mimo iż w średnim okresie koszty dostosowań do gospodarki niskoemisyjnej będą nieproporcjonalnie wysokie.

Podsumowanie

UE, jako promotor polityki klimatycznej mającej na uwadze ochronę środowiska, stawia państwom członkowskim coraz wyższe i ambitniejsze wymagania ekologiczno-energetyczne. W tym sensie polityka energetyczna staje się częścią polityki środowiskowej UE. Jednak dekarbonizacja, traktowana przez KE jako instrument wzmacniający konkurencyjność europejskiej gospodarki – z uwagi na silnie zróżnicowane pod względem struktury źródeł energii i energochłonności gospodarek krajów członkowskich – poprzez wyeliminowanie węgla jako paliwa na rzecz technologii niskoemisyjnych rodzi wyzwanie kosztownej transformacji ku gospodarce niskoemisyjnej, która wymagać będzie czasu i ogromnych nakładów inwestycyjnych.

Polska stoi przed wyzwaniem głębokiej transformacji sektora energetycznego (elektrowni i elektrociepłowni). Celem jest zapewnienie rozwoju gospodarki bez wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną i emisji GHG. Ze względu na niewielki udział OZE w bilansie energetycznym i konieczność ograniczenia uzależnienia od importu, wdrożenie polityki neutralności klimatycznej (czyli równoważenia emisji) jest nierealne, niemniej jednak upowszechnienie technologii „czystego węgla” unowocześniłoby polski sektor energetyczny i ciepłownictwo. Wówczas promocja niskoemisyjnych technologii i efektywności energetycznej stałaby się źródłem modernizacji gospodarczej zapewniającej zdywersyfikowanie krajowego miksu energetycznego (węgiel, źródła odnawialne, elektrownie gazowe i siłownie jądrowe), a zatem pośrednio – źródłem poprawy bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Krótkoterminowo udział węgla w strukturze paliwowej elektroenergetyki ulegnie zmniejszeniu, co może doprowadzić do utraty samowystarczalności energetycznej oraz pogorszenia się konkurencyjności polskiego przemysłu. W dłuższej perspektywie wpłynie to jednak na poprawę bezpieczeństwa energetycznego państwa. Szansą dla sektora elektroenergetycznego może być rozwój technologii niskiej emisyjności CO₂ – w szczególności tzw. czystych technologii węglowych. Ważne jest także zwiększenie efektywności energetycznej. Natomiast zaniechanie modernizacji tego sektora spowoduje nasilenie presji ze strony wytwórców oczekujących wsparcia w postaci pomocy publicznej, co z kolei może być źródłem napięć na linii Polska–KE.

Polityka klimatyczno-energetyczna UE *de iure* pozostawia swobodę wyboru źródeł energii w kształtowaniu struktury bilansu energetycznego, ale *de facto* ogranicza wolność nieskrępowanego projektowania krajowego miksu energetycznego (wypieranie węgla). Polska nie zgadza się, aby dalsza redukcja emisji w sektorze energetycznym realizowana była z dyskryminowaniem krajowych surowców energetycznych, i postuluje, by KE brała pod uwagę potencjał lasów w danym kraju do pochłaniania dwutlenku węgla.

Polish energy security and the freedom of choice of energy sources in the context of the EU climate-energy policy

Polish energy policy is determined by: a relatively high rate of energy self-sufficiency based on large own coal resources, dependence on imported fossil fuels, in particular natural gas from Russia, as well as German–Russian energy cooperation in the Baltic Sea and the rigorous European Union climate policy, taking into account high CO₂ emissions in the electricity production. The article presents the conditions and assumptions of the Polish energy policy in the dilemma of freedom of choice of energy sources in the light of the of European Union climate policy expectations based on the decarbonisation paradigm. In practice, it leads to a drastic reduction in the amount of coal in the national energy balance and *de facto* limits the freedom to choose of country's own energy mix.

Key words: Poland, EU climate-energy policy, freedom of choice of energy sources, European Union, security

Bezpieczeństwo energetyczne Polski a swoboda wyboru źródeł energii w kontekście unijnej polityki klimatyczno-energetycznej

Unia Europejska, jako promotor polityki klimatycznej mającej na uwadze ochronę środowiska, stawia państwom członkowskim coraz wyższe i ambitniejsze wymagania ekologiczno-energetyczne. Dla Polski oznacza to wyzwanie głębokiej transformacji sektora energetycznego, obejmującej konieczność redukcji emisji GHG w wytwórstwie energii. Artykuł przedstawia uwarunkowania i założenia polityki energetycznej Polski, w tym dylemat swobody wyboru źródeł energii w świetle oczekiwań polityki klimatycznej UE, opartej na paradygmacie dekarbonizacji. W praktyce prowadzi to do drastycznego ograniczenia ilości węgla w bilansie energetycznym państwa i *de facto* ogranicza wolność wyboru własnego miksu energetycznego.

Słowa kluczowe: Polska, polityka klimatyczno-energetyczna UE, swoboda wyboru źródeł energii, Unia Europejska, bezpieczeństwo

Katarzyna Lorenc

WOLNOŚĆ MEDIÓW A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Wprowadzenie. Wolność mediów

Wolność słowa i mediów jest podstawowym prawem człowieka, ujętym szeroko w zakresie praw społecznych. Jako element systemowy została wprowadzona w XVII w. w Skandynawii i Anglii, a w XVIII w. w USA¹. W 1948 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych wpisała wolność słowa i mediów do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka². W państwach o skonsolidowanych demokracjach jest to też podstawa demokratycznej formy sprawowania rządów. Demokracja to dziś system rządów uważany za najlepszy i aktywnie propagowany przez państwa rozwinięte. Nie dziwi więc, że dzisiejsze społeczeństwa, od czterech wieków znajdujące się pod wpływem promocji wolności słowa i mediów, uznają ją za wartość jednoznacznie pozytywną oraz politycznie i społecznie pożądaną. Każda próba odebrania społeczeństwu tych wolności przez rząd w państwie demokratycznym doprowadza wcześniej czy później do upadku takiego rządu.

Rozwój prasy drukowanej, a następnie kolejnych technologii medialnych nadał wolności mediów szeroki zasięg. Do momentu powstania Internetu była ona jednak ograniczona. Dopiero na przełomie XX i XXI w. bariery finansowe i tech-

¹ J. Keane, *The Media and Democracy*, Cambridge 1991, s. 12–13.

² Art. 19: „Każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, UNIC, Warsaw, http://www.unicef.org/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php [dostęp: 9.04.2016].

nologiczne zaniknęły – i dziś występuje niemal powszechny dostęp do mediów, a ukazujące się treści nie są kontrolowane. Twórcą treści publicznych, a więc korzystających z wolności mediów, może być obecnie każdy użytkownik Internetu, niezależnie od tego, czy posiada dziennikarskie kompetencje. Pojedynczy ludzie i korporacje medialne gromadzą wokół siebie w sieci duże społeczności, które czerpią wiedzę o świecie właśnie z informacji rozpowszechnianych w danej grupie. Dzięki możliwości dotarcia do tak szerokich rzesz odbiorców, podmioty te zyskują olbrzymi wpływ na społeczeństwo. Także rządy niektórych państw, jak Federacja Rosyjska, Turcja czy Chiny, wykorzystują potencjał Internetu do kreacji postaw społecznych, popierających ich koncepcje władzy. Przykładem może tu być proceder wykorzystywania „trolli”, czyli twórców treści internetowych zatrudnianych przez rządy państw w celu szerzenia propagandy bądź „hejtowania” treści nieprzychylnych władzy³. Proceder ten wykorzystywany jest również w sferze międzynarodowej do wywierania wpływu na inne państwa.

Czy zatem w związku z wykorzystywaniem technologii medialnych przez przeczące prawom człowieka i celujące w zapanowanie nad ludzkimi umysłami podmioty, wolność mediów należy traktować jedynie w aspekcie pozytywnym, czy raczej mieć świadomość związanych z tą ideą potencjalnych zagrożeń? Człowiek ma bowiem wolność do swobodnego rozprzestrzeniania informacji, ale też wolność od instytucjonalnej czy systemowej propagandy, która wykorzystuje wolność mediów do „hejtowania” innego niż propagowane przez władze polityczne myślenia lub propagowania własnych, niekoniecznie pozytywnych idei. Nie wszystkie państwa doceniają dziś pozytywną wartość wolności mediów, a niektóre z nich, jak również niektóre podmioty ekonomiczne i społeczne, wykorzystują na szeroką skalę ten stan rzeczy dla realizacji swoich partykularnych interesów, sprzecznych z interesem publicznym. Niebezpieczeństwo wykorzystania wolności mediów przeciwko bezpieczeństwu państwa, podstawowego podmiotu stosunków międzynarodowych, jest dziś bardzo duże. Dla celów niniejszego tekstu poddano badaniom aktorów politycznych, ekonomicznych i społecznych oraz ich wpływ na sferę polityczną, ekonomiczną i społeczną w zakresie bezpieczeństwa państwa. Celem badań jest wyłonienie płynących ze strony mediów zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

Bezpieczeństwo państwa

Termin „bezpieczeństwo” jest semantycznie bardzo pojemny i był definiowany – wraz z rozwojem metodologii badań nad bezpieczeństwem państwa – w różnorodny sposób.

³ A. Luhn, *Game of Trolls: the Hip Digi-kids Helping Putin's Fight for Online Supremacy*, „The Guardian”, 18.08.2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/18/trolls-putin-russia-savchuk> [dostęp: 20.03.2016].

Przede wszystkim bezpieczeństwo to określenie stanu państwa postrzegane go przez obywateli i rządzących. To „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”⁴, określany także jako „wolność od zagrożeń, strachu lub ataku”⁵. Politolog Daniel Frei wyróżnia cztery stany bezpieczeństwa państwa w oparciu o obiektywne i subiektywne jego postrzeganie: 1) brak bezpieczeństwa, 2) obsesję niebezpieczeństwa, 3) fałszywe bezpieczeństwo i 4) bezpieczeństwo. Brak bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy istnieje rzeczywiste zagrożenie i jego postrzeganie jest adekwatne. Stan obsesji niebezpieczeństwa występuje, gdy nieznaczące zagrożenie jest postrzegane jako duże, a stan fałszywego bezpieczeństwa, gdy zagrożenie jest poważne, ale postrzegane jako niewielkie. Stan bezpieczeństwa występuje natomiast wtedy, gdy zagrożenie nie występuje lub jest niewielkie, a jego postrzeganie jest prawidłowe⁶. W tym rozumieniu bezpieczeństwo jest zatem elementem stałym w określonym czasie i opartym na dychotomii „bezpieczeństwo/brak bezpieczeństwa”.

Innym rozumieniem bezpieczeństwa jest postrzeganie go jako procesu, w którym percepcja bezpieczeństwa podlega nieustannym zmianom. Według tej teorii nie istnieje trwały stan bezpieczeństwa, bo jego poczucie podlega ciągłym zmianom pod wpływem uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Pojęcie to definiuje się zatem jako ciągłe działanie podmiotów w celu zapewnienia pożądanego poczucia bezpieczeństwa⁷. W literaturze można również spotkać się z połączeniem tych dwóch definicji i rozumieniem bezpieczeństwa zarówno jako stanu, jak i procesu. W tym ujęciu bezpieczeństwo jest zatem zarówno drogą do celu, jak i celem samym w sobie⁸. Zgodnie z tą definicją – dopóki nie zagraża nam utrata bezpieczeństwa – często nie zdajemy sobie sprawy, czym ono jest i jakie są jego obszary.

Dla niniejszego opracowania szczególnie istotna będzie definicja bezpieczeństwa wyliczająca jego najważniejsze składniki: gwarancję nienaruszalnego przetrwania państwa oraz swobodę jego rozwoju. Kluczowe jest rzecz jasna przetrwanie państwa, a więc jego granic (terytorium), ludności (społeczeństwa) czy instytucji (władzy)⁹, bez spełnienia tego warunku nie można w ogóle mówić o bezpieczeństwie państwa. Ale warty podkreślenia jest także drugi z wymienionych składników – swoboda rozwoju państwa – zwłaszcza że często używa się terminu „bezpieczeństwo” w znaczeniu negatywnym – braku zagrożenia jedynie dla istnienia danego podmiotu, zapominając o jego rozwoju. Tymczasem ten składnik bezpieczeństwa, rozumiany jako ochrona wartości danego państwa i możliwość co

⁴ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15.

⁵ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 49–50.

⁶ D. Frei, *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik*, Stuttgart 1977, s. 17.

⁷ J. Stańczyk, *op. cit.*, s. 18.

⁸ J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa 1984, s. 18.

⁹ R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 16.

najmniej dorównywania przez nie w rozwoju cywilizacyjnym innym podmiotom stosunków międzynarodowych, ma również kolosalne znaczenie. Jeśli bowiem dany podmiot nie rozwija się – gdy robią to pozostałe – traci swoją pozycję relacjach z nimi¹⁰.

Na przełomie XX i XXI w., wraz z zakończeniem wyścigu zbrojeń, wydawać się mogło, że czas wielkich wojen przeminął i odtąd ludzkość skupiać się będzie na rozwoju gospodarczym, możliwym dzięki demokratycznej formie sprawowania władzy. Rozpad systemu dwóch opozycyjnych bloków ujawnił jednak nowe wyzwania i problemy, co sprawia, że zagadnienie bezpieczeństwa państwa zyskuje dziś na znaczeniu¹¹. Obecnie coraz częściej dostrzega się – oprócz militarnych – także jego pozamilitarne aspekty. Należy też zwrócić uwagę na tendencję do ciągłego poszerzania przedmiotowego zakresu pojęcia bezpieczeństwa o nowe pola zainteresowań. Powszechnie wyróżnia się pięć głównych rodzajów bezpieczeństwa: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne¹², jednak równolegle istnieją rozmaite inne podziały, eksponujące takie zagadnienia jak bezpieczeństwo energetyczne, żywieniowe czy informacyjne. Warto zauważyć, że zbiór zainteresowań badaczy tego zagadnienia nie jest zamknięty i nieustannie dostrzega się wpływ kolejnych czynników na bezpieczeństwo narodowe¹³. Wiele z nich towarzyszyło państwom od początku ich istnienia, pod wpływem globalizacji ich rola ulega jednak w ostatnim czasie zmianie. Niektóre natomiast – np. zagadnienie cyberprzestępczości – dopiero zaczyna ujawniać swe znaczenie pod wpływem rozwoju Internetu.

Spoleczne oddziaływanie mediów

Media i ich wpływ na odbiorców stanowią przedmiot zainteresowania badaczy od początku XX w. Pierwsze obserwacje wykazywały, że działają one na ludzi na podobieństwo pocisku czy zastrzyku – bezpośrednio i natychmiastowo. Późniejsze badania nie potwierdziły jednak tej teorii i obecnie uznaje się raczej, że media wywierają wpływ długoterminowo i w sposób pośredni¹⁴. Nie zmienia to faktu, że skumulowany, docierający do odbiorcy ze wszystkich stron przekaz medialny może implementować pewne wartości, elementy kultury i poglądy i zamiast rozszerzać – to w rezultacie zawęźa postrzeganie świata. Odbywa się to zgodnie z teorią *framingu*, która zakłada, że media do pewnego stopnia „ramują” rzeczywistość, czyli podkreślają niektóre jej aspekty, a inne z kolei pomijają (celowo lub

¹⁰ J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe – pojęcie, charakter, uwarunkowania*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 16.

¹¹ *Ibidem*, s. 13.

¹² R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa...*, s. 18.

¹³ J. Marczak, *op. cit.*, s. 19.

¹⁴ M. Mrozowski, *Media masowe. Władza, rozrywka i biznes*, Warszawa 2001, s. 374–377.

nie), kreując w głowach odbiorców pożądaną przez siebie wizerunek świata¹⁵. Inną teorią tłumaczącą współczesne oddziaływanie mediów jest koncepcja spirali milczenia, według której opinie prezentowane w mediach masowych skłaniają osoby o podobnych poglądach do ich otwartego wyrażania (i w ten sposób wzmacniania danej opinii), ponieważ czują one „poparcie społeczeństwa”, natomiast głosy przeciwnie do treści prezentowanych w mediach są niejako wyciszane, ponieważ osoby o takich poglądach obawiają się je ujawniać, przyjmując, że media są głosem „większości społecznej”¹⁶. Obie powyższe teorie zakładają duży, lecz niebezpośredni i rozłożony w czasie wpływ mediów na społeczeństwo. To właśnie poprzez oddziaływanie na opinię publiczną społeczne oddziaływanie mediów ujawnia się najmocniej.

We współczesnym świecie media masowe stanowią nieodłączny element społeczeństw i procesów w nich zachodzących. Wraz ze wzrostem znaczenia informacji w gospodarce państw w XX i XXI w. oraz tworzeniem się społeczeństwa informacyjnego, ich rola również wzrasta. Przyczynia się do tego proces globalizacji, który wpływa na szybkość rozpowszechniania się informacji i pozwala na tworzenie się globalnych konglomeratów medialnych o ogromnych wpływach. Sama informacja z kolei przyspiesza i napędza proces globalizacji poprzez takie wynalazki jak Internet. W tej sytuacji, gdy w stosunkach międzynarodowych powoli wspomina się już o nowych aktorach, którymi mają być ogromne korporacje międzynarodowe, m.in. medialne, a wpływ mediów i rozpowszechnianych przez nie informacji wydaje się bardzo znaczący, należy uznać, że przekazy medialne mogą być ważnym elementem bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego ze strony mediów wynikają w tym przypadku wprost z wolności wypowiedzi, uznawanej powszechnie za wartość wyłącznie pozytywną. Media wpływają bowiem na postawy społeczne, wychowują, socjalizują, narzucają dominujące nurty kultury, kształtują poglądy i zachowania polityczne. Oddziałują zatem na opinię publiczną, a ta tworzy presję, która prze polityków do konkretnych działań, mogących z kolei oddziaływać na pozostałe rodzaje bezpieczeństwa państwa. Co ciekawe, media traktowane są współcześnie jako niezależna „czwarta władza”, kontrolująca pozostałe trzy władze – sądowniczą, ustawodawczą i wykonawczą – ale należy zauważyć, że są one w większości własnością prywatną i wyrażają często poglądy swoich właścicieli, niejednokrotnie olbrzymich, transnarodowych korporacji medialnych. Można zatem przyjąć, że media do pewnego stopnia oddziałują na bezpieczeństwo polityczne, społeczne i ekonomiczne państwa, lobbując na rzecz swoich właścicieli, a także państw, z których się wywodzą.

¹⁵ R.M. Entman, *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, „Journal of Communication” 1993, nr 43, s. 51–58.

¹⁶ E. Noelle-Neumann, *The Spiral of Silence: a Theory of Public Opinion*, „Journal of Communication” 1974, nr 24, s. 43–51.

Analiza medialnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa

Dla celów niniejszych badań zestawiono trzy obszary oddziaływania mediów z aktorami, którzy starają się wywrzeć wpływ na opinię publiczną za ich pośrednictwem. Wyróżniono oddziaływanie polityczne, ekonomiczne i społeczne. Oddziaływanie polityczne polega na wpływaniu na politykę państwa i jego ośrodki decyzyjne, ekonomiczne skupia się na gospodarce i rynku państwa, zaś oddziaływanie społeczne oznacza wpływ na świadomość społeczną i kulturę danego państwa. Aktorzy oddziałujący za pomocą mediów zostali podzieleni na politycznych (państwa, organizacje polityczne), ekonomicznych (przedstawiciele biznesu) oraz społecznych (organizacje pozarządowe, pojedyncze osoby). Zestawienie tych czynników przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Możliwe sfery oddziaływania aktorów na bezpieczeństwo państwa

		Oddziaływanie		
		polityczne	ekonomiczne	społeczne
Aktorzy	polityczni	PP	PE	PS
	ekonomiczni	EP	EE	ES
	społeczni	SP	SE	SS

Źródło: opracowanie własne.

Wyróżnia się dwie sfery oddziaływań na bezpieczeństwo państwa: wpływ zewnętrzny i wewnętrzny. Pierwszy z nich to taki, w którym podmiot oddziałujący znajduje się poza państwem, którego bezpieczeństwo jest rozpatrywane (zagrożenie następuje ze strony innych państw, olbrzymich, międzynarodowych korporacji medialnych oraz zagranicznych grup interesów, a także ze strony międzynarodowych organizacji pozarządowych). Wpływ wewnętrzny natomiast to taki, w którym aktorzy znajdują się wewnątrz rozpatrywanego państwa (rodzime partie polityczne, prywatne firmy medialne lub rozmaite grupy interesów, a nawet zaangażowani politycznie obywatele). Kreowanie obrazu medialnego przez wspomniane wyżej grupy nie zawsze jest działaniem celowym. Zdarza się bowiem, że jest on powielany spontanicznie, ze względu na stereotypy, zaszłości historyczne czy narodowe uprzedzenia. W artykule analizie poddano tylko wpływ zewnętrzny realizowany celowo.

Wpływ aktorów politycznych

Jednym z najmocniej podkreślanych medialnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa jest wpływ polityczny ze strony innych państw. Dotyczy to głównie mediów państwowych (publicznych), które państwo może najściślej kontrolować. Doktryny rządu są jednak wyrażane także poprzez media prywatne, powiązane

z nim politycznie lub finansowo albo po prostu związane ideologicznie z panującym reżimem. Wpływ obcego państwa może być realizowany przez: 1) oddziaływanie na społeczeństwo własnego państwa, 2) oddziaływanie na społeczeństwo państwa, którego bezpieczeństwo jest rozpatrywane (zwanego dalej „Państwem Zagrożonym”) oraz 3) oddziaływanie na społeczeństwa innych (trzecich) państw.

Pierwszy przypadek zachodzi, gdy media państwowe przedstawiają swoim obywatelom wizerunek innego państwa (Państwa Zagrożonego) w sposób mający na celu wywołanie u nich określonych poglądów czy reakcji. Istotą tego typu zagrożenia jest wywieranie wpływu na społeczeństwo w taki sposób, by nabrało ono negatywnego czy nawet wrogiego stosunku do Państwa Zagrożonego, co może mieć rozmaite skutki, sięgające nawet przekonania społeczeństwa o konieczności wystąpienia konfliktu zbrojnego w obronie przed rzeczywistym czy wykreowanym wrogiem. Są to działania najczęstsze (na małą skalę) i trudne do zwalczania, co wynika zarówno z suwerenności państw, jak i z wolności mediów. Z jednej więc strony treści medialne jawnie krytykujące Państwo Zagrożone są postrzegane jako celowa, wroga działalność innego państwa (wrogie treści są dementowane przez Państwo Zagrożone, a w poważniejszych przypadkach dochodzi do wymiany not na szczeblu dyplomatycznym), z drugiej jednak – atakujący często odpowiadają, że wolne media mają prawo publikować to, co jest ich zdaniem istotne z punktu widzenia opinii publicznej, a demokratyczne państwo nie ma (i nie może mieć) na to wpływu. Często takie tłumaczenie się wolnością mediów jest jedynie próbą zamaskowania swoich działań w oczach społeczności międzynarodowej.

Podobny rodzaj wpływu zachodzi w przypadku, gdy media danego państwa publikują treści wrogie wobec Państwa Zagrożonego skierowane do obywateli państw trzecich. Sytuacja taka powinna być rozpatrywana zwłaszcza w dzisiejszym zglobalizowanym świecie, w którym występują wielkie światowe korporacje medialne, i wobec istnienia kilku powszechnych języków, używanych przez obywateli różnych państw, (hiszpański, angielski, francuski czy arabski). Grupy państw posługujących się podobnym językiem, o podobnej kulturze politycznej oraz łańdź społeczny jednocześnie się dziś w większe kręgi nie tylko kulturowe, ale także polityczne (na przykład tworzą organizacje międzynarodowe o zasięgu regionalnym). W takich zgrupowaniach państw treści propagowane przez jedno z nich mogą w łatwy sposób zostać przyjęte przez inne. Przykładem mógłby tu być wpływ telewizji Al Jazeera jako medium integrującego państwa z kręgu kultury arabskiej¹⁷. Ale media, z pozoru produkujące treści na rynek krajowy, mogą mieć taką renomę, że obywatele innych państw będą chcieli uzyskać do nich dostęp – równocześnie wystawiając się na ich wpływ. Media takie często zdają sobie sprawę z istnienia swoich zagranicznych odbiorców i mogą kreować treści tak, by promować lub negować pewne poglądy na temat Państwa Zagrożonego. Konfrontację

¹⁷ P. Sierpień, *Arabski punkt widzenia – Al Jazeera*, Portal Spraw Zagranicznych, 8.02.2009, <http://www.psz.pl/124-polityka/przemyslaw-sierpien-arabski-punkt-widzenia-al-jazeera> [dostęp: 12.04.2016].

interesów Państwa Zagrożonego z wpływem wolnych mediów można więc dostrzec także i tu. Przynależność narodowa danego medium bywa w tym przypadku rozmyta i trudno przypisać celowość tego typu działań któremukolwiek państwu.

Najbardziej bezpośredni i niebezpieczny rodzaj wpływu medialnego to propaganda wymierzona przeciwko Państwu Zagrożonemu i szerzona przez inne państwo na jego terytorium, w jego języku. Do takich działań dochodziło już w okresie II wojny światowej, kiedy to propaganda rządu Adolfa Hitlera była rozpowszechniana za pośrednictwem radia także na terenach, które naziści zamierzali wkrótce zaatakować lub w państwach, które były im wrogiem¹⁸. Podobna sytuacja ma miejsce także dziś, w dobie Internetu. Jego globalny zasięg jest wykorzystywany przez państwa do szerzenia propagandy w języku Państwa Zagrożonego. Dzieje się to głównie poprzez stworzone specjalnie w tym celu strony internetowe, blogi lub za pomocą komentarzy pod treściami w mediach społecznościowych i na popularnych w Państwie Zagrożonym portalach informacyjnych. Przykładem akcji tego typu jest działalność prokremlowskich „trolli”, czyli twórców treści internetowych, zatrudnianych przez rosyjski rząd w celu szerzenia propagandy zarówno w swoim, jak i innych państwach poprzez pisanie blogów i komentarzy przedstawiających sfałszowane informacje lub bazujących na narodowych antypatiach¹⁹. Niewątpliwie wolność słowa także i w tym przypadku mogłaby posłużyć jako wytłumaczenie, zwłaszcza że nadawcom treści zależy, by nie zostali oni zidentyfikowani przez obywateli Państwa Zagrożonego – takie działanie, raz odkryte i udowodnione, jest zwykle uznawane za rodzaj ataku i demonstracji wrogości, w przeciwieństwie do opisanej wyżej aktywności danego państwa na własnym terenie. Potwierdzenie celowości i zorganizowanego charakteru zabiegów tego typu mogłoby nawet zostać uznane za wypowiedzenie wojny informacyjnej.

Oddziaływanie aktorów politycznych autorka niniejszego artykułu opisała w tekście *Wizerunek polskich wyborów prezydenckich w 2015 r. Analiza zawartości prasy USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec*, gdzie zbadała po dwa dzienniki z każdego z wymienionych państw (czołowe pod względem czytelnictwa w danym państwie, ale niebędące tabloidami oraz reprezentujące przeciwne bieguny sfery politycznej)²⁰. Analiza zawartości prasy oraz porównanie prezentowanego przez te gazety obrazu wyborów prezydenckich w Polsce, jak również kandydatów i partii z nimi związanych, pokazały bardzo krytyczną postawę mediów tych państw do zmiany władzy w Polsce. Szczególnie emocjonalne i negatywne nastawienie do wygranej kandydata Prawa i Sprawiedliwości (PiS), Andrzeja Dudy, w wyborach prezydenckich w 2015 r. było prezentowane przez media niemieckie – media brytyjskie i amerykańskie przedstawiały wydarzenia w sposób bardziej powściągliwy

¹⁸ J. Sobczak, *Polska w propagandzie i polityce III Rzeszy w latach 1939–1945*, Poznań 1988, s. 289.

¹⁹ A. Luhn, *op. cit.*

²⁰ K. Lorenc, *Wizerunek polskich wyborów prezydenckich w 2015 r. Analiza zawartości prasy USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec*, „Arena. Sprawy Międzynarodowe” 2015, nr 17, s. 24–32.

i starały się spojrzeć na sytuację z wielu stron. Dodatkowo media niemieckie snuły wizje negatywnych wydarzeń mogących nastąpić po wyborze na prezydenta kandydata PiS, mimo że obiektywna wiedza o polskim systemie politycznym pokazuje, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma niewielką władzę polityczną i nie jest w stanie samodzielnie przeprowadzić reform, których obawiały się niemieckie media. Taki a nie inny opis wyborów w Polsce przez niemieckie gazety tłumaczyć należy więc próbą wywierania wpływu politycznego i ekonomicznego przez aktorów politycznych lub ekonomicznych.

Wpływ polityczny aktorów politycznych (PP)

Aktorzy polityczni mogą za pomocą mediów oddziaływać na społeczeństwo, a w konsekwencji na państwo na różne sposoby: politycznie, ekonomicznie i społecznie. Szczególnie zgubny dla bezpieczeństwa państwa bywa medialny wpływ polityczny (PP), stanowiący często próbę wpływania na konkretne decyzje Państwa Zagrożonego, a nawet przejęcia w nim władzy. Jak wskazano wyżej, media wpływają na wizerunek Państwa Zagrożonego za granicą: przekonują własnych obywateli o „winie” i negatywnych cechach bądź wrogim zachowaniu tego państwa, czym uzyskują społeczne poparcie dla agresywnej polityki wobec niego. Podobne działania następują wobec obywateli państw trzecich – tu wpływ medialny ma większą wagę, bo nastawia całą społeczność międzynarodową przeciwko Państwu Zagrożonemu. Cel takich działań to zazwyczaj zmuszenie Państwa Zagrożonego do pewnych ustępstw. Najgroźniejszym rodzajem wpływu politycznego jest oddziaływanie na politykę wewnętrzną państwa. Przekonanie społeczeństwa do swoich racji przez obce mocarstwo (oczywiście bez ujawniania nadawcy komunikatu) może bowiem skutkować naciskami społecznymi na rządzących Państwem Zagrożonym, by podjęli taką a nie inną decyzję korzystną dla obcego podmiotu. Przykładem tego typu działań mogłoby być popieranie jednego z obozów politycznych w Państwie Zagrożonym i takie prezentowanie go w mediach, by wyborcy zdecydowali o przejęciu przezeń władzy, np. podczas następnych wyborów.

Wpływ ekonomiczny aktorów politycznych (PE)

Podobnym zewnętrznym oddziaływaniem innych państw na Państwo Zagrożone jest ich wpływ ekonomiczny (PE). Celem jest tu głównie podjęcie przez Państwo Zagrożone działań niekorzystnych dla niego gospodarczo, ale za to odpowiadających interesom państwa wywierającego nań wpływ medialny. Następuje to poprzez przekonywanie społeczeństwa o pewnych racjach czy prezentowanie niekompetencji rządzących tak, by wpłynąć na nastroje społeczne. W tym celu stosuje się wiele technik perswazyjnych, od prezentowania różnorodnych argumentów po straszenie obywateli skutkami decyzji przeciwnej do propagowanej przez obce państwo. Podmioty, które na takiej działalności zyskują, to głównie firmy krajowe lub międzynarodowe o kapitale należącym do obywateli kraju, który taką działalność medialną prowadzi.

Wpływ społeczny aktorów politycznych (PS)

Oddziaływanie społeczne aktorów politycznych (PS) jest rodzajem długoterminowego wpływu medialnego. Najlepszym przykładem jest tu dyskutowana od lat 70. XX w. dominacja kulturowa USA, która zdaniem niektórych badaczy jest ściśle związana z dominacją polityczną Stanów Zjednoczonych na świecie. Oddziaływanie kulturowe (a więc również przez media) może bowiem być użyte w celu uzasadnienia wpływów politycznych i ekonomicznych państwa. Edward Said w książce *Orientalism* twierdzi, że dominacja kulturowa może poprzedzać dominację polityczną i przyczyniać się do jej stworzenia w taki sposób, że jedne państwa przekazują innym swoje własne koncepcje i idee na temat otaczającego świata²¹. Z kolei Edward Shils przedstawia teorię centrum i peryferii, pokazującą, że państwa nie tyle wpływają na siebie kulturowo w dowolnym stopniu, ile raczej pewne państwa mają kulturę dominującą (centrum), a pozostałe (peryferie) muszą podporządkować tej rozszerzającej swój zasięg kulturze swoje normy i wartości²². Takim państwem dominującym, czyli stanowiącym centrum imperializmu kulturowego, są od zakończenia II wojny światowej Stany Zjednoczone. Teza ta występuje między innymi w pracach Jeremy'ego Tunstalla²³, który w imperializmie kulturowym Stanów Zjednoczonych widzi zagładę lokalnych kultur i wartości, oraz Herberta Schillera²⁴, który zauważa ponadto ekonomiczny wpływ mediów amerykańskich. Nie dziwi więc, że państwa o słabszej pozycji w globalnym biznesie medialnym, w zagranicznych przekazach dostrzegają zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa społecznego. Spór pomiędzy zwolennikami swobodnego przepływu informacji oraz państwami starającymi się chronić swą kulturę i wartości trwa do dziś.

Wpływ aktorów ekonomicznych

Aktorzy ekonomiczni to prywatne przedsiębiorstwa na tyle duże, że są w stanie wywierać wpływ na funkcjonowanie innych podmiotów, a nawet całej gospodarki. Tradycyjnie, by osiągnąć swoje cele, korzystają z mniej lub bardziej jawnej pomocy państwa – poprzez jego politykę i dyplomację. Dziś należy jednak zwrócić uwagę na nowych aktorów w stosunkach międzynarodowych, jakimi są wielkie, światowe korporacje, których obroty bywają często większe od budżetów średniej wielkości państw²⁵. Mogą one dzięki swoim wpływom oddziaływać na media pośrednio (a więc za pośrednictwem państw, jak wskazano wyżej)

²¹ E. Said, *Orientalism*, London 1977, s. 5–6.

²² E. Shils, *Center and Periphery: Essays in Macrosociology*, Chicago 1975, s. 1–16.

²³ J. Tunstall, *The Media Are American*, London 1977, s. 17–19.

²⁴ H. Schiller, *Communication and Cultural Domination*, White Plains, NY 1976, s. 5–7.

²⁵ M. Peter-Wirski, *Firmy silniejsze niż państwa*, Stosunki Międzynarodowe, 27.04.2010, <http://www.stosunki.pl/?q=content/firmy-silniejsze-ni%C5%BC-pa%C5%84stwa> [dostęp: 12.04.2016].

lub bezpośrednio: własną siłą ekonomiczną (np. opłacanie – lub nie – reklam w danym medium) albo poprzez nabywanie mediów na własność (może to być działalność główna, poboczna lub jedynie zakup udziałów w poszczególnych mediach). Biorąc pod uwagę skomplikowanie struktur globalnych korporacji, posiadających niejednokrotnie oddziały pozornie zupełnie niezwiązane z korporacją-matką, analiza wpływów gospodarczych aktorów ekonomicznych jest bardzo trudna. Wraz z rozmyciem własności i odpowiedzialności, tego typu zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa staje się szczególnie niebezpieczne, gdyż trudno zidentyfikować jednostkowego sprawcę. Dodatkowo korporacje medialne niejednokrotnie nadużywają pojęcia wolności mediów, stojąc na stanowisku, że „media to my” i że wolność mediów oznacza przyzwolenie na ich dowolne poczynania, bez żadnej odpowiedzialności czy możliwości kontroli (nawet prawnej) ze strony państw, na których terenie działają.

Wpływ polityczny aktorów ekonomicznych (EP)

Zagrożenie polityczne ze strony aktorów ekonomicznych (EP) przez media jest szczególnym rodzajem zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Polega na nabyciu własności mediów w danym państwie przez zewnętrzne korporacje, a następnie wykorzystywanie tej własności do działalności politycznej i wywierania wpływu na rządzących, w celu przeforsowania konkretnych decyzji, politycznych lub ekonomicznych – wszak dziennikarz zobowiązany jest do przestrzegania polityki redakcyjnej (a więc poleceń właściciela)²⁶. Nabycie medium jest zatem prostym sposobem, by bezpośrednio wpływać na publikowane przez nie treści i tu pojawia się tu pytanie, kto właściwie jest podmiotem wolności mediów: dziennikarz czy właściciel medium. W odróżnieniu od opisywanego wcześniej wpływu ze strony państw, podmioty gospodarcze działają na terenie Państwa Zagrożonego zazwyczaj jako odrębne, dedykowane dla danego państwa firmy medialne i publikują w języku w tym państwie używanym. W ten sposób ich treści mogą wywrzeć większy wpływ na społeczeństwo.

Aktorzy ekonomiczni mogą być jedynymi właścicielami danego medium lub tylko jego udziałowcami (w tej drugiej sytuacji ich cele polityczne stają się jeszcze trudniejsze do odkrycia). Aby umożliwić sobie wywieranie wpływu na politykę Państwa Zagrożonego, firmy mogą założyć własne media (np. oddział krajowy medium funkcjonującego już w innych państwach) – wtedy własność ta jest widoczna nawet dla przeciętnego obywatela; mogą też zakupić, przejąć lub dokonać fuzji z medium już działającym w danym państwie, o ustalonej renomie i grupie odbiorców – wtedy własność, a więc i interesy danego właściciela są ukryte i medium takie może „udawać” medium krajowe, zwiększając możliwość wywierania wpływu na nieświadomych celów nadawcy odbiorców.

²⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. z 1984 r., nr 5, poz. 24.

Wpływ ekonomiczny aktorów ekonomicznych (EE)

Działalność ekonomiczna aktorów ekonomicznych (EE) za pomocą mediów bywa często ukryta i trudno poddaje się analizie. Jest ona także niejednokrotnie powiązana z wpływem politycznym tychże aktorów. Dzięki znacznym nakładom finansowym globalne korporacje medialne są w stanie pokonać istniejącą w Państwie Zagrożonym konkurencję na rynku medialnym, także jego media państwowe (publiczne). Nie służy to z pewnością zachowaniu obiektywizmu i pluralizmu, zwłaszcza gdy w jakiejś części rynku medialnego dojdzie do stworzenia monopolu czy oligopolu, który tworzy sytuację fałszywej różnorodności na rynku medialnym: użytkownicy treści są przekonani, że wybierają najbliższe ich światopoglądowi media, a w rzeczywistości, zgodnie z teorią *framingu*, nie mają niemal żadnego wyboru i otrzymują informacje z wycinka rzeczywistości politycznej, gospodarczej czy społecznej korzystnego dla właściciela medium. Przykładem ekonomicznego oddziaływania tego typu jest tworzenie pożądanego wizerunku firm czy sztuczne kreowanie popytu na niektóre dobra przy pomocy mediów. Podobne zagrożenie stanowi też kreowanie przez zagraniczne media wizerunku państwa jako marki parasolowej dla produktów z niego pochodzących. Przykładem mogą być niemieckie samochody czy japońska elektronika, do tego stopnia znane ze swej dobrej jakości, że konsumenci wybierają je chętniej, mimo że produkty z ich własnego państwa mogą spełniać wyższe standardy jakościowe. Może to być niebezpieczne dla rodzimej gospodarki Państwa Zagrożonego, której wytwory nie mają równie silnych i promowanych marek czy wartościowej marki parasolowej.

Wpływ społeczny aktorów ekonomicznych (ES)

Oprócz wpływu politycznego czy ekonomicznego, aktorzy ekonomiczni mogą także wywierać wpływ społeczny (ES). Jak wspomniano wyżej, dominacja kulturowa przejawia się także na poziomie wartości czy wzorów zachowań. Przykładem może tu być upowszechnienie kapitalizmu przez zachodnie media, szczególnie filmy. Prezentowane w nich wartości (np. konsumpcjonizm, indywidualizm), wzorce zachowań (np. zakupy jako rozrywka, sposób spędzania wolnego czasu) czy nawet bezpośrednio produkty (*product placement*) niewątpliwie wywierają wpływ na przekonania społeczeństw, w których dotychczas występował odmienny model gospodarczy. Przykładem może być „kuszenie” społeczeństw bloku wschodniego za pomocą filmów prezentujących „amerykański sen”.

Wpływ aktorów społecznych

Oddziaływanie aktorów społecznych jest często pomijane w rozważaniach o bezpieczeństwie państwa, co może dziwić, jeśli wziąć pod uwagę jego rosnącą siłę i znaczenie. Pod tym pojęciem w niniejszym artykule rozumie się oddolne działania społeczeństw i poszczególnych ich członków, odbywające się za pośrednic-

twem mediów. Mogą to więc być zorganizowane grupy, skupione wokół jakiejś działalności, zazwyczaj organizacje pozarządowe typu *non profit* (NGO), ale także pojedyncze osoby. Takie oddziaływanie nie było dotąd możliwe z powodów finansowych i wskutek ograniczonego dostępu obywateli do mediów. Jednak w czasach gdy do zdobycia popularności i wielotysięcznych często rzesz zwolenników nie są konieczne olbrzymie fundusze, a jedynie dostęp do globalnej sieci, tego typu podmioty mają duże – i coraz większe – znaczenie. Rozwój Internetu i mediów społecznościowych umożliwia znaczącej części społeczeństwa udział w komunikacji medialnej. Takie podejście odzwierciedla doktryna komunikowania uczestniczącego, która przeciwstawia się jednokierunkowemu przekazowi – od mediów do odbiorców – i zaleca, by jednostki i grupy społeczne miały również prawo głosu w mediach²⁷. Na poziomie organizacji międzynarodowych zostało to wyrażone w postaci idei nie tyle wolności słowa, prasy czy mediów, ile ogólnie wolności ekspresji, przynależnej każdemu człowiekowi²⁸. W obliczu takich trendów państwo powinno jednak nie tylko zapewnić swym obywatelom realizację tej wolności, ale także dostrzegać potencjalne związane z nią zagrożenia.

Wpływ polityczny aktorów społecznych (SP)

Oddziaływanie polityczne aktorów społecznych (SP) przez media można podzielić na działanie grup zorganizowanych oraz osób prywatnych. Pierwsza kategoria aktorów to najczęściej międzynarodowe NGO, czyli organizacje pozarządowe, zakładane oddolnie przez grupy obywateli różnych państw. Rozwój mediów, zwłaszcza Internetu, umożliwia tym grupom organizację i zarządzanie, rekrutację nowych członków, zbieranie funduszy oraz, co najważniejsze, informowanie osób z całego świata o swojej działalności. Tego typu grupy mają niejednokrotnie możliwość dyskredytowania państw lub – przeciwnie – budowania ich pozytywnego wizerunku na skalę globalną. W ten sposób starają się one wymusić na rządzących poszczególnymi państwami działania zgodne z profilem ideologicznym danej NGO. Przykładem może być działalność organizacji ekologicznych, niejednokrotnie paraliżująca decyzje danego państwa, które zdaniem tych grup mogłyby się okazać niszczące dla środowiska naturalnego. Odbywa się to często w formie protestów i publicznego krytykowania poczynąń rządu za pośrednictwem własnych mediów (głównie internetowych) lub poprzez wzbudzenie zainteresowania mediów tradycyjnych. Skutkiem takiej działalności jest niejednokrotnie konieczność rezygnacji przez państwo z zamierzonych działań z powodu nacisków opinii publicznej.

Druga kategoria aktorów społecznych obejmuje pojedyncze osoby, które dzięki Internetowi i nowym mediom mogą w stopniu znacznie większym niż dotychczas wpływać na innych członków społeczeństwa i to nawet na skalę światową – Internet staje się bowiem ogólnodostępny, a liczba jego użytkowników stale

²⁷ M. Mrozowski, *op. cit.*, s. 206–208.

²⁸ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka...

wzrasta. W przypadku wpływu politycznego warto zwrócić uwagę na działalność tzw. dziennikarzy obywatelskich, którzy kierowani własnymi, nie zawsze szczytnymi pobudkami, rozpowszechniają treści samodzielnie lub dostarczają je mediom tradycyjnym. Wchodzą oni, celowo lub przypadkiem, w posiadanie treści, których upublicznienie może wywołać groźny dla bezpieczeństwa państwa kryzys. Społeczeństwo uważa ich za „jednego spośród siebie”, przez co zaufanie do przekazywanych przez nich treści jest znaczące, a ich wpływ – bardzo duży. Przykładem są tu działania Edwarda Snowdena²⁹ czy Juliana Assange’a³⁰, którzy ujawnili tajemnice państwowe szerokiej grupie odbiorców. Internetowi liderzy opinii wraz z dużą rozpoznawalnością uzyskują też społeczne zaufanie. Ten kapitał mogą następnie wykorzystać w celu wpłynięcia na swych czytelników, także pod względem prezentowanych poglądów politycznych. W tym przypadku ludzie ufają nie tylko ujawnionym przez liderów opinii faktom, ale też ich opiniom w danej sprawie.

Wpływ ekonomiczny aktorów społecznych (SE)

Wpływ ekonomiczny aktorów społecznych (SE) poprzez media jest zagadnieniem zbliżonym do wpływu politycznego i polega na oddziaływaniu na decyzje ekonomiczne państwa. Motywy takich działań zazwyczaj bywają trudne do odgadnięcia. Często celem jest uzyskanie korzyści finansowych, np. poprzez szantażowanie ujawnieniem niewygodnych informacji. Bywa też, że motywację stanowią względy etyczne (działalność dla dobra społecznego), a nawet chęć zdobycia popularności i sławy. Co więcej, działania takie bywają nieskoordynowane i nieprzemyślane – i mogą łatwo wymknąć się spod kontroli samym inicjatorom. Analiza wpływu aktorów społecznych pozwala stwierdzić, że zarówno zorganizowane, jak i jednoosobowe działania tego typu często jedynie z pozoru stanowią działalność oddolną i przy rozpatrywaniu podobnego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa należy brać ten fakt pod uwagę. Zdarza się bowiem, że pozornie prywatne, oddolne inicjatywy bywają organizowane przy wsparciu lub nawet z inspiracji innych państw lub aktorów ekonomicznych. Należy również zauważyć, że wobec coraz większej ilości otrzymywanych przez każdą osobę informacji, rosnącej świadomości społecznej i coraz większej możliwości tworzenia i publikowania treści, zagrożenia ze strony aktorów społecznych będą rosły w siłę.

Wpływ społeczny aktorów społecznych (SS)

Ważnym polem działalności aktorów społecznych za pomocą mediów jest wpływ społeczny (SS). Dzięki osobistemu oddziaływaniu oraz łatwemu powielaniu i upowszechnianiu treści są oni bowiem w stanie zmienić zapatrywanie społeczeństw

²⁹ G. Greenwald, E. MacAskill, L. Poitras, *Edward Snowden: the Whistleblower behind the NSA Surveillance Revelations*, „The Guardian”, 11.06.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance> [dostęp: 12.04.2016].

³⁰ *We Steal Secrets: the Story of WikiLeaks*, film dokumentalny, reż. A. Gibney, USA 2013.

na różne kwestie. Przykładem mogą być wspomniane wcześniej ruchy proekologiczne, które w ciągu ostatniego półwiecza diametralnie zmieniły postrzeganie przez społeczeństwa zachodnie otaczającego środowiska – od jego wykorzystywania i zmieniania zgodnie ze swoją wolą, po świadomość konieczności dbania o nie i chronienia go. Internet ułatwia odnalezienie się i zorganizowanie osobom o podobnych problemach czy zapatrywaniach, dotychczas rozproszonym po całym świecie. Mogą one wspólnie przygotowywać różne akcje i kampanie, nigdy nie spotykając się poza internetową rzeczywistością, i mimo to osiągać spektakularne sukcesy w promowaniu swoich idei³¹. Wolny przepływ informacji w Internecie stanowi zgodnie z ideą wolności słowa i mediów sytuację doskonałą, w której każdy może powiedzieć wszystko, dzięki czemu żadna wartościowa idea nie zostanie pominięta – ale umożliwia on także wymianę i propagowanie treści nielegalnych i niebezpiecznych z punktu widzenia porządku publicznego, np. pornografii dziecięcej czy poglądów ksenofobicznych i rasistowskich. Pozwala na swobodny „hejt”, czyli negatywne, obrażające uczestników komentarze w sieci. W ten sposób wzrasta także zagrożenie terroryzmem: Internet ułatwia bowiem terrorystom komunikację, organizację, przekazywanie materiałów szkoleniowych czy wreszcie rozpowszechnianie poglądów i wzbudzanie strachu w społeczeństwie.

Podsumowanie. Bezpieczeństwo medialne

Na podstawie powyższej analizy można zauważyć, że obecnie, w dobie Internetu i globalizacji, przybywa zarówno zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, jak i aktorów, którzy mogą wywierać na nie wpływ. Wyróżnić można aktorów politycznych, ekonomicznych i społecznych, których oddziaływanie obecne jest w sferach politycznej, ekonomicznej i społecznej bezpieczeństwa państwa. Rozwój w tej dziedzinie jest bardzo dynamiczny, powstają nowe media i wzrasta dostęp rozmaitych aktorów zarówno do tworzenia, jak i publikacji treści. W związku z tym wpływ mediów na bezpieczeństwo państw ulega ciągłym przemianom i staje się bardzo złożony. Państwo może więc mieć trudności, aby adekwatnie reagować na kryzysy czy im przeciwdziałać, co osłabia jego pozycję i niejednokrotnie stanowi zagrożenie dla jego rozwoju, a nawet istnienia.

Wobec takich wniosków należy stwierdzić, że hipoteza zakładająca, że wolność słowa i mediów może w dzisiejszych czasach stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa – znajduje potwierdzenie. Równocześnie fałszywy okazuje się dotychczas obowiązujący paradygmat, jakoby wolność słowa i mediów miała jedynie pozytywne implikacje i była jednoznacznie pozytywną wartością. Wraz z rozwojem Internetu może się wydawać, że urzeczywistnieniu uległy nadzieje na całkowitą, dostępną każdemu człowiekowi wolność ekspresji. Jest to jednak wra-

³¹ N. Klein, *No space, no choice, no jobs, no logo*, tłum. H. Pustuła, Izabelin 2004, s. 398–402.

żenie złudne. Wobec ogromnej przestrzeni komunikacyjnej, która pozwala ludziom wyrażać własne opinie, ale także rozpowszechniać treści fałszywe czy szkodliwe, nie można zapominać, że wolność słowa, jak wszystkie wolności, powinna być ograniczona w takim stopniu, w jakim narusza prawa innych osób. Oczywiście jest, że media, a wśród nich osoby nazywające siebie dziennikarzami obywatelskimi, nie chcą rezygnować z dopiero co uzyskanej dzięki Internetowi wolności, dającej im często władzę polityczną, ekonomiczną i społeczną. Także niektóre państwa, zwłaszcza spoza kręgu systemów demokratycznych, wykorzystują powszechność przekonania o wyłącznie pozytywnych skutkach wolności mediów do realizacji swych partykularnych interesów. Należy jednak mieć na uwadze, że rozmaite inne prawa człowieka oraz bezpieczeństwo państw, a więc organizacji tworzonych przez i dla obywateli, bywają w ten sposób zagrożone.

W związku z powyższym aktualności nabiera spór o to, kto i w jaki sposób powinien wyznaczać granice obowiązywania wolności słowa i wolności mediów w sferze publicznej. Jako że podstawowymi aktorami w stosunkach międzynarodowych pozostają państwa, wydaje się, że powinna to być ich rola. Znaczenie mają tu zwłaszcza środki prawne, ale także system wykrywania i penalizacji przestępstw. Oprócz tego, jako że działania za pośrednictwem mediów wymierzone w bezpieczeństwo państwa często trudno zidentyfikować i im przeciwdziałać, państwa powinny także skupić się na metodach ich wykrywania oraz nowych sposobach własnej komunikacji treści, by nie stać się bezwolną ofiarą aktorów zewnętrznych.

Kroki rekomendowane państwom w zakresie bezpieczeństwa medialnego to przede wszystkim: budowanie własnego, pozytywnego i spójnego wizerunku na arenie międzynarodowej, z zastosowaniem nowoczesnych, a nie jedynie tradycyjnych (takich jak prasa, radio, telewizja) środków przekazu, by osłabić wiarygodność potencjalnych ataków; wykrywanie potencjalnych zagrożeń i próba dotarcia do motywów kierujących aktorami; wczesne wykrywanie kryzysów (skala Internetu sprawia, że można nie być świadomym trwającego kryzysu przez bardzo długi czas); szybkie, przemyślane i konsekwentne (spójne) reagowanie na kryzys, zgodnie z zasadami *public relations*; przemyślane reakcje prawne i decyzje dotyczące wdawania się w spór z propagującymi niebezpieczne dla państwa treści; zwrócenie uwagi na fakt, że często stosowanym przez media w ostatnich czasach argumentem jest ograniczanie ich wolności, przedstawiane zgodnie z panującym paradygmatem wolności mediów jako jednoznacznie złe, bez uwzględnienia, że wolność ta nie może być absolutna. Równocześnie państwo powinno zadbać, by w trosce o swoje bezpieczeństwo nie przekroczyć granicy, za którą zaczyna się kontrola mediów i opinii publicznej charakterystyczna dla reżimów totalitarnych i autorytarnych.

Generalnie państwo powinno zrozumieć, że nie jest już jedynym podmiotem na arenie międzynarodowej, także w sferze komunikacyjnej, i musi dostosować się do panujących warunków – poznać zasady gry medialnej tak, by móc oddziaływać na jej przebieg. Nie ma w dzisiejszych czasach zgody (ani technicznej możliwości), by państwa kontrolowały całość przekazów medialnych. Równocześnie

jednak wolność mediów nie może dawać twórcom treści niczym nieograniczonej władzy. Zasadne jest wyróżnienie nowej dyscypliny badań nad bezpieczeństwem – bezpieczeństwa medialnego – zajmującej się realnymi i postrzeganymi zagrożeniami ze strony mediów i za ich pośrednictwem dla istnienia oraz rozwoju państwa, a także metodami przeciwdziałania im za pomocą środków prawnych, gospodarczych i społecznych. Należy też określić, w jaki sposób różne podmioty wpływają na bezpieczeństwo państwa za pośrednictwem mediów oraz zaproponować rozwiązania, przyczyniające się do zwiększenia tego typu bezpieczeństwa.

Freedom of expression and security of state

Modern societies, especially those from the Western hemisphere, strongly believe in the idea that freedom of expression, one of the most important human rights, has only positive effects. It is however worth to mention that in the Internet era the subject of this freedom has broaden and includes now almost every person capable of creating and publishing content. As a result, some political, economical or social actors start to take advantage of freedom of expression. Therefore, it is necessary to find out whether freedom of expression has only positive effects or whether it can pose a threat to the security of state.

Key words: mass media, national security, international security, freedom of expression

Wolność mediów a bezpieczeństwo państwa

W świecie zachodnim mocno zakorzeniło się przekonanie, że wolność słowa i mediów jest jednym z najważniejszych, nienaruszalnych i mających jedynie pozytywne implikacje praw człowieka. W dobie Internetu, podmiot tej wolności uległ jednak poszerzeniu, możliwość publikacji treści ma bowiem obecnie niemal każdy człowiek. Skutkiem tego niektóre podmioty polityczne, ekonomiczne czy społeczne zaczęły wykorzystywać wolność mediów do własnych celów. W takiej sytuacji należy postawić pytanie, czy wolność słowa i mediów ma w dzisiejszych czasach jedynie pozytywne znaczenie, czy raczej może stanowić też zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa: jego ludności, władzy, terytorium oraz rozwoju.

Słowa kluczowe: media, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo międzynarodowe, wolność słowa, wolność mediów

Barbara Ostrowska

PROCESY INTEGRACYJNE W TURYSTYCE EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Turystyka jest obecnie jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się działów światowej gospodarki i ważnym sektorem zatrudnienia. Światowy ruch turystyczny wzrósł z 25 mln turystów w 1950 r. do 1,186 mld turystów w 2015 r., kiedy to co jedenasta osoba pracująca była zatrudniona w sektorach związanych z obsługą turystów. Wpływy z turystyki na świecie wzrosły z 2,1 mld USD w 1950 r. do 1,260 bln USD w 2015 r. Wśród regionów turystycznych świata zdecydowanie największy udział, zarówno w ruchu turystycznym (51,2%), jak i w dochodach (35,8%) ma Europa. Rozwój turystyki i coraz większe jej znaczenie ekonomiczne wpływa na pozytywne przemiany polityczne i społeczne, ale również odwrotnie: przemiany polityczne i społeczne mają wpływ na rozwój turystyki. Współcześnie polityka turystyczna państw jest ściśle powiązana z polityką gospodarczą i służy osiąganiu celów zarówno ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych. Zakres zaangażowania państwa w gospodarkę turystyczną zależy od przyjętego modelu funkcjonowania państwa i prowadzonej polityki zagranicznej. Rola państwa jako regulatora wiąże się z kształtowaniem rozwoju turystyki poprzez jej stymulowanie lub ograniczanie. Obecnie większość państw na świecie ma pozytywny stosunek do rozwoju turystyki i swobodnego przepływu osób w celach turystycznych – dostrzegają w tym korzyści zarówno ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne. W państwach Europy Zachodniej o rozwiniętej

sferze gospodarki turystycznej, polityka turystyczna koncentruje się głównie na osiąganiu celów pozaekonomicznych (np. społecznych, ekologicznych), natomiast w krajach słabiej rozwiniętych gospodarczo główny nacisk kładzie się na osiąganie poprzez turystykę celów gospodarczych i efektów ekonomicznych¹. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie gospodarki turystycznej obejmuje niezmiernie szeroki wachlarz problemów, od tych o charakterze politycznym i gospodarczym po problemy społeczne, ekologiczne i edukacyjne. Integracja we wszystkich tych aspektach jest niezmiernie istotna dla funkcjonowania gospodarki turystycznej.

Celem pracy jest analiza przesłanek integracji europejskiej, wskazanie czynników decydujących o rozwoju turystyki, przedstawienie rozmiarów ruchu turystycznego i dochodów z turystyki w Europie oraz struktury ruchu turystycznego w subregionach Europy, a także zwrócenie uwagi na oddziaływanie globalizacji na rozwój turystyki.

Przesłanki integracji europejskiej

Integracja międzynarodowa jest bardzo ważnym czynnikiem rozwoju turystyki. Z integracją państw wiążą się takie czynniki jak: swoboda przepływu ludzi, integracja międzynarodowych sieci transportowych, wzrost świadomości na temat zagranicznych społeczeństw i kultur². Podstawową przesłanką integracji po II wojnie światowej, w odniesieniu do państw Europy Zachodniej, stały się zaistniałe uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i militarne. Powojenne zniszczenia gospodarki, konieczność jej odbudowy oraz modernizacji, stawiały przed tymi krajami nowe wyzwania ekonomiczne, które przerastały możliwości pojedynczych krajów – ich podjęcie było możliwe tylko przy połączeniu wysiłków. Sytuacja polityczna i społeczna w Europie sprzyjała nasileniu idei zjednoczeniowych. Motywacją ekonomiczną dążeń integracyjnych była potrzeba poprawy stanu gospodarki, a motywacją polityczną – dążenie do zbudowania systemu, który chroniłby Europę przed ewentualnymi konfliktami zbrojnymi mogącymi zaistnieć w przyszłości.

Po zakończeniu II wojny światowej doszło do zmiany globalnego układu sił. Europa straciła swoją centralną pozycję na arenie międzynarodowej, co było związane ze znacznym osłabieniem w czasie tego konfliktu państw ją tworzących. Miano mocarstw o charakterze światowym zyskały wtedy Stany Zjednoczone i Związek Radziecki, które w praktyce dokonały podziału wpływów w Europie i przyczyniły się do powstania dwóch przeciwstawnych – ze względów ideologicznych – bloków, dwóch wrogich obozów przedzielonych „żelazną kurtyną”.

¹ J. Borzyszkowski, *Polityka turystyczna państwa*, Koszalin 2005, s. 41, 149–150.

² A. Kaczmarek, *Wybrane czynniki rozwoju turystyki*, Katowice 2013, s. 211.

Zakończenie światowego konfliktu doprowadziło zatem dosłownie do rozdzielenia kontynentu europejskiego na dwie części, w których panowały inne realia polityczne, ekonomiczne i kulturowe.

Sytuacja polityczna miała wyraźne odzwierciedlenie w wyjazdach turystycznych obywateli Europy: obywatele krajów kapitalistycznych swobodnie odwiedzali kraje Europy Zachodniej, natomiast obywatele krajów socjalistycznych mieli ułatwienia w przekraczaniu granic krajów demokracji ludowej, ale wyjazd do krajów Europy Zachodniej był dla nich bardzo utrudniony. Sytuacja polityczna w Europie zmieniła się gruntownie dopiero po 1989 r., kiedy to w Polsce obalony został system gospodarki planowej, sterowanej centralnie, i zastąpiony gospodarką wolnorynkową. W ciągu kilku kolejnych lat śladami Polski poszły inne kraje demokracji ludowej, w 1990 r. zburzono mur berliński i tym samym połączyły się Niemcy, rozpadł się Związek Radziecki (większość byłych republik przystąpiła do Wspólnoty Niepodległych Państw). Po 1989 r. w Polsce i wielu innych krajach europejskich zmieniły się przepisy wizowe, paszportowe, celne i walutowe³. Wprowadzenie gospodarki rynkowej stworzyło warunki sprzyjające rozwojowi turystyki i możliwość podróżowania po całym świecie. Dla rozwoju polskiej turystyki zagranicznej duże znaczenie miały dwie daty: 1 maja 2004 r. – wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, i 21 grudnia 2007 r. – przystąpienie Polski do układu z Schengen (zniesienie kontroli granicznych między Polską a państwami UE). Do rozwoju polskiej turystyki znacząco przyczyniły się również fundusze unijne.

Podobnie jak w czasach kładzenia fundamentów pod budowę zjednoczonej Europy, tak i teraz nie ulega wątpliwości, że głos decydujący na arenie międzynarodowej mieli, mają i będą mieć silni. Współcześnie najbardziej znaczącymi na świecie podmiotami są Stany Zjednoczone wraz z państwami NAFTA, Rosja z WNP, Japonia, Chiny, a także UE. Istnieje słuszne przekonanie, że pojedyncze państwo nie dotrzyma kroku procesom integracyjnym, może coś uzyskać jedynie jako część ugrupowania o większej liczbie państw. Dlatego proces integracji ma miejsce na wszystkich kontynentach, powstaje coraz więcej organizacji integrujących się państw – również państwa europejskie dążą do wzmocnienia swojej roli poprzez rozbudowę integracji Europy. Od stanu tego zjednoczenia zależeć będzie miejsce Europy w globalizującym się świecie, jej los w XXI w.⁴. UE poprzez pogłębianie i poszerzanie zakresu integracji, a także rozszerzanie swojego obszaru o nowe państwa członkowskie, ma obecnie silną pozycję na scenie międzynarodowej.

Integracja w sferze społecznej i gospodarczej, wprowadzenie euro jako wspólnej waluty, umożliwienie swobodnego przekraczania granic wewnątrz UE, w dużym stopniu wpłynęły na rozwój turystyki.

³ W. Kurek, *Historia turystyki*, [w:] *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2007, s. 64.

⁴ K. Taraba, *Ogólnoswiatowa rola Unii Europejskiej – próba wyjaśnienia jej znaczenia*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, nr 3, s. 175.

Turystyka integruje potencjał rozwojowy danego obszaru: infrastrukturę, kadry, walory środowiskowe, dziedzictwo kulturowe, innowacyjne usługi. Wpływa na aktywizację potencjału regionalnego, rozwój obszarów wiejskich oraz zrównoważone zagospodarowanie i wykorzystanie zasobów regionalnych, może być także spoiwem zintegrowanych działań na terenach miejskich⁵.

Czynniki rozwoju współczesnej turystyki

Turystyka długo była przywilejem elit: podróżowanie dla przyjemności było dostępne tylko dla ludzi bogatych i mających dużo czasu wolnego. Dopiero w drugiej połowie XIX w., wraz z rozwojem kolei, stała się zjawiskiem powszechnym. Wyrazny rozwój nastąpił dzięki wykorzystaniu transportu samochodowego i samolotów. Rozwój gospodarczy krajów i związany z tym wzrost stopy życiowej ludności, skracanie czasu pracy, podnoszenie poziomu kulturalnego, uświadomiona potrzeba odprężenia, powiązana z koniecznością czasowej zmiany środowiska, trybu i warunków życia powodowały wzrost zainteresowania wyjazdami turystycznymi⁶. Dynamiczny rozwój turystyki międzynarodowej na większą skalę zaczął się połowie XX w. – i trwa nadal. Najważniejszym czynnikiem rozwoju turystyki w okresie powojennym był wzrost gospodarczy, zwłaszcza krajów Europy Zachodniej, Ameryki Północnej i niektórych krajów azjatyckich, który skutkował wzrostem zamożności społeczeństw.

O rozwoju współczesnej turystyki międzynarodowej – oprócz czynników bezpośrednio związanych z rynkiem turystycznym – decydują czynniki uniwersalne, zewnętrzne w stosunku do turystyki, zwane megatrendami⁷:

- Czynniki polityczne – szczególnie zmiany, jakie dokonały się po 1989 r. w Europie Środkowo-Wschodniej, postępująca integracja oraz rozszerzenie UE, liberalizacja migracji międzynarodowych, ułatwienia paszportowe, celne i dewizowe, niestabilna sytuacja polityczna w wielu regionach świata, wzrost znaczenia ruchów etnicznych, religijnych oraz międzynarodowy terrorizm. Utrzymywanie się w wielu regionach konfliktów o skali regionalnej i lokalnej wpływa negatywnie na rozmiary i kierunki rozwoju turystyki. Rządy regulują wszystkie sfery życia gospodarczego poprzez politykę pieniężną i fiskalną, politykę zagraniczną, gospodarczą, inwestycyjną, socjalną i turystyczną.
- Czynniki ekonomiczne – przede wszystkim wzrost gospodarczy i wzrost dochodów ludności, swoboda przepływu kapitału i siły roboczej, libera-

⁵ Program rozwoju turystyki do 2020 roku. Projekt, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa 2014.

⁶ K.J. Helnarska, *Międzynarodowy ruch turystyczny w Unii Europejskiej*, Toruń 2004, s. 13.

⁷ W.W. Gaworecki, *Turystyka*, Warszawa 2010, s. 200–2013.

lizacja i rozwój światowego handlu, pogłębianie się dysproporcji między krajami bogatymi a biednymi, częste kryzysy finansowe w wielu krajach i regionach świata oraz koncentracja kapitału i globalizacja działalności gospodarczej. Utrzymujący się kryzys w wielu rozwiniętych gospodarkach powoduje zmniejszanie się ruchu turystycznego do i z tych państw – przy jednoczesnym zwiększaniu się ruchu turystycznego do państw znajdujących się na ścieżce szybkiego rozwoju. Czynniki ekonomiczne uważane są za jedno z najważniejszych i najistotniejszych determinant rozwoju turystyki. Branża turystyczna jest bardzo wrażliwa na zmiany koniunktury, a uprawianie turystyki, jako potrzeby wyższego rzędu, możliwe jest po zaspokojeniu potrzeb podstawowych, wymaga więc stabilnej sytuacji finansowej i wzrostu realnych dochodów.

- Czynniki technologiczne – takie jak automatyzacja i komputeryzacja, rozwój telekomunikacji i systemów informatycznych, wykorzystanie nowoczesnych technologii, rozwój środków transportu oraz infrastruktury, np. lotnisk, autostrad, szybkich kolei – w decydujący sposób wpływają na rozwój turystyki. Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne mają olbrzymi wpływ na sposób świadczenia usług turystycznych, a także na zwiększenie ich dostępności i dopasowania do różnorodnych potrzeb konsumentów. W XX w. niezwykle intensywnym zmianom uległa nie tylko szybkość przemieszczania się, ale także zasięg i komfort podróży.
- Czynniki demograficzne – starzenie się społeczeństw, mniejsza liczebność rodzin, wzrost liczby osób samotnych, nasilające się migracje siły roboczej. Determinantą rozwoju turystyki jest wydłużający się czas życia, szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych. Starzejące się społeczeństwo oznacza, że osoby w wieku poprodukcyjnym stają się coraz większą grupą konsumentów branży usług turystycznych i rekreacyjnych.
- Czynniki socjalne i społeczno-kulturowe – skracanie czasu pracy, wcześniejsze emerytury, podejmowanie dodatkowych prac, wzrost liczby pracujących kobiet, zwrot w kierunku zdrowego trybu życia, międzynarodowa tolerancja. Wraz z rozwojem społeczeństw zmianie ulegają ludzkie potrzeby. Wzrastający poziom edukacji oraz ogólny wzrost dobrobytu mają wpływ zarówno na stronę podażową, jak i popytową oferty turystycznej, która w coraz większym stopniu uwzględnia bardziej wyrafinowane potrzeby turystów. Zmiany w strukturze zatrudnienia, normalizacja czasu pracy, większa liczba dni wolnych, świadomość społeczna oraz zmiana mentalności, wpływają na wzrost ruchu turystycznego.
- Czynniki ekologiczne – kurczące się zasoby środowiska naturalnego, wzrost świadomości ekologicznej społeczeństw i troska rządów poszczególnych państw o stan środowiska. Turystyka jak żaden inny sektor uzależniona jest od atrakcyjności walorów przyrodniczych. Wprowadzenie zasad zrównoważonego rozwoju stało się priorytetem dla wielu państw, w tym całej

Wspólnoty Europejskiej. Wzrastająca świadomość społeczna w odniesieniu do spraw związanych z ochroną środowiska i klimatu skutkuje zmianami mającymi zapewnić jak najwyższy poziom ochrony środowiska naturalnego także w obszarze turystyki.

Na stan i tendencje rozwojowe turystyki duży wpływ mają zmiany w zglobalizowanej gospodarce światowej. Turystyka często nazywana jest lokomotywą rozwoju gospodarczego: jako jeden z najszybciej rozwijających się sektorów gospodarczych daje siłę napędową wielu gospodarkom krajowym oraz całej gospodarce światowej.

Rozwój turystyki europejskiej w latach 1990–2015

Na przełomie XX i XXI w. turystyka wykazała wysoką dynamikę wzrostu. Współczesna turystyka korzysta z przyspieszenia, które jest częścią procesu integracji i globalizacji. Wysoka dynamika wzrostu turystyki międzynarodowej w ostatnich latach to efekt rozwoju technologii oraz obniżenia kosztów transportu. Zainteresowanie nowymi obszarami turystycznymi jest w dużym stopniu zależne od dostępności tańszych połączeń lotniczych. Rozszerzenie rynku światowego spowodowało, że w centrum zainteresowania turystów znalazły się nowe regiony podróży, które wypierają tradycyjne kierunki wyjazdów. Ogólna poprawa warunków życia, która dokonała się dzięki konkurencji, otworzyła dla turystyki nowe destynacje, głównie region Azji i Pacyfiku.

Analiza danych światowej organizacji turystycznej UNWTO z lat 1990–2015 wskazuje na dynamiczny rozwój turystyki światowej: ogółem na świecie nastąpił wzrost przyjazdów turystycznych z 434 mln do 1,186 mld osób (o 752 mln osób, wzrost o 173,3%). W Europie liczba turystów wzrosła o 346,6 mln osób (+132,7%), w regionie Azji i Pacyfiku o 223,4 mln (+400,4%), na kontynencie Ameryk o 99,8 mln (+107,5%), na Bliskim Wschodzie o 43,7 mln (+455,2%) i w Afryce o 35,8 mln (+241,9%). Europa jest najczęściej odwiedzanym rejonem świata, rynkiem turystycznym dojrzałym i zrównoważonym. Udział procentowy Europy w światowym ruchu turystycznym jednak maleje (z 60,2% wszystkich międzynarodowych przyjazdów w 1990 r. do 51,2% w 2015 r.) na korzyść nowych regionów turystycznych Azji i Pacyfiku, Bliskiego Wschodu i Afryki. Prognozy Światowej Organizacji Turystyki wskazują, że w 2030 r. udział Europy w przyjazdowym ruchu turystycznym wynosić będzie około 41%⁸. Ruch turystyczny przyjazdowy według regionów świata prezentuje tabela 1 oraz rysunki 1 i 2.

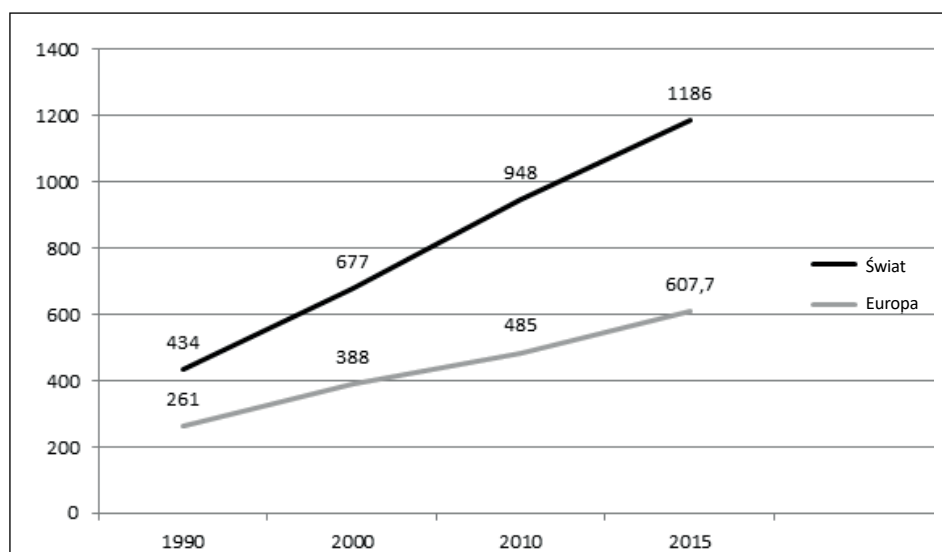
⁸ UNWTO Tourism Highlights, 2016 Edition, s. 14, <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284418145> [dostęp: 15.06.2016].

Tabela 1. Ruch turystyczny przyjazdowy według regionów świata w latach 1990–2015 (w mln osób)

	1990	%	2000	%	2010	%	2013	%	2014	%	2015	%
Świat	434	100	677	100	948	100	1087	100	1133	100	1186	100
Kraje rozwinięte	296	68,2	421	62,2	506	53,4	581	53,4	612	54	653	55,0
Kraje rozwijające się	138	31,8	256	37,8	442	46,6	506	46,6	521	46	533	45,0
Europa	261,1	60,2	388,2	57,3	484,8	51,1	563,4	51,8	581,8	51,4	607,7	51,2
Region Azji i Pacyfiku	55,8	12,8	110,1	16,3	204,9	21,6	248,1	22,8	263,4	23,2	279,2	23,5
Ameryki	92,8	21,4	128,2	18,9	150,6	15,9	167,9	15,5	180,9	16,0	192,6	16,3
Afryka	14,7	3,4	26,2	3,9	49,9	5,3	55,8	5,1	55,8	4,9	53,5	4,5
Bliski Wschód	9,6	2,2	24,1	3,6	58,2	6,1	51,6	4,8	51,1	4,5	53,3	4,5

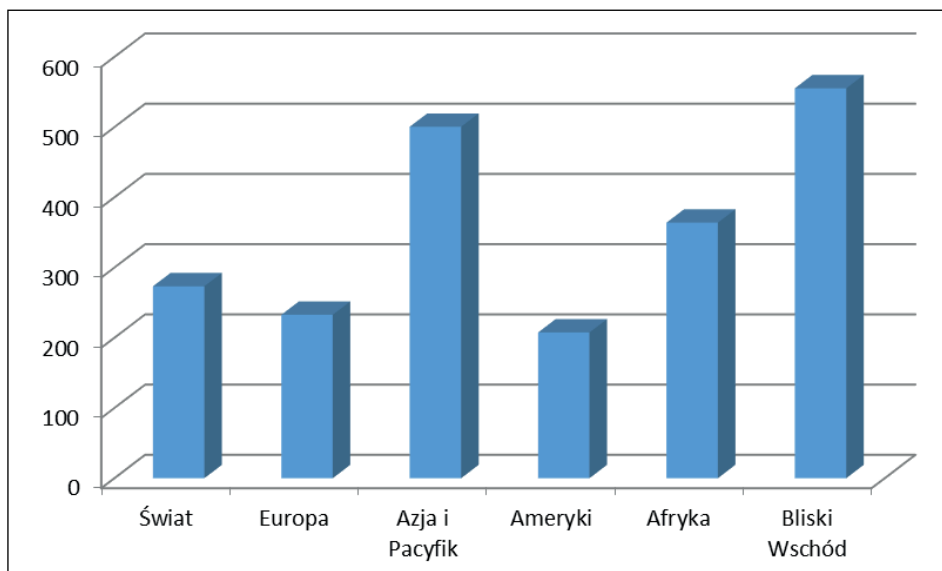
Źródło: UNWTO Tourism Highlights, 2014 Edition, <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416226>; UNWTO World Tourism Barometer 2015, <http://mkt.unwto.org/barometer>; UNWTO Tourism Highlights, 2015 Edition, <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416899>; UNWTO Tourism Highlights, 2016 Edition, <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284418145> [dostęp: 15.06.2016].

Rysunek 1. Ruch turystyczny przyjazdowy na świecie i w Europie w latach 1990–2015 (w mln osób)



Źródło: tabela 1.

Rysunek 2. Dynamika zmian ruchu turystycznego przyjazdowego według regionów turystycznych w latach 1990–2015



Źródło: tabela 1.

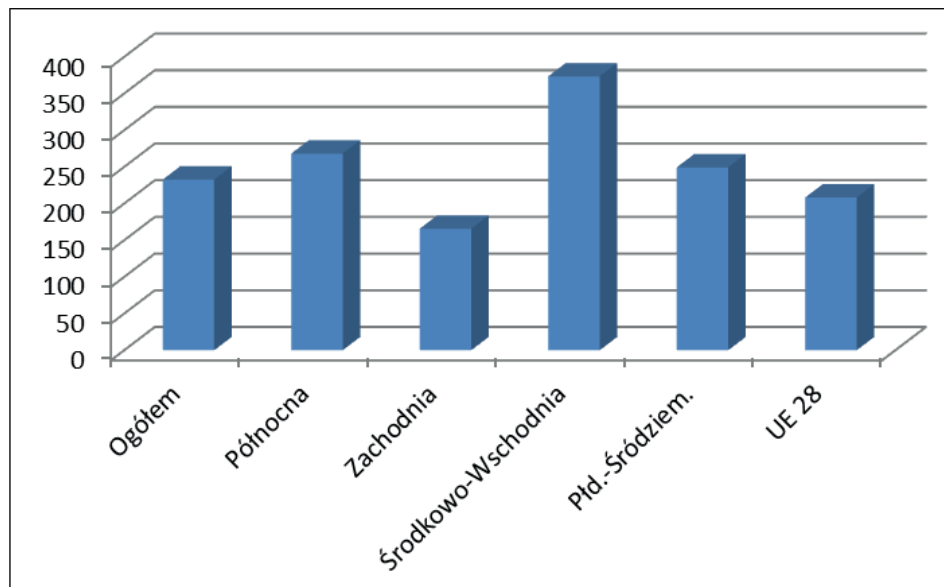
Według danych UNWTO światowy międzynarodowy ruch turystyczny w 2015 r. wzrósł o 4,6% w porównaniu z rokiem 2014 i osiągnął rekordowe 1,186 mld przyjazdów turystycznych (wzrost o 52 mln). Wynikało to głównie ze wzrostów notowanych w krajach Ameryki (+5,9%) i regionu Azji i Pacyfiku (+5,6%). W Europie odnotowano wzrost o 4,7%. Największe różnice między 2015 a 2014 rokiem wystąpiły w subregionach: Azji Południowo-Wschodniej (+7,6%), Oceanii (+7,4%), na Karaibach (+7,4%), w Europie Północnej (+7,3%) i w Ameryce Centralnej (+7,1%). Największy spadek międzynarodowego ruchu turystycznego odnotowano w północnej Afryce (−11,7%). Na kontynencie europejskim najczęściej odwiedzane są kraje Europy Południowo-Śródziemnomorskiej (37,1%) oraz kraje Europy Zachodniej (29,6%). W 2015 r. przyjazdy turystyczne do 28 krajów UE stanowiły 78,7% ogółu ruchu turystycznego w Europie. W przedziale czasowym 1990–2015 nastąpił wzrost ruchu turystycznego: w Europie Północnej o 47,6 mln osób (+168,2%), w Europie Zachodniej o 71,4 mln osób (+65,7%), w Europie Środkowo-Wschodniej o 92,7 mln osób (+273,5%), co pokazuje wpływ przemian politycznych i integrujących Europę, w Europie Południowo-Śródziemnomorskiej o 134,9 mln osób (+149,4%), natomiast łącznie w 28 krajach należących do UE rozmiary ruchu turystycznego podwoiły się (wzrost o 248,7 mln osób, +108,3%), co potwierdza rolę i znaczenie integracji w turystyce. Ruch turystyczny przyjazdowy do subregionów Europy przedstawia tabela 2 oraz rysunek 3.

Tabela 2. Ruch turystyczny przyjazdowy według subregionów Europy w latach 1990–2015 (w mln osób)

	1990	%	2000	%	2010	%	2013	%	2014	%	2015	%
Europa	261,1	100,0	388,2	100,0	484,8	100,0	563,4	100,0	581,8	100,0	607,7	100,0
Europa Północna	28,3	10,8	46,6	12,0	62,7	12,9	68,9	12,2	71,3	12,3	75,9	12,5
Europa Zachodnia	108,6	41,6	139,7	36,0	154,4	31,8	174,3	30,9	174,5	30,0	180,0	29,6
Europa Środkowo-Wschodnia	33,9	13,0	69,3	17,8	94,5	19,5	118,9	21,1	121,1	20,8	126,6	20,8
Europa Płd.-Śródziem.	90,3	34,6	132,6	34,2	173,3	35,8	201,4	35,8	214,9	36,9	225,2	37,1
UE28	229,7	88,0	332,3	85,6	380,0	78,4	432,7	76,8	456,6	78,5	478,4	78,7

Źródło: UNWTO World Tourism Barometer 2015; UNWTO Tourism Highlights, edycje 2014, 2015 i 2016.

Rysunek 3. Dynamika zmian ruchu turystycznego przyjazdowego według subregionów Europy w latach 1990–2015



Źródło: tabela 2.

Wpływy uzyskane łącznie przez kraje przyjmujące turystów zagranicznych w latach 1990–2015 wzrosły o 378,4%, z 263,4 mld do 1,260 bln USD. W badanym okresie największą dynamikę zwiększania wpływów z turystyki wykazywał obszar Bliskiego Wschodu, gdzie wpływy wzrosły 12-krotnie (z 4,4 do 54,4 mld USD), region Azji i Pacyfiku – wzrost o 915,3% (z 41,2 do 418,3 mld USD), oraz Afryka – wzrost o 524,5% (+27,8 mld USD). W wartościach bezwzględnych największy wzrost wpływów z turystyki odnotowano w Europie – o 307,5 mld

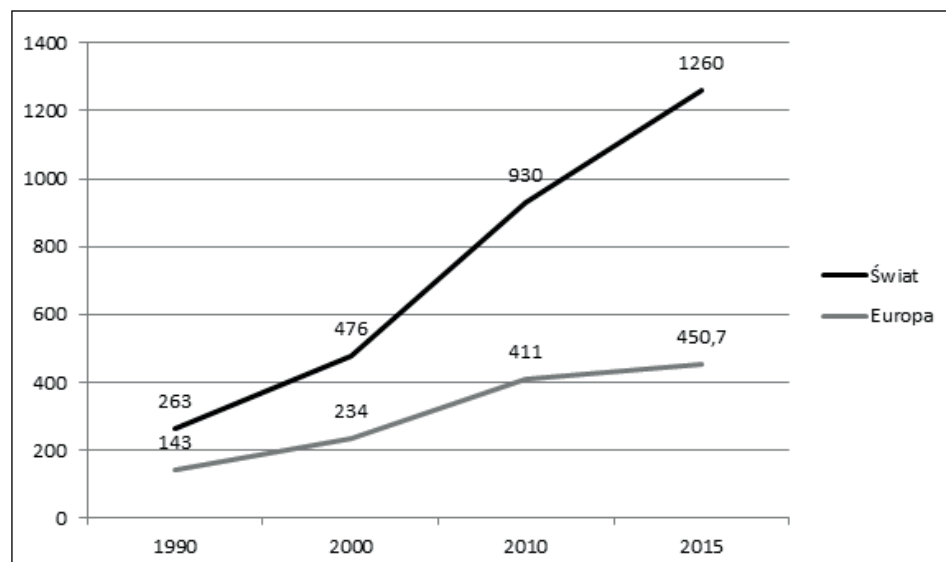
USD (+214,7%), natomiast w obu Amerykach – o 234,5 mld USD (+338,9%). Udział Europy we wpływach z turystyki światowej, nadal największy (54,4% w 1990 r., 35,8% w 2015 r.), systematycznie maleje na korzyść regionu Azji i Pacyfiku (15,6% w 1990 r. i aż 33,2% w 2015 r.). Wpływy z turystyki według regionów świata pokazuje tabela 3 oraz rysunki 4 i 5.

Tabela 3. Wpływy z turystyki według regionów świata w latach 1990–2015 (w mld USD)

	1990	%	2000	%	2010	%	2013	%	2014	%	2015	%
Świat	263,4	100	476,4	100	930,6	100	1158,9	100	1245	100	1260	100
Kraje rozwinięte	–	–	–	–	592,4	63,7	745,5	64,3	815	65,5	774	61,4
Kraje rozwijające się	–	–	–	–	338,2	36,3	413,4	35,7	430	34,5	486	38,6
Europa	143,2	54,4	234,5	49,2	411,4	44,2	489,3	42,2	508,9	40,9	450,7	35,8
Region Azji i Pacyfiku	41,2	15,6	86,1	18,1	255,9	27,5	358,9	31,0	376,8	30,3	418,3	33,2
Ameryki	69,2	26,3	132,8	27,9	180,9	19,4	229,2	19,8	273,9	22,0	303,7	24,1
Afryka	5,3	2,0	10,8	2,3	30,4	3,3	34,2	3,0	36,4	2,9	33,1	2,6
Bliski Wschód	4,4	1,7	12,2	2,5	52,0	5,6	47,3	4,0	49,0	3,9	54,4	4,3

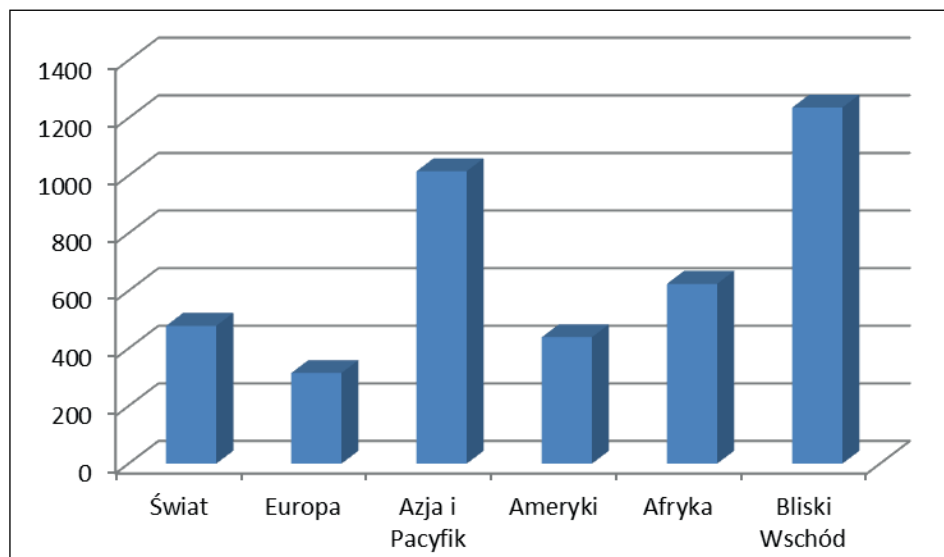
Źródło: UNWTO Tourism Highlights, edycje 2014, 2015 i 2016.

Rysunek 4. Wpływy z turystyki na świecie i w Europie w latach 1990–2015 (w mld USD)



Źródło: tabela 3.

Rysunek 5. Dynamika zmian wpływów z turystyki według turystycznych regionów świata w latach 1990–2015



Źródło: tabela 3.

Na kontynencie europejskim największe wpływy z turystyki czerpią kraje Europy Południowo-Śródziemnomorskiej (175,8 mld USD) oraz Europy Zachodniej (146,4 mld USD). Na kraje UE przypada aż 82,8% wpływów z turystyki w Europie, co potwierdza znaczenie integracji w turystyce. W okresie analizowanych ostatnich 26 lat wpływy z turystyki w obrębie Europy Środkowo-Wschodniej powiększyły się aż 9-krotnie (+45,3 mld USD), na co istotny wpływ miał proces jednoczenia Europy i umożliwienie swobodnego przepływu turystów w ramach UE. W wartościach bezwzględnych największy wzrost wpływów w tym okresie uzyskała Europa Południowo-Śródziemnomorska (+125,3 mld USD, +248,1%) oraz Europa Zachodnia (+83,2 mld USD, +131,6%).

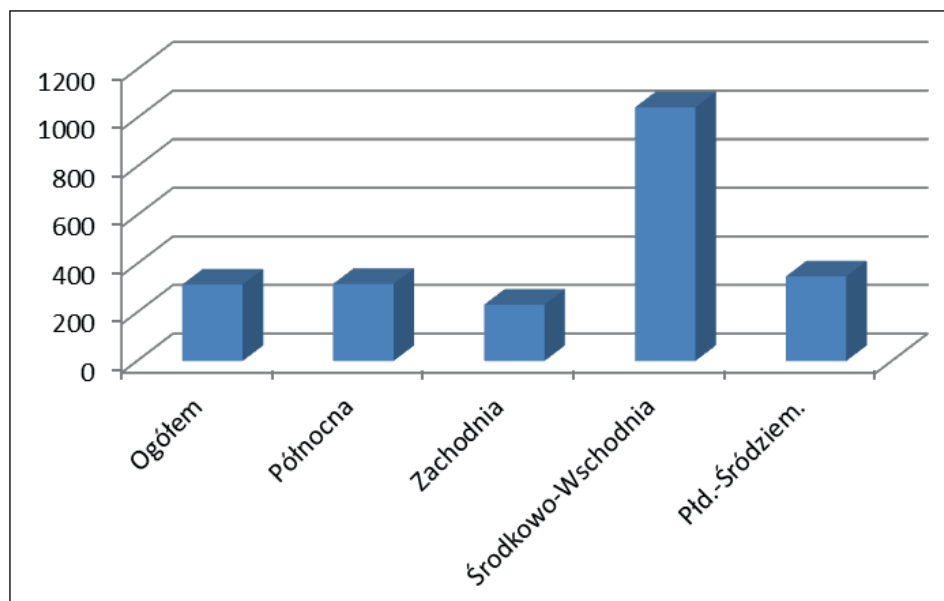
Dynamiczny wzrost wpływów z turystyki osiąga również Europa Północna (+53,7 mld USD, +217,4%). W Europie największe dochody z turystyki uzyskuje subregion południowo-śródziemnomorski (39% w 2015 r.) i zachodni (32,5% w 2015 r.). Wpływy z turystyki według subregionów Europy w latach 1990–2015 obrazuje tabela 4 oraz rysunek 6.

Tabela 4. Wpływy z turystyki według subregionów Europy w latach 1990–2015 (w mld USD)

	1990	%	2000	%	2010	%	2013	%	2014	%	2015	%
Europa	143,2	100	234,5	100	411,4	100	489,3	100	508,9	100	450,7	100
Europa Północna	24,7	17,2	34,6	14,8	59,4	14,4	74,2	15,2	80,9	15,9	78,4	17,4
Europa Zachodnia	63,2	44,1	82,3	35,1	144,2	35,1	167,9	34,3	171,1	33,6	146,4	32,5
Europa Środkowo-Wschodnia	4,8	3,4	26,1	11,1	48,1	11,7	59,9	12,2	57,7	11,3	50,1	11,1
Europa Płd.-Śródziem.	50,5	35,3	91,5	39,0	159,8	38,8	187,3	38,3	199,2	39,2	175,8	39,0
UE28	–	–	–	–	–	–	402,9	82,3	422,6	83,0	373,4	82,8

Źródło: UNWTO Tourism Highlights, 2009 Edition, <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284413591> [dostęp: 20.06.2016] oraz edycje 2014, 2015 i 2016.

Rysunek 6. Dynamika zmian wpływów z turystyki według subregionów Europy w latach 1990–2015



Źródło: tabela 4.

Wśród 20 największych pod względem liczby odwiedzających rynków turystycznych Europy w 2015 r. na pierwszym miejscu plasuje się Francja (84,452 mln turystów), a kolejne zajmują: Hiszpania (68,215 mln), Włochy (50,732 mln), Turcja (39,478), Niemcy (34,972 mln). Polska zajmuje w tym zestawieniu 10. miejsce (16,728 mln turystów). Ranking krajów europejskich pod względem uzyskiwanych wpływów z turystyki wskazuje na pierwszym miejscu na Hiszpanię (56,526 mld USD), a dalej kolejno: Francję (45,920 mld USD), Wielką Brytanię (45,464 mld USD), Włochy (39,449 mld USD) i Niemcy (36,867 mld USD). Polska zajmuje

14. pozycję (9,728 mld USD). Rozmiary przyjazdów turystycznych oraz wpływy z turystyki w wybranych krajach Europy przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Ruch turystyczny oraz wpływy z turystyki w krajach Europy w 2015 r.

	Przyjazdy (w mln osób)		Wpływy (w mld USD)
1. Francja	84,452	1. Hiszpania	56,526
2. Hiszpania	68,215	2. Francja	45,920
3. Włochy	50,732	3. Wielka Brytania	45,464
4. Turcja	39,478	4. Włochy	39,449
5. Niemcy	34,972	5. Niemcy	36,967
6. Wielka Brytania	34,436	6. Turcja	26,616
7. Federacja Rosyjska	31,346	7. Austria	18,303
8. Austria	26,719	8. Szwajcaria	16,198
9. Grecja	23,599	9. Grecja	15,673
10. Polska	16,728	10. Holandia	13,211
11. Holandia	15,007	11. Portugalia	12,606
12. Węgry	14,316	12. Szwecja	12,235
13. Chorwacja	12,683	13. Belgia	11,736
14. Ukraina	12,428	14. Polska	9,728
15. Czechy	11,148	15. Chorwacja	8,833
16. Szwecja*	10,522	16. Federacja Rosyjska	8,465
17. Dania*	10,267	17. Dania	6,623
18. Portugalia	10,176	18. Czechy	6,048
19. Szwajcaria	9,305	19. Izrael	5,365
20. Belgia	8,033	20. Węgry	5,344

* dane z 2014 r.

Źródło: UNWTO Tourism Highlights, 2016 Edition, s. 8.

Turystyka stanowi istotną część gospodarek narodowych, jest gałęzią dynamicznie się rozwijającą, o stosunkowo dużym wpływie na wzrost gospodarczy oraz zatrudnienie w Europie. Przemysł turystyczny w Europie generuje bezpośrednio ponad 5% europejskiego PKB. Około 1,8 mln przedsiębiorstw tego sektora zatrudnia prawie 9,7 mln osób, co stanowi 5,2% łącznej liczby zatrudnionych we wszystkich państwach europejskich. Jeśli wziąć pod uwagę także sektory powiązane z turystyką, generuje ona w sumie około 12% zatrudnienia w Europie⁹. Pomimo spadku procentowego udziału Europy w światowym ruchu turystycznym i światowych wpływach z turystyki, Europa jest nadal głównym kierunkiem turystycznym na świecie, a turystyka międzynarodowa – mimo utrzymującego się spowolnienia gospodarczego w dużej części Europy – odnotowuje wzrost przyjazdów międzynarodowych w większości destynacji turystycznych.

⁹ Program rozwoju turystyki do 2020 roku..., s. 15, 28.

Oddziaływanie globalizacji na turystykę

Globalizacja gospodarki światowej rozpoczęła się w ostatniej dekadzie XX w. i w ciągu 25 lat wpłynęła wyraźnie na integrację gospodarek krajów świata i rozszerzanie zasięgu geograficznego działalności przedsiębiorstw. Czynniki wynikające z procesu globalizacji to przede wszystkim rosnące znaczenie międzynarodowych korporacji gospodarczych oraz globalne oddziaływanie procesów rynkowych. W literaturze ekonomicznej globalizacja rozumiana jest jako proces pogłębiania powiązań ekonomicznych między krajami i regionami świata, wynikający z rosnącej swobody i szybkości zawierania i realizacji transakcji międzynarodowych oraz transgranicznych przepływów dóbr, usług i czynników produkcji¹⁰. Globalizacja jest procesem ciągłym, podlegającym nieustannym zmianom. Globalizacja oraz regionalizacja i integracja nie stanowią zjawisk wykluczających się, ale się uzupełniają. Jest to bardzo dobrze widoczne przy analizie sił motorycznych, które nimi sterują. Globalizacja, mimo swej wielopłaszczyznowości, pozostaje głównie domeną aktywności gospodarczej korporacji transnarodowych. Regionalizacja z kolei przejawia się głównie w zjawiskach nasilającej się integracji międzynarodowej, która stymulowana jest przede wszystkim inicjatywami państwowymi. W ramach integracji, kraje chcą realizować najczęściej nie tylko cele ekonomiczne, ale również polityczne, społeczne, obronne czy ekologiczne¹¹.

Na kontynencie europejskim integracja państw przebiega zgodnie z procesami globalizacyjnymi, głównie na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, socjologicznej i kulturowej. Działalność UE ma na współczesnej scenie globalnej coraz większe znaczenie. Integracja europejska jest zatem zarówno elementem procesów globalizacyjnych, jak i odpowiedzią na te właśnie procesy. „Integracja europejska stanowi element globalizacji, bowiem jedynie zintegrowana Europa może podołać ogólnosiątkowym wyzwaniom, które niesie za sobą ten proces”¹².

Globalizacja prowadzi do internacjonalizacji stosunków społecznych, kulturalnych i politycznych. To proces, który zmienia świat w globalną wioskę. Konkurencja tworzy warunki dla postępu technicznego i technologicznego, a ten z kolei pomaga przyspieszyć proces globalnej integracji. Trwa walka rynkowa o globalnego klienta (turystę), który choć pochodzi z różnych krajów, to dzięki gwałtownemu rozwojowi technologii informacyjnych ma w dużym stopniu zbliżone preferencje nabywcze. W warunkach elektronicznego transferu wiadomości i rozliczeń finansowych łatwiej jest dostosować ofertę do potrzeb klientów i zdobywać odległe rynki. Konsument, nie wychodząc z domu, może łatwo i szybko zdobyć informacje o interesującym go produkcie turystycznym i łatwo go zakupić. Jednak w warunkach przejrzystości rynku nabywca jest bardziej wymagający – szuka produktu

¹⁰ *Globalizacja i integracja europejska. Szanse i zagrożenia dla polskiej gospodarki*, red. J. Kotyński, Warszawa 2005, s. 7.

¹¹ K. Taraba, *op. cit.*, s. 172.

¹² *Ibidem*, s. 171.

wysokiej jakości i odpowiadającego mu cenowo. Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych, które umożliwiają tworzenie nowych kanałów dystrybucji elektronicznej (takich jak Globalne Systemy Dystrybucji Amadeus, Sobre czy Worldspan), zmienia rolę agentów i tour operatorów na rynku turystycznym. Globalny zasięg Internetu, jego wykorzystanie jako bezpośredniego czy pośredniego kanału dystrybucji oferty turystycznej powoduje, że dotarcie do potencjalnych konsumentów jest możliwe przez 24 godziny na dobę. Internet umożliwia też skrócenie czasu zawarcia transakcji. Ostatnie lata charakteryzuje szybki rozwój tanich linii lotniczych – bilety w większości są nabywane drogą elektroniczną. Tanie linie lotnicze często korzystają z małych lotnisk, o niższych opłatach lotniskowych – dzięki obniżeniu kosztów są konkurencją dla liniowego transportu lotniczego, ale również dla transportu kolejowego i autobusowego.

Globalizacja sektora usług spowodowała zmianę struktury gospodarczej wielu krajów świata. Po II wojnie światowej turystyka międzynarodowa stopniowo nabierała charakteru masowego i coraz większego znaczenia ekonomicznego. Globalizacja jest szczególnie widoczna w branży usług turystycznych: przejawia się jako proces postępującego uzależnienia każdego podmiotu gospodarczego od otoczenia międzynarodowego i koniunktury światowej¹³. Niewątpliwie wywarło to istotny wpływ na działalność podmiotów światowego rynku turystycznego oraz potrzeby globalnych turystów, a tym samym uwypukliło znaczenie światowej gospodarki turystycznej. Proces ten charakteryzuje się ekspansją przedsiębiorstw turystycznych poza granice kraju, międzynarodowymi przepływami kapitału oraz rozszerzeniem działalności usługowej. Zrównoważony rozwój sektora turystyki wysokiej jakości stanowi jeden z kierunkowych priorytetów rozwojowych UE. Rodzi to wyzwanie wzmocnienia potencjału gospodarczego i społecznego, sprzyjającego wzrostowi sektora turystyki rozumianego jako element konkurencyjności gospodarczej regionów europejskich. Turystyka jest czynnikiem dywersyfikacji gospodarki, tworzącym zapotrzebowanie na wykwalifikowane kadry, innowacyjne usługi i nowoczesne narzędzia zarządzania (w tym ICT – Information and Communication Technologies) oraz badania i analizy wspierające zrównoważony rozwój gospodarczy oparty na turystyce¹⁴. Wszystko to stwarza nowe możliwości ujęcia rozwoju turystyki jako części polityki regionalnej, wzmacniającej konkurencyjność Europy. Komisja Europejska wskazuje turystykę jako jeden z kluczowych sektorów gospodarki europejskiej.

Podsumowanie

Międzynarodowe procesy integracyjne są niezmiernie istotne dla rozwoju turystyki. Podstawą integracji są pozytywne stosunki polityczne, społeczne i ekono-

¹³ *Ekonomika turystyki i rekreacji*, red. A. Panasiuk, Warszawa 2011, s. 132.

¹⁴ *Program rozwoju turystyki do 2020 roku...*, s. 86.

miczne. Sytuacja polityczna i społeczna w Europie sprzyja nasileniu idei zjednoczeniowych. UE poprzez pogłębianie i poszerzanie zakresu integracji, a także rozszerzanie swojego obszaru o nowe państwa członkowskie, ma obecnie silną pozycję na scenie międzynarodowej. Integracja w sferze społecznej i gospodarczej krajów europejskich, wprowadzenie euro jako wspólnej waluty, umożliwienie swobodnego przekraczania granic wewnątrz UE w dużym stopniu wpłynęły na rozwój turystyki. Głównymi czynnikami tego rozwoju jest stabilizacja polityczna na świecie, wzrost gospodarczy i powiązany z nim wzrost zamożności społeczeństw, coraz większa ilość czasu wolnego, a także postęp w dziedzinie techniki i technologii. Rozwój automatyzacji i komputeryzacji, rozwój telekomunikacji i systemów informatycznych, transportu samochodowego, szybkich kolei, a przede wszystkim tanich linii lotniczych spowodował wzrost zainteresowania dłuższymi wyjazdami turystycznymi. Współczesna turystyka korzysta z przyspieszenia, które jest częścią procesu integracji i globalizacji. Europa jest najczęściej odwiedzanym rejonem świata, dojrzałym i zrównoważonym rynkiem. Przyjazdy turystyczne do 28 krajów UE stanowią 78,7% ruchu turystycznego Europy. Europa jest regionem turystycznym, który osiąga największe wpływy. Znaczenie integracji w turystyce potwierdza 82,8-procentowy udział krajów UE we wpływach turystycznych Europy. W ciągu analizowanych ostatnich 26 lat wpływy z turystyki w obrębie Europy Środkowo-Wschodniej powiększyły się aż 9-krotnie (+45,3 mld US\$), na co istotny wpływ miał proces jednoczenia Europy i umożliwienie swobodnego przepływu turystów w ramach UE. Na kontynencie europejskim integracja państw przebiega zgodnie z procesami globalizacyjnymi, głównie na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, socjologicznej i kulturowej. Na współczesnej scenie globalnej coraz większe znaczenie w rozwoju turystyki ma działalność UE. Globalizacja usług turystycznych przejawia się jako proces postępującego uzależnienia każdego podmiotu gospodarczego od otoczenia międzynarodowego i koniunktury światowej. Proces ten charakteryzuje się ekspansją przedsiębiorstw turystycznych poza granice kraju, międzynarodowymi przepływami kapitału oraz rozszerzeniem turystycznej działalności usługowej. Turystykę uważa się za jeden z ważnych sektorów gospodarki europejskiej.

The process of integration in the European tourism

The modern tourism profits from the international processes of integration and globalization. The main factors of tourism development is political stability, economic growth and the increase in wealth of societies, the increase in leisure time, as well as advances in technology. Tourism is considered to be an important sector of the European economy. Percentage of Europe in global tourism was 51.2% in 2015. Europe is the most visited region of the world, which reached 35.8% of global world revenue from tourism in 2015. The integration of the European countries in the field of policy and economy as well as in the social, ecological and educational area has a significant impact on the functioning and development of the tourist economy.

Key words: tourist integration of Europe, development of tourism, globalization of tourism, international tourist arrivals

Procesy integracyjne w turystyce europejskiej

Współczesna turystyka korzysta z międzynarodowych procesów integracyjnych i globalizacyjnych. Głównymi czynnikami rozwoju turystyki są: stabilizacja polityczna, wzrost gospodarczy i wzrost zamożności społeczeństw, coraz większa ilość czasu wolnego, a także postęp w dziedzinie techniki. Turystykę uważa się za ważny sektor gospodarki europejskiej. Europa jest najczęściej odwiedzanym regionem świata. W 2015 r. jej udział w światowym ruchu turystycznym wynosił 51,2%, a w światowych wpływach z turystyki – 35,8%. Integracja państw europejskich w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej, ekologicznej czy edukacyjnej ma istotny wpływ na funkcjonowanie i rozwój gospodarki turystycznej.

Słowa kluczowe: integracja turystyczna Europy, czynniki rozwoju turystyki, globalizacja turystyki, międzynarodowy ruch turystyczny

Seweryn (Sev) Ozdowski

AUSTRALIA: IMMIGRATION AND MULTICULTURALISM

This paper discusses the success or otherwise of Australia's immigration policies and other associated policies and programs established to manage settlement of migrants and social cohesion. It will first explore the historical backdrop and events that facilitated the development of modern Australia. It will then review Australian migration programs, multicultural policies and settlement outcomes. Finally, it will attempt to assess to what extent the Australian experience may be of relevance to the current European migration crises.

Let us begin with saying few words about Australia. For many Europeans, Australia is an exotic country with no history, an agriculture and mineral based economy and too far away to consider for convenient holidays.

In fact, the economy of Australia is one of the largest mixed market economies in the world, with a Gross Domestic Product (GDP) of US\$ 1.525 trillion as of 2014 or GDP per capita around 68,000 USD. International education is Australia's largest service export, worth A\$19.6 billion a year to the Australian economy. Although Australia is geographically located in Asia and China is its second largest trading partner, most of her population and institutions are of European origin and it has a distinct and lively history.

Despite her European origin and institutions, Australia's national ethos is very different to that of any European country.

* Tekst opublikowano w formie oryginalnej, zachowano również system przypisów harwardzkich, odsyłających do odpowiednich pozycji w bibliografii zamieszczonej na końcu artykułu.

Historical Backdrop

To understand Australia's contemporary approach to the management of migration and settlement issues one must go back to the early days of settlement.

Australia – a new country

The first issue of distinction is the fact that contemporary Australia, despite its 40,000–60,000 years of Indigenous history, is a very young country, especially when one draws comparisons with Europe. In fact, the history of modern Australia began on the day Captain James Cook arrived at Botany Bay in the *HMS Endeavour* in 1770 and formally took possession of the east coast of New Holland (as it was then called) for Britain. The first settlement was only established in 1788.

To put this timing into perspective, Australia's early days coincide with a time when Europe was about to be shaken by the French Revolution and Napoleonic wars and the Polish Great Sejm started its deliberations to deliver the 3rd May Constitution, when the United States of America were consolidating after its War of Independence and Chinese troops occupied Thang Long, the capital of Vietnam.

Politically, Australia was first established as a British penal colony in 1788; then a number of original colonies evolved into individual States each with its own legislature and government system, to be federated in 1901 under a Commonwealth Constitution, which was drafted by Australians in conventions and approved in popular referenda before it was formally sanctioned by the British Parliament. Initially a dominion, Australia finally emerged in the 1930's as a sovereign nation, with Australian citizenship created in 1949.

Egalitarian character of Australia

Second, modern Australia is an egalitarian society, with limited class divisions, popular culture of a "*fair go*", strong commitment to social justice and an anti-authoritarian streak.¹ In Graham Davis' (2011) words: "*We seem to regard our self as perfectly entitled to tell anyone in authority to 'get stuffed', especially if that person is an effwit and violates our inviolable code of 'fair go'.*"

In fact, egalitarianism has been a defining characteristic of Australian society from the very early days, when little attention was paid to class barriers by both colonial authorities and communities. For example, one of the earliest decisions taken by Captain Arthur Phillip, who later became the first Governor of Australia, was to distribute food equally amongst the convicts and freemen and to apply the same penalties to anybody who stole from the stores. Governor Phillip was also very quick to set up an emancipation system whereby convicts could earn their freedom and take land grants in the new colony. By 1790 there was a growing population of emancipated convicts and ex-military establishing private enterprise.

¹ For a comprehensive discussion of the Australian culture of "*fair go*" see: Ozdowski (2012a).

A succession of governors, some better than others, continued to build a society based on Phillip's foundations. Governor Lachlan Macquarie, for example, much to the chagrin of the free settlers, appointed emancipated convicts to high government office, including Francis Greenway as the colonial architect and Dr William Redfern as the colonial surgeon. He even appointed one former convict, Andrew Thompson as a magistrate. In the old world this disregard for class barriers would simply not have been possible.

This notion of a "*fair go*" and equality of all men continued post federation. In 1907, Justice Higgins used Australia's innovative conciliation and arbitration industrial relations system to bring down the landmark Harvester Decision and established a concept of the living, or basic, wage. An employer was obliged to pay his employees a "*fair and reasonable wage*" that guaranteed them a standard of living that was reasonable for "*a human being in a civilised community*", whether or not the employer has the capacity to pay. This decision leads the world in setting up progressive labour standards. It was made long before the Bolshevik Revolution or establishment of the International Labour Organization. Another of the industrial court's early acts was to set the standard working week at 48 hours.

It needs to be recognised however that the initial concept of "*fair go*" included only male British subjects. In particular, the concept *Terra Nullius* or "*no man's land*" was the antithesis of the extension of "*fair go*" to Aboriginal and Torres Strait Islander peoples. The Harvester decision did not guarantee the same conditions of employment to women and Aboriginal Australians; in other words, the Harvester decision could be also described as both racist and sexist as the terms are sometimes used today.²

However in time this initially limited egalitarianism has been significantly extended to include other social groups including; women³, non-British minorities, people with disabilities and most recently to LGBTIQ people. Further, it has become the towering concept of Australian human rights culture, often overshadowing civil liberties and freedoms.

Currently, Australian governments are seen as the custodians of the "*fair go*" principle with a key function to overcome the effects of disadvantage. It is expected that they will deliver housing, schools and hospitals and tax tall poppies out of existence, as electors will take care of politicians who become too full of themselves.

² In fact, the early Australian concept of the "*fair go*" was a bit like the Athenian concept of democracy in around 500 BC which formally applied to all Athenian citizens, but excluded Athenian women, most likely Athenians with disabilities, barbarians – which often meant other Greeks who spoke in a different dialect or with a different accent and slaves.

³ In 1895 South Australian women gained a right to vote in parliamentary election. In 1902 *The Commonwealth Franchise Act* passed, enabling all women (with the exception of Aboriginal women in some States) to vote for the Federal Parliament. From this time, women were also able to sit in Parliament.

Past cultural diversity

Third, Australia has always had a diverse population that has required management by the appropriate authorities. By contemporary standards, Australia's late 18th and the 19th century attempts to deal with diversity could be described as lacking sophistication and sometimes viewed as cruel in nature, but at the time attempts probably reflected the standards and practices of other European colonial powers.

To start with, modern Australia began as a white settlement in a land inhabited by Aboriginal and Torres Strait Islander people. The clash at the frontier between the Indigenous population and white settlers was cruel, hateful and has left long lasting consequences. Aboriginal resistance against the settlers was widespread, and prolonged fighting between 1788 and the 1920s led to the deaths of at least 20,000 Indigenous people and between 2,000 and 2,500 Europeans (Grey, 2008, pp. 28–40). One may also wonder to what extent the past brutal takeover of Australia is linked to the current prejudices and a past fear of alien invasion.

Other conflicts developed along ethnic and religious lines – some 60 nationalities, ethnic backgrounds and religions are recorded among the First Fleet. The settlers imported into Australia the conflict between the Protestant English and Catholic Irish. Although there were no violent clashes, these old prejudices and hatreds did not subside but flourished in Australia until the early post WWII years when they finally started to wane.

Particularly significant was a conflict that developed between European and Chinese miners in the gold fields of Victoria during the 1850s. The Chinese, being the largest non-British group, accounted for about 20% of the mining population in Victoria and attracted significant prejudices. According to John W. Knott (2001): *“There were allegations that the Chinese were immoral, that their methods of mining were wasteful, that they were unwilling to prospect for new fields, that they spread disease, that they would marry white women and that their weight of numbers would eventually swamp the British character of the colony”*.

What was particularly resented was that the Chinese miners were very industrious, hardworking and able to earn reasonable income from claims that had been abandoned by white settlers. In other words, the Chinese miners were accused of – amongst other things – unfair labour competition because they worked too hard. Their work practices were clearly seen by white miners as undermining what they understood to be the *“fair go”* principle.

The conflict between European and Chinese miners resulted in ongoing clashes and casualties at the time and had significant political consequences. To resolve the conflict, as early as the 1860s the Australian colonies passed restrictive legislation directed specifically at Chinese immigrants which established the foundations of the *“White Australia”* policy.

In fact, Australian legal history illustrates the existence of such diversity and associated laws and political institutions that reflected ethnic and racial prejudices and fears. Some argue that the Federation movement, for example, was partly

driven by anti-Asian prejudice and fear of foreign invasion. The so-called “*race power*” section (s 51[xxvi]) was inserted into the 1901 Constitution to grant the Federal Parliament power to regulate for “*The people of any race, for whom it is deemed necessary to make special laws*”.

The First World War saw the establishment of internment camps for German and Italian settlers. Over time there were also a number of other conflicts that developed along ethnic and religious lines (National Archives of Australia, 2012).

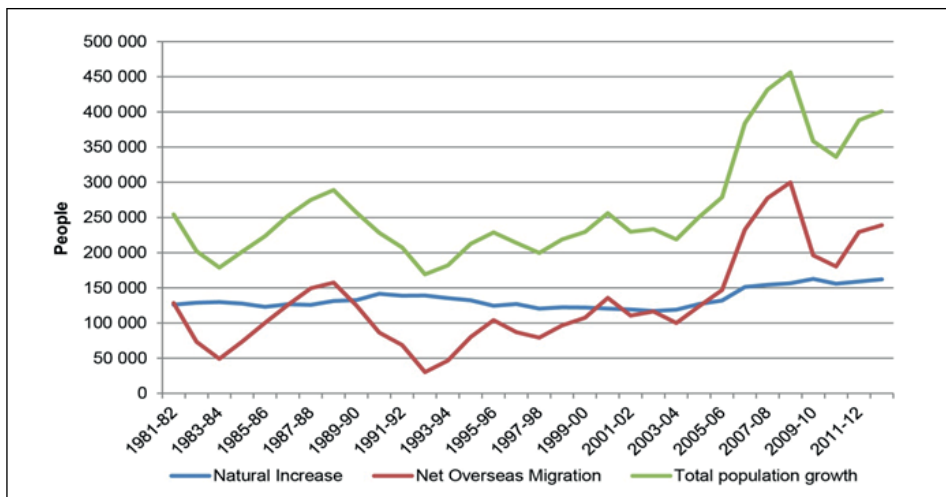
Australia – a migrant country

The modern history of Australia, as well as that of many countries in the contemporary world, is in large part the story of migration. In fact, there would not be contemporary Australia without mass migration. Every person who lives in Australia, with the exception of Aboriginal Australians, is either a migrant or a descendent of a migrant.

The population growth

Australia (together with New Zealand, Canada and the USA) is among the highest, as a percentage of population, countries in regard to migrant intake. In 1788, when European settlement began, Australia’s Aboriginal population was about 400,000. By the time of Federation in 1901 the total population was close to four million, of whom one in four was born overseas. Today, 228 years since the First Fleet, Australia’s population is about 24 million people.

Figure 1. Components of population growth 1981–82 to 2012–13



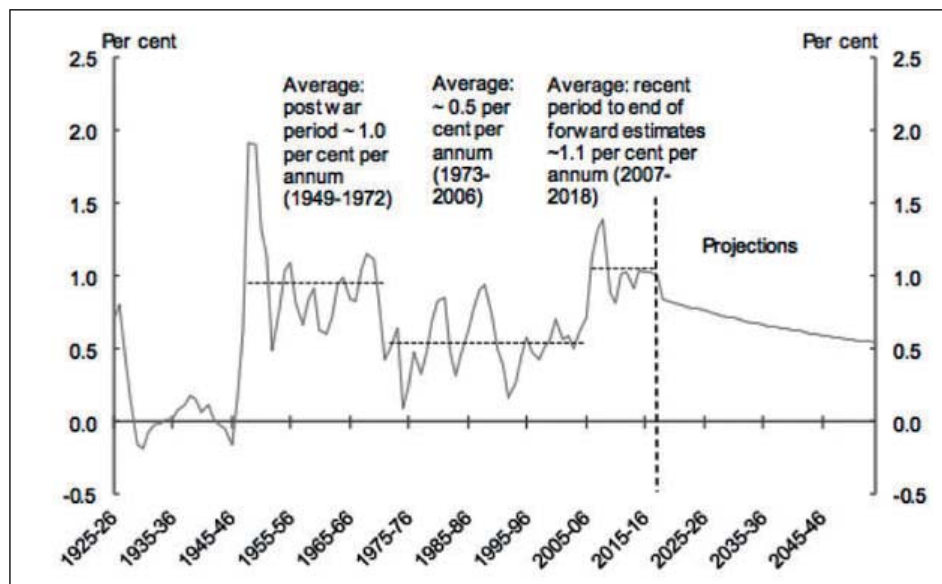
Source: Regional Net Overseas Migration 2004–05 to 2017–18 (Department of Immigration and Border Protection, 2016c. p. 9).

Government controlled overseas migration continues to be a dominant factor in Australia's post WWII natural population growth; with the vast majority of migrants arriving as skilled migrants and some as refugees. Since 1945 over 7.5 million people have settled in Australia with the annual intake rates often exceeding 1 percent of Australia's population. For example, in 1950 Australia's population was 8,307,000 and the migrant intake was 184,900 people, that is 2.2 percent of Australia's population. The corresponding figures for 1960 are 10,392,000, 105,900 and 1 percent; for 1970 – 12,663,000, 185,100 and 1.5 percent (Lahmeyer, 2003). The most recent immigration figures are 229,400 for 2012; 227,100 for 2013; and 205,900 for 2014.

Migration as a proportion of population peaked at around 2 per cent in the “populate or perish” years after the second world war, when Australia resettled tens of thousands of displaced Europeans. Migration fell to its lowest point under Gough Whitlam, then waxed and waned in the Hawke–Keating years before peaking again at around 1.5 per cent of population, under John Howard, in the first decade of the century.

A chart from Treasury's *2015 Intergenerational Report* provides this data:

Net overseas migration as a percentage of the population

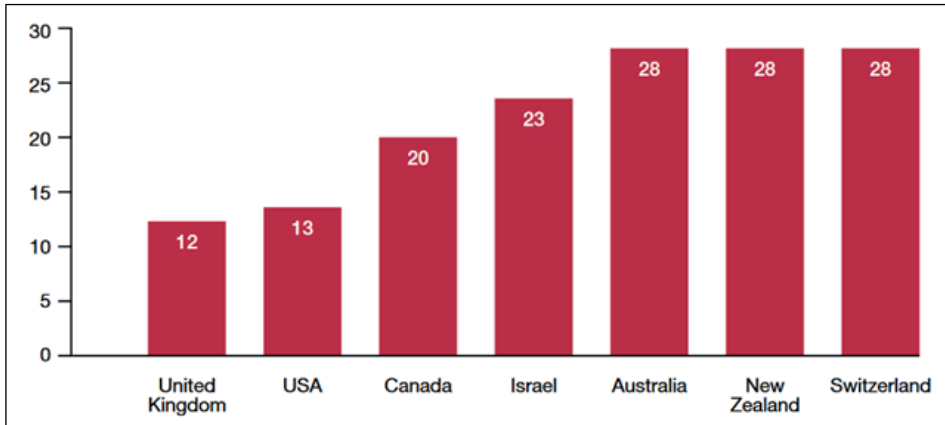


Source: *Treasury*, 2015 Intergenerational Report: Australia in 2055, chart 1.5.

As a result, Australia's overseas-born resident population has increased from 23 per cent to over 28 percent of the total population in the past 15 years, with almost 50% of Australians being either migrants or having at least one parent who is a migrant.

These figures are considered high compared to most other OECD countries and put the 2015-16 European refugee crises into perspective-although I acknowledge that the European inflow was not controlled, and took part in the second half of 2015. By comparison, the estimated German intake of approximately 1 million asylum seekers in 2015 is about 1.2 percent of the German population, estimated at 82,652,256 as of 1 July 2014.

Figure 2. Foreign-born populations in OECD countries (as percentages)



Source: Australian Human Rights Commission (2016).

The reasons behind migrant intake

• The economic imperative

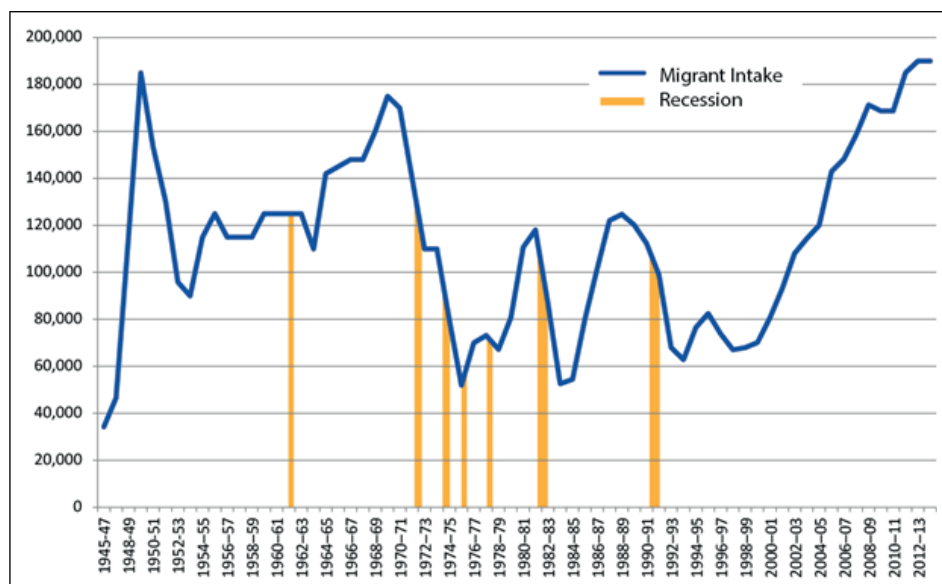
Although Australia started as a penal colony, migration was always seen as an important source of economic growth mainly through skills development and capital inflows.

As early as 1790, Governor Arthur Phillip wrote to England imploring the British authorities to send skilled migrants to assist with economic development. A range of different assisted-migration schemes and selection procedures were developed over the years – all focused on enticement of migrants such as skilled tradesmen and wealthy individuals who were needed for economic development.

Since the late 1850's mechanisms were put in place to allow governments to adjust immigration intake to changing economic circumstances and labour conditions. Economic booms were usually associated with increases in migrant intake and negative economic conditions with the decline. Immigration intake also directly corresponds with the health of the Australian economy and the rate of unemployment. When the economy is in recession (defined by two quarters of negative growth in real GDP) the immigration intake reduces. For example, during the Whitlam Labor government the net overseas migration went significantly down

to only 21,239 in 1975–76 because of high unemployment (Phillips et al., 2010). Similar reduction in migrant intake took place as a result of the 1982–83 recession.

Figure 3. Migration Intake and Recession, 1945 to 2014



Graph created using data in “Historical Migration Statistics” (Border.gov.au, 2016c).

Recession Dates: “Mark the Graph: Dating Australian Recessions” (Markthegraph.blogspot.com.au, 2016).

The above table illustrates reduction in immigration intake during the recessions of 1961, 1971–72, 1974, 1975, 1977, 1981–83 and 1990–91. The last 20 years of unbroken economic growth has delivered a major increase in the skilled immigration intake. The above Migration Intake figure well illustrates both the political and economic influences on the size of immigration intake.

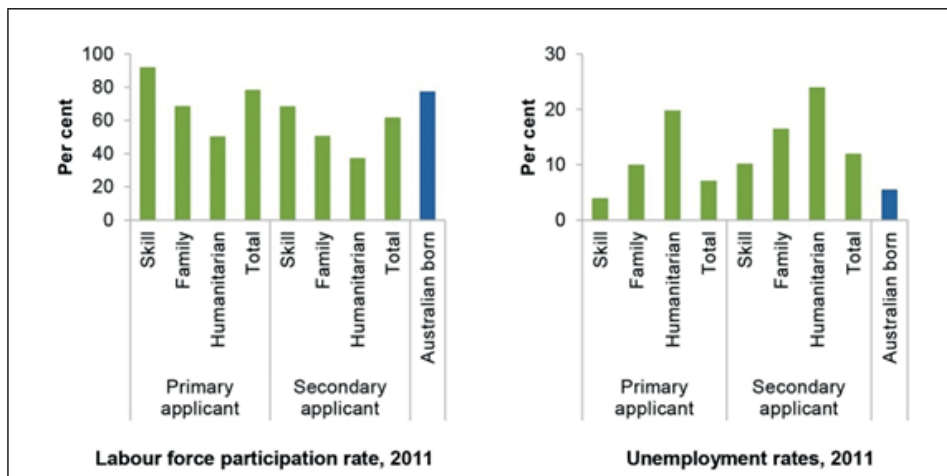
These adjustments to the immigration intake have been made to ensure that migration does not undermine Australia’s high wage and labour protection measures. Historically the colonial governments worked to ensure that labour competition between settled colonialist and newcomers was minimized and to stop the immigration of cheap labour – mainly from Asia – and of indentured workers from New Caledonia to work in the Queensland sugar industry (Martin, 2001). Similar concerns occupy contemporary lawmakers and from time to time the issue of labour market protection is mentioned in the context of immigration intake; for example in the context of the growing popularity of temporary 457 visas.

The focus on economic imperative of immigration has grown stronger in recent years, especially since the FitzGerald (1988) inquiry that recommended a higher intake of skilled and business migrants at the expense of the quota for

family reunions (“Immigration History of Australia”, 2016). More recently we observed the growth in demand driven temporary migration either to address skilled labour shortages or as students. In 2000–01 temporary migrants outnumbered permanent arrivals for the first time.

A vast body of research indicates that immigration does, and will continue to, have positive economic benefits (De Maio et al., 2014; DIAC, 2012; Hugo, 2011; Richardson et al., 2002). Migrants have increased Australia’s productive capacity and brought about a broadening of Australia’s social and communal life. In particular there is a wealth of evidence indicating that skilled migration adds significantly to both the Taxation Revenue and Global Domestic Product from the first year of settlement. This unfortunately does not necessarily apply to humanitarian entrants and parents of migrants.⁴

Figure 4. Selected labour market outcomes of immigrants



Source: Productivity Commission 2015, p. 9.

The 2014 Report by the Migration Council Australia estimates that by 2050, migration will contribute \$1.6 trillion dollars to the Australian economy. These encouraging forecast figures assume that the Government will maintain a migration program which looks to fill employment gaps while also encouraging migrants with entrepreneurial experience and skills to create employment opportunities (Migration Council Australia, 2014).

It needs to be further acknowledged that Australia’s growing cultural and linguistic diversity due to immigration from Asia has contributed to Australia’s global reach into overseas markets and the successful expansion of Australia’s trade networks, especially with China and India.

⁴ The recent Productivity Commission (2016) report indicates that intake of parents of migrants costs Australia up to A\$3.2 billion each year.

• Advancing national security

Since the very early days Australians have been acutely aware that they were unable to defend themselves in the case of military threat and looked towards Britain to provide for Australian defence needs.

For the Polish audience it could be of interest that Russia was perceived as a threat to the security of Australia in the 18th and 19th centuries until her defeat in the war with Japan in 1905. In fact, there was a realistic fear of bombardment by the Russian fleet and of possible invasion as Australian colonies were an easy prey for lightning raids in the event of war with Britain which, at various periods, was not a remote possibility. A particular flare up took place in 1863, as a result of the visit to Melbourne by the Russian flagship *Bogatyr*, when the Colonial Press reported that Captain Severin Rakowski, a Pole living in Melbourne, was warned by his nephew, an officer on the *Bogatyr*, that an attack on Melbourne was planned by Russian warships for 1864. This was interpreted as possible Russian response to the British support for the January 1863 Insurrection in Poland. As a result, Australia took measures to mitigate the Russian threat, including reinforcement of fortifications in Sydney harbor and a request to strengthen British sea power in the Pacific (MacCallum, 1972).

The Second World War (WWII) made it obvious that Australia's population was too small to defend the continent. Australia was militarily threatened by Japan, with Darwin levelled by air bombardment and Sydney attacked by Japanese submarines. This led to the withdrawal of most Australian forces from the Mediterranean to take part in the Asia Pacific theatre of war. In 1945, Minister for Immigration, Arthur Calwell (1945, pp. 4911–4915) wrote: "*If the experience of the Pacific War has taught us one thing, it surely is that seven million Australians cannot hold three million square miles of this earth's surface indefinitely.*" The old cry "populate or perish" won new currency within all major parties and mass migration began.

Australia also understood that a post war Britain would be in no position to supply the large number of immigrants required and as a result, in 1942 an Inter-Departmental Committee (IDC) on Post-War Migration was formed. According to Jerzy Zubrzycki (1994) by December 1944 part of the minutes of the committee labelled "*secret*" at the time recommended:

- (i) "A vigorous policy of white alien immigration, complete with an effort to make the individual alien feel he is regarded an asset; (ii) Assistance to immigrants to meet part of passage costs that maybe necessary to induce good flow; (iii) A central body of unofficial groups interested in migration to be formed in each State to assist with reception, placement and after-care of migrants, alien and British alike; (iv) It should be made clear that Commonwealth immigration policy is based on social, economic and cultural grounds and not on any assumption of racial superiority."

This led to mass post WWII migration from Europe and in time to the dismantling of the "*White Australia*" laws and associated practices and intake from

Asia and elsewhere. The process was started in 1949 by the Menzies Government allowing some 800 non-European refugees to remain in Australia and Japanese war brides to enter Australia. In May 1958, the Menzies Government replaced the arbitrarily applied dictation test with an entry permit system, that reflected economic and skills criteria. In 1960 the term “*White Australia*” was removed from the Liberal Party’s Federal Policy Platform (Morrison, 2011) and the Labor Party followed five years later. The final vestiges were removed in 1973 by the Whitlam Labor government and the migration from non-European countries started after the Fraser government came into office in 1975.

The abolition of the White Australia Policy and the resulting globalization of immigration and refugee intake led to a significant increase in immigration from Asian and other non-European countries. The breakthrough came in August 1977 when, with the European migration being unable to deliver the numbers Australia needed, the Fraser government started substantial intake from Lebanon and South-East Asia.

• Nation building

There is a significant linkage between migration and Australia’s national outlook and identity. On one hand, Australian authorities have been determining who will be allowed to migrate to Australia, on the other, new settlers have been impacting on the Australian national outlook. Furthermore, Australia’s place in the world has significantly changed over the last two hundred years.

Looking back, Australia of the 1800s was a predominantly white British nation on the periphery of Asia with a fear of being demographically overwhelmed by its heavily populated Asian neighbours. The fact that the 1901 Constitution was created without a US-style Bill of Rights was not an oversight on the part of the drafters, but rather reflection of the policies and feelings of the day. Australia did not want to legislate for the equality of people of different races at that time.⁵

WWII had taken Australia away from the British sphere of influence and created a new alliance with the USA. With the arrival of European settlers post 1945, the division between British and non-British subjects had grown out of date. The “*White Australia*” policy came into conflict not only with modern values and aspirations of Australians but also with Australia’s economic need as her neighbours and key economic partners found it deeply offensive.

To sum up, it was a journey from being an insecure, ethno-centric, parochial outpost of the British Empire glorifying and depending upon Mother England, to

⁵ Sir Edmund Barton, an Australian politician and judge who served as the first Prime Minister of Australia from 1901 to 1903 had argued in 1898 that the Australian Constitution enable the Commonwealth to “*regulate the affairs of the people of coloured or inferior races who are in the Commonwealth*”. (French, Robert 2003) For example, section 51(xxvi) of the Constitution was intended to enable the Commonwealth to pass laws restricting such migrant labourers such as the Chinese and Kanakas. There were delegates, however, at the 1898 Convention against the use of legislative power to deal specifically with alien races.

being a modern, self-conscious, cosmopolitan and independent mid-range political and economic power in Asia Pacific. It was a journey from a closed, uniform society embracing prejudice and intolerance to a contemporary multicultural Australia embracing diversity. A very few nations in the world have experienced such a significant change in such a short period of time. It is also significant, that this journey was undertaken as a result of deliberate changes to government policies.

However, contemporary Australia, despite its solid Aboriginal and Anglo-Celtic heritage base, is still searching for its modern identity and a fully-fledged place amongst the family of nations in Asia-Pacific region.

Government control over migration

Immigration to Australia has always been tightly controlled and often financed by the relevant government(s) (Ozdowski, 1985). Initially the control was exercised by the British authorities with Great Britain sending predominantly British and Irish convicts together with accompanying officials and military. The first free settlers arrived in 1793, but numerically significant free migration started in the 1820s and the first scheme of assisted emigration to NSW and Tasmania was established by the British government in 1831 (Oxley & Richards, 2001). Then a range of different assisted migration schemes and selection procedures were developed over time by the different colonies to bring in the most desirable migrants. In 1836 the colony of South Australia was established for free settlers from Great Britain, with a notable German language settlement.

From 1856 the Australian colonies, except Western Australia, became self-governing and took over the management of migration issues; including controls over the levels of immigration, selection of migrants and management of various forms of assistance. During the latter half of the nineteenth century several colonies continued providing passage assistance to skilled immigrants, mainly from Great Britain but also from Europe with the British government paying for the passage of convicts, paupers, the military and civil servants.

The need for a common immigration policy was one of the key factors driving the Federation movement of the 1890s. In fact, the new Federal Parliament quickly established controls over immigration to maintain Australia's "*British character*". The first act of Parliament was the *Immigration Restriction Act 1901* which established the '*White Australia*' policy at a national level and the famous dictation test to be taken at the discretion of immigration officials in any European language. *The Pacific Island Labourers Bill 1901* was passed shortly after that.

Two years later the Parliament legislated for *The Naturalization Act 1903* which talked about British subjects and did not mention Australian citizenship per se. It also established that Asians and other non-Europeans were to be denied the right to apply for naturalization and that resident non-European males were not allowed to bring wives to Australia. In doing so Australian authorities disregarded British advice that a race based immigration policy would run "*contrary to the gen-*

eral conceptions of equality which have ever been the guiding principle of British rule throughout the Empire" (Evans, 2001, p. 44).

After WWII, the Australian Labor government initiated a mass immigration intake. It started with a preference for 'ten pound' British immigrants; however, when the number of British migrants fell short of what was required, Arthur Calwell, the first Australian Minister for Immigration, opened Australia's immigration to the hundreds of thousands of people displaced by the War from Central Europe and then Southern Europe. The Menzies Liberal Government (1949–66) continued the mass immigration program.

The post war migration required significant changes to immigration and related laws and these provided a foundation for the current migration system. In particular, Australian citizenship had to be created as many new arrivals were not "*British subjects*". The *Nationality and Citizenship Act* was enacted in 1948.

Immigration policies have been and continue to be politically sensitive and their impact is keenly observed by the Australian electorate. In particular, any perceived loss of migration border control by government has always had significant electoral consequences and has often resulted in significant policy and legislative changes.

For example, governments temporarily lost control over immigration between 1851 and 1860 after the discovery of gold in Victoria. As a result, Australia's population had grown from 437,655 to 1,151,947 and the population of Victoria from 77,000 to 540,000. Although the vast majority came from the British Isles and Ireland (600,000), 60,000 came from Continental Europe (including Poles), 42,000 from China, 10,000 from the United States and just over 5,000 from New Zealand and the South Pacific.

The uncontrolled population growth and the emergence of a conflict led the Victorian government to assert responsibility for the management of migration and in 1855 to legislating to restrict the entry of cheap labour from China into the colony; then other colonies followed suit resulting in a significant drop in the Chinese population. From 1880 the Australian colonies adopted the White Australia Policy, the policy of excluding all non-European people from immigrating into Australia.

The government's ability to protect the border has also played an important political role in recent times. First, during the Prime Ministership of Malcolm Fraser a number of boats arrived from Indochina – the "original" boat people. However, since the early 1990s Australia has experienced waves of unauthorized arrivals mainly from Iran, Iraq, Afghanistan and Sri Lanka. Furthermore, the challenge by Pauline Hanson to Australia's non-discriminatory immigration policy and multiculturalism undermined trust in the government's handling of immigration.

The effective border protection policies implemented by the Howard Coalition government, including the introduction of the Pacific Solution, clearly con-

tributed to the defeat of the One Nation Party and a return of public trust in government handling of immigration and multicultural policies. They resulted in the re-election of the Coalition government in November 2001 despite incidents such as the Tampa or the “Children Overboard” affair⁶ and allowed a significant increase in immigrant intake and an overall increase in funding for multicultural, citizenship and settlement programs.

The strong border protection measures were dismantled soon after the Rudd Labor government was elected in 2007. This led to a rapid surge in unauthorized boat arrivals, clearly contributing to Labor losing power in 2013; one of the first measures taken by the returned Coalition government was the reintroduction of strong border controls and stopping the boat arrivals (Phillips, 2015a).

Australian Migration Programme

Overview

Permanent settlers enter Australia via one of two distinct programs—the Australian Migration Programme (AMP) for skilled and family migrants or the Humanitarian Program (AHP) for refugees and those in refugee-like situations. Each year, the Australian Government allocates places, or quotas, for people wanting to migrate permanently to Australia under these two programs.

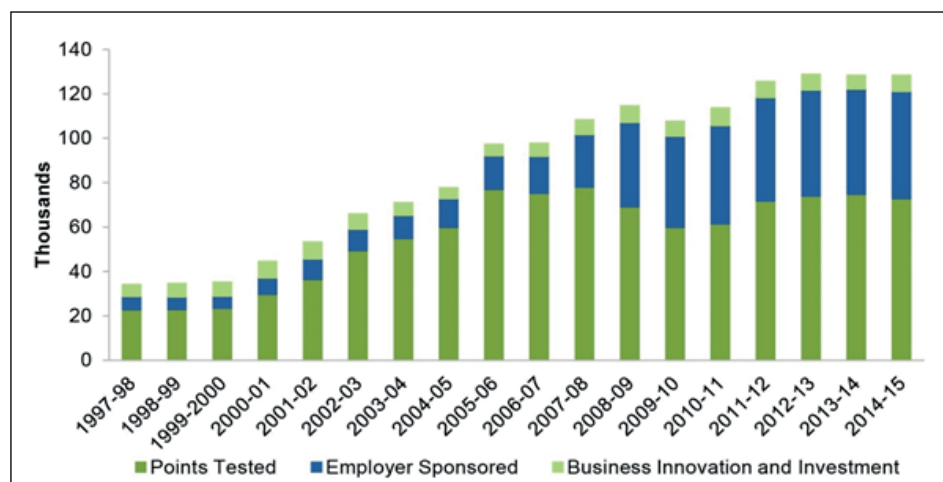
AMP, under which the vast majority of migrants are allowed to settle in Australia, is non-discriminatory on the basis of national origin, race, religion, gender or ethnicity; most successful nationalities in 2013–14 were Indians (21%), Chinese (14%) and people from the UK (12%). The program is flexible in size and composition and changes over time. It involves both off-shore applicants and on-shore demand-driven pathways.

Skills focus

The key objective of the AMP is to build the economy and in particular, support the labour market. People apply themselves either under the point system or business criteria or may be nominated by employers. Priority is given to people with skills and work experience needed for the Australian economy, who have a good knowledge of the English language and who are relatively young as well as to their families. The below table includes only principal applicants without their immediate family members.

⁶ The Pacific Solution is the name given to the Australian government policy of transporting asylum seekers to detention centers on island nations in the Pacific Ocean, rather than allowing them to land on the Australian mainland. For more see: Phillips (2012) and “Children Overboard Affair” (2016).

Figure 5. Permanent skilled immigration visa grants, 1997–2015



Source: Productivity Commission (2015, p. 24).

In recent years, a very significant contribution to net overseas migration has been from people on-shore on temporary visas. The on-shore applications involve skilled workers (mainly on 457 visas) and their dependents applying for permanent residence after certain conditions are met.⁷ Furthermore, many students are also eligible to apply for permanent visas at the completion of their courses.

Current intake

The planned intake for the Financial Year 2015–16 AMP is 190,000 people (Department of Immigration and Border Protection, 2016a) and includes the following categories:

- 128,550 (68%) places are allocated for skilled migrants, including employer sponsored (38%), general skilled independent (34%), state, territory and regional nominated (22%) and business (6%) migrants;
- 57,400 (32%) places are allocated for family migrants sponsored by immediate family members (79 percent partner, 14 percent parent, 6 percent child and 1 percent other);

⁷ In 2014, an independent review of integrity in the subclass 457 visa programme was undertaken. The review's terms of reference were to examine the integrity of the subclass 457 visa programme in the context of a series of reforms made to the programme over recent years. The panel's report was released following the review's 22 recommendations that aim to make it easier for businesses to access skilled workers, while ensuring that a strong integrity framework underpins the 457 visa programme. The government response to the report was released on 18 March 2015 and supports in principle, all 22 recommendations. Implementation of some of the recommendations is already in progress, including the re-establishment of the Ministerial Advisory Council on Skilled Migration and changes to the English language requirement. It is anticipated that implementation of all recommendations will be progressed by the end of 2015.

- 565 places are allocated for special eligibility migrants, who include former permanent residents who have maintained close business, cultural or personal ties with Australia; and
- 3,485 Children (outside the managed Migration Program).

Australian Humanitarian Programme

The backdrop to humanitarian intake

The second, although much smaller, permanent component of Australia's immigration intake is the Australian Humanitarian Programme (AHP) designed for refugees and others in refugee-like situations either offshore or onshore. In fact, Australia is one of the most sought after destinations for humanitarian resettlement because of its wealth, stable democratic order, English language as national language and climate as well as its far distance from international conflict spots.

Since 1945 more than 800,000 refugees have been welcomed to Australia. The source countries of refugee intake change from year to year, mainly in response to changes in geo-political situations. In fact the waves of refugees resettling in Australia reflect the history of world conflicts. The first major group were approximately 170,000 displaced persons (DPs) from Eastern Europe who arrived between 1947 and 1954. Poles have featured prominently amongst the DPs with some 70,000 of them arriving.⁸

The Menzies Government (1949–66) signed the Refugee Convention. A refugee is defined by The 1951 Refugee Convention as “*someone who is unable or unwilling to return to their country of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion.*”⁹ The principle underlying the convention is one of non-refoulement. Article 33 of the convention defines non-refoulement as the promise to not return a refugee to a country where s/he may be persecuted.

Australia is not only one of the 145 States Parties to the 1951 Refugee Convention, but also one of 27 countries that participate in the UNHCR resettlement program and accept quotas of refugees on an annual basis and has done so since 1977. Australia offers resettlement to people outside Australia who cannot be repatriated or locally integrated and are in need of humanitarian assistance.

⁸ Then, there were two other waves of Poles, first, post-1956 changes with about 15,000 arriving and the second between 1980–91 with some 25,000 Poles arriving. In fact, out of some 20 million Poles residing outside Poland now, a significant proportion of those who departed pre 1989 have a degree of refugee experience. For more information see: Leuner (2008) and Polish community.org.au (2016). See also Pleskot (2014) for an excellent analysis of Polish diaspora pro-Solidarity activities in Australia in the 1980s.

⁹ The 1967 Protocol modified the Refugee Convention broadening the definitional scope of who is a refugee and providing protection to “persons who have become refugees as a result of events occurring after January 1, 1951.

Australia has consistently ranked as one of the top three resettlement countries in the world.

Table 1. Refugee resettlement in Australia, US, Canada and Sweden in 2013

Refugee Resettlement	Total resettled refugees	Per 1000 population	Per billion GDP (USD)	% share of total resettled refugees
Australia	13,169	0.564	0.118	13.4
United States	66,249	0.207	0.253	67.3
Canada	12,173	0.346	0.150	12.4
Sweden	1,902	0.199	0.305	1.9
Global total	98,426			

Source: Department of Social Services (2015, p. 122).

After the fall of Saigon in 1975 Australia, under the Fraser Coalition Government, accepted Vietnamese refugees from the camps of South-East Asia. In addition to a limited number of boat arrivals, the majority of Vietnamese arrived under the 1979 Orderly Departure Program; some 55,000 Vietnamese settled in Australia by 1982. According to the 2011 Census there were 185,000 people in Australia who were born in Vietnam.

More than 18,000 Lebanese moved to Australia during the Lebanese Civil War (1975–1990). Then, refugees were taken after the occupation of East Timor by Indonesian's troops in 1975 and approximately 16,000 people arrived as a result of political turmoil in Chile, Argentina and Uruguay during the 1970s. Following the Tiananmen Square massacre in June 1989 some 30,000 Chinese students in Australia were granted permanent residency. The Yugoslav Wars in the Balkans (1991–2001) drove many Albanians, Bosnian Muslims, Croats and Serbs to settle in Australia. In addition around 70,000 refugees arrived from Africa and since 2004 some 18,000 Burmese refugees were taken from camps along the Thai-Burma border and from Malaysia and India as well as 5,200 Bhutanese refugees from Nepal between 2005 and 2007.

The current policy framework for refugee intake dates back to 1977 when government established a planned Australian Humanitarian Programme (AHP) for the intake of refugees, together with the establishment of a mechanism for refugee status determination. In addition, in 1981 Australia created the Special Humanitarian Program (SHP) to include people who are '*in refugee like situations*' (Karlsen & Phillips, 2011). It is for people who are subject to substantial discrimination amounting to gross violation of human rights in their home country, but *not* for refugees fleeing persecution for a Convention reason. For example, discrimination that might involve arbitrary interference with the applicant's privacy, family, home or correspondence, deprivation of means of earning a livelihood, removal of citizenship rights, denial of a passport, or constant surveillance or pressure to become an informer.

The need for refugee resettlement places in Australia and elsewhere continues to be in high demand. By the end of 2014, UNHCR estimated that 59.5 million individuals were forcibly displaced worldwide as a result of conflict and human rights violations. Some 19.5 million were refugees, 38.2 million were internally displaced persons and close to 1.8 million were asylum seekers (United Nations High Commissioner for Refugees, 2014).

Current intake

The overall intake under AHP is determined annually with a separate quota allocated for humanitarian resettlement to meet Australia's international responsibilities. The program includes both on-shore and off-shore intake. Since 2000 the intake under AHP has been maintained at a relatively steady number between 12,000 and 14,000 per year. The most significant departure from this trend was in 2012–2013 when the former Labor Government increased the Humanitarian Program to 20,000 in response to a surge in unauthorised boat arrivals.

Table 2. Australian Humanitarian Programme by visa category 2010 to 2015

Category	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15
Refugee	5984	5988	11 985	6499	6002
Special Humanitarian Programme	2966	714	503	4507	5007
Onshore	4828	7043	7510	2753	2747
Total	13 778	13 745	19 998	13 759	13 756

Source: Department of Immigration and Border Protection (2016b).

The 2015–16 Programme has 13,750 places comprising a minimum of 11,000 offshore places (including 1,200 places for women at risk) and the balance for people onshore who arrived in Australia lawfully.

However, important steps were taken recently to increase the size of the AHP as a result of on-going pressure by church leaders, advocacy groups, academics and some policy makers. First, in December 2014, in the context of negotiations with cross-benchers to secure passage of the Government's *Migration and Maritime Powers Legislation Amendment (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Bill 2014*, the Immigration Minister announced that the Government would increase the number of visas available under AHP to 16,250 in 2017–18 and to 18,750 in 2018–19 (Karlsen, 2015a). Then, in September 2015, in addition to the usual allocation of 13,750 places, Australia provided an additional 12,000 places for Syrian and Iraqi refugees located in Lebanon, Jordan and Turkey.

The humanitarian resettlement program is global, although recently the refugee intake focussed on Asia with smaller numbers being taken from Africa and elsewhere. In 2013–14 the majority of Australia's offshore refugee quota was

filled by the resettlement of refugees and their families from Afghanistan (2,531) Myanmar (1,145) and Iraq (829). In 2014–15 the majority of offshore visas went to refugees from Iraq (2335), Syria (2232), Myanmar (2029) and Afghanistan (1813) (Parliament of Australia, 2015; Phillips & Spinks, 2013).

Table 3. Top 9 nationalities^a within the offshore component 2010–11 to 2014–15 Offshore Humanitarian Programme

Rank	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15
1	Iraq	Myanmar	Iraq	Afghanistan	Afghanistan
2	Myanmar	Iraq	Afghanistan	Iraq	Myanmar
3	Afghanistan	Afghanistan	Myanmar	Myanmar	Iraq
4	Bhutan	Bhutan	Bhutan	Syria	Congo (DRC) ^b
5	Congo (DRC)	Ethiopia	Congo (DRC)	Bhutan	Syria
6	Ethiopia	Congo (DRC)	Iran	Iran	Somalia
7	Sri Lanka	Eritrea	Somalia	Congo (DRC)	Eritrea
8	Iran	Iran	Sudan ^c	Eritrea	Bhutan
9	Sudan	Somalia	Eritrea	Somalia	Ethiopia

Notes: ^a) Nationality is based on country of birth. The country of birth of principal visa applicants is applied to secondary visa applicants. ^b) Congo (DRC) refers to the Democratic Republic of the Congo. ^c) 'Sudan' refers to people from both Sudan and South Sudan.

Source: Department of Immigration and Border Protection (2016a).

Onshore Asylum seekers

Onshore protection is provided to people who arrive lawfully in Australia and who are found to be refugees according to the Convention. Applicants are assessed on a case-by-case basis; they are not mandatorily detained and may be given a bridging visa which will allow them to reside lawfully in the community while their application is being processed. Some bridging visa holders are allowed to work and can access Medicare. Applicants must also satisfy health, character and security criteria before being granted Permanent Protection visas.

Historically, the vast majority of asylum seekers have arrived by air with valid visas and then apply for asylum at a later date while living in the community. In 2012 the proportions of boat people and air arrival asylum seekers temporarily shifted as in 2012–13 the boat arrival applications figure reached 68.4 percent; only to shift back in 2013–14 with the majority of applications (51.5 percent) again lodged by air arrivals.

Until the introduction of Operation Sovereign Borders in 2013 the boat arrivals had a much greater chance to secure settlement in Australia than the asylum seekers who arrived by air. For example, the visa grant rate for boat-arriving Afghans has varied between about 96 and 100 percent; while the rate for air-arriving Chinese is usually only around 20 to 30 percent (although a much higher success

rate was scored by a relatively small number of people arriving by air from Pakistan, Iran, Iraq, Egypt, Syria and Libya). Presumably the subsequent drop in boat arrival numbers will result in a return to the historical norm whereby the majority of those applying for protection onshore in Australia will have arrived originally by air with a valid visa.

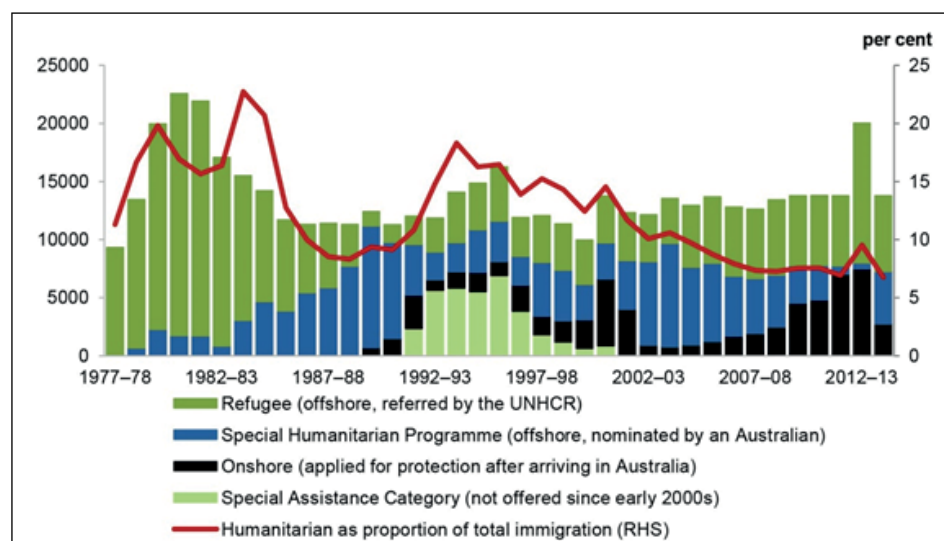
Offshore component

The offshore component of the Australian Humanitarian Program has two categories; namely the Refugee category and Special Humanitarian Programme (SHP) category.

Although a significant proportion of offshore refugees are identified and referred by UNHCR, it is important to note that Australia, not UNHCR, decides the final size and composition of its humanitarian resettlement program each year. When making decisions, in addition to UNHCR information on global resettlement needs and priorities, the Australian government considers the views of stakeholders including states and territories, non-government organisations and the Australian community.

A person seeking to enter Australia on a Refugee visa must satisfy, in addition to the Refugee Convention criteria, that she/he also meets health, character and national security requirements. Factors such as connection with Australia, ability to resettle elsewhere and the capacity of the Australian community to provide for their permanent settlement must be also considered.

Figure 6. Trends in humanitarian immigration



Source: Productivity Commission (2015, p. 28).

Applicants under the SHP must be supported by an Australian citizen or an organization that would assist with their initial settlement. Traditionally, most of the places available under the SHP are taken up by family members of refugees and humanitarian entrants already in Australia. During 2014–15 it was planned to take 6,000 (44%) people under the SHP.

The analysis of trends in the number of visas being granted on-shore and off-shore out of the total pool of places under AHP suggests the existence of an interesting linkage between the numbers. For example, the large numbers of unauthorised boat arrivals in 1999–2001 and 2010–2013 resulted in a significant decrease in acceptance of other off-shore refugees waiting in refugee camps around the world for resettlement and an increase in on-shore applications. This led to a public perception that boat people are self-selecting by paying people smugglers in Indonesia and elsewhere, and thus are “*queue jumpers*”, denying access for genuine refugees to the Australian resettlement programs.

The ‘Boat People’

Australia has experienced a number of waves of what is officially now called “*unauthorised boat arrivals*” or what is crudely called “*boat people*” (Phillips & Spinks, 2013). The key difference between the onshore applicants arriving by air and the boat people has been that people reaching Australia’s shores by boat were not subject to pre-departure visa checks. They often arrive without identifying documentation and because of this the boat arrivals have been very difficult to return if found not to be refugees.

The first wave is associated with the Vietnamese influx in the aftermath of the Vietnam War. The first boat – KG4435 – with Vietnamese refugees landed in Darwin in April 1976. By 1981 a total 56 boats with 2,100 people arrived in Australia.

A second wave persisted from 1989 until 1997 with boats arriving with a relatively small number of people per annum—mostly from Cambodia, Vietnam, East Timor and southern China.

In 1999, a third wave of asylum seekers began to arrive, mainly from Indonesia, bringing mostly people of a Middle Eastern origin. This time the numbers were much larger than previous arrivals and usually the passage involved the assistance of ‘people smugglers’. Between 1999 and 2001 12,166 boat people arrived, with the peak of 5516 arrivals in 2001.

The fourth wave took place between 2008 and 2014 with 45,251 people arriving on some 800 boats. The arrivals peaked in 2012–13 with 25,173 people arriving on 403 boats. This resulted in 17 centres detaining up to 10,000 people at a time with 8,000 children put through the detention system, all at the cost of more than A\$ 10 billion.

Despite that the overall numbers of asylum seekers arriving by boat in Australia being regarded by European 2015 standards as relatively small and that approximately 80 percent of boat arrivals during the last 40 years have been found to be genuine refugees (Refugee Council of Australia, 2016), numerous studies indicate that the public resentment of boat people has steadily increased over the past four decades (Betts, 2001, p. 45). While the first Vietnamese arrivals were understood and welcomed, the more recent arrivals are often seen by the public as “*queue jumpers*” “*invading*” Australia to get “*preferential treatment*” and access to social welfare. The public opinion surveys also suggest that although up to 80 percent of Australians were concerned about boat people arrivals, they were on the other hand positively inclined toward refugees arriving orderly under AHP (Phillips & Spinks, 2013, p. 5; see also Markus, 2012). The over 1170 drownings at sea during the last wave (Australian Border Deaths Database, 2016) and the TV broadcasts of the December 2010 Christmas Island boat disaster that killed 48 asylum seekers in particular impacted strongly on public attitudes too. More recently many are of the view that protection of refugees and their resettlement are also being the responsibility of less developed transit countries that have signed the Refugee Convention.

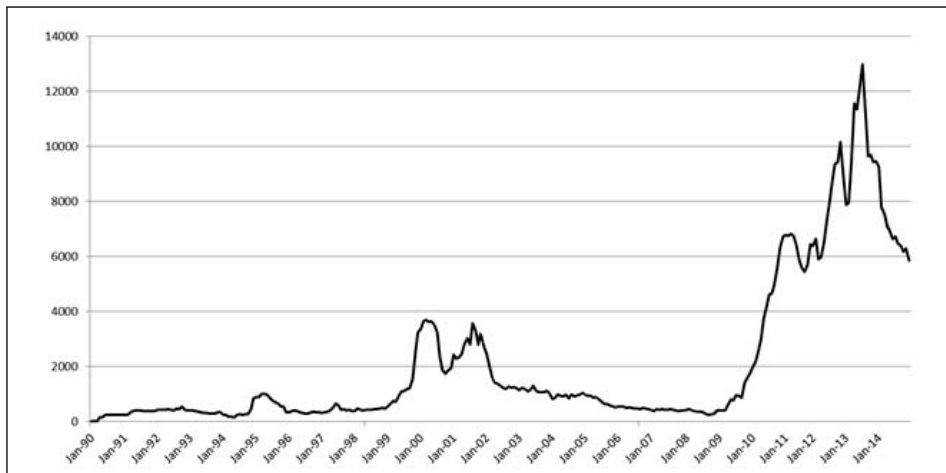
Since the late 1970s the successive governments have explored various ways to discourage boat arrivals and since the 1990s there has been a notable increase in the severity of measures taken to deter asylum seekers from coming to Australia by boat. Reportedly, these measures reflected advice given by the Indonesian President to Australian officials “*to take sugar off the table*”. The key measures such as mandatory detention, Temporary Protection Visas (TPV) and offshore processing are discussed below.

• **Mandatory Detention**

First, in 1992 the Keating Labor government introduced a mandatory detention policy for unauthorised boat arrivals. Initially it was to detain unauthorised arrivals for a limited period of up to 273 days to process their refugee claims and organise appropriate security checks.

Now Australia has an indefinite mandatory detention policy in place. Asylum seekers who arrive on boats are detained until their refugee claims are successful and a resettlement place is found or, if unsuccessful, until they depart. Mandatory detention rules also apply to persons whose visas have been cancelled by the Minister, for example on character grounds. In August 2004 the High Court of Australia confirmed in *Al-Kateb v Godwin* the constitutionality of indefinite mandatory detention of aliens, if they cannot be returned to another country.

Figure 7. Immigration Detention Population from 1990 to 2014



Source: Department of Immigration and Border Protection, 2014.

The number of people in immigration detention reflects the waves of people arriving by boats and fluctuates month to month as a result of releases into the community and departures from Australia, including transfers to offshore processing centres.

• Temporary Protection Visas

The second measure to discourage unauthorised boat arrivals is the Temporary Protection Visa (TPV) which was initially introduced by the Howard Government in 1999. Those who had arrived in Australia without a visa – usually by boat – and were subsequently assessed by the immigration department to be refugees were eligible for a TPV only. In contrast, those who had arrived in Australia with a visa – typically by plane – were eligible for a Permanent Protection Visa (PPV), allowing them to live permanently in Australia.

Initially, the law allowed TPV recipients to apply for permanent residence after 3 years. However, amendments to the TPV regime in 2001 made this much more difficult. If a person holding a TPV had spent seven days or more in a country where they could have sought and obtained protection *en route* to Australia, they were not eligible for a permanent residence visa and could only apply for another TPV. This meant that most refugees who arrived by boat would remain indefinitely on a TPV. Approximately 11 000 TPVs were issued between 1999 and 2007.

The TPV system was ended by the Rudd Labor government in August 2008 and about 90% of TPVs holders gained permanent status.

The Abbott Coalition government reintroduced TPVs in December 2014. Under this scheme, TPVs can be granted to illegal sea or air arrivals for up to three years, subject to health and security checks. After that time a person's need

for extension of temporary protection would be reassessed to ascertain if conditions had changed in their homeland. The TPV holders are entitled to work, but there is no right to family reunification and rights to access various welfare support mechanisms or to re-enter the country if they decided to leave Australia are limited (Kaldor Centre, 2015). They are only entitled to job matching services by Centrelink, Special Benefit, Rent Assistance, Family Tax Benefit, Child Care Benefit, Medicare, Early Health Assessment and Intervention Program, torture and trauma counselling, and English as a Second Language classes (for TPV minors only). Currently there are nearly 29,000 asylum seekers in Australia on temporary bridging visas.

• Offshore Processing

The third, and the most effective measure to stop asylum seeker boat arrivals, was to deny them access to the Australian jurisdiction as the Australian laws and associated jurisprudence interpreted the Refugee Convention in a more generous manner for asylum seekers and most decisions were subject to lengthy administrative and judicial reviews.

The policy first involved, in September 2001, the excision from the Australian migration zone of Australian external territories (Christmas Island, Ashmore and Cartier Islands and Cocos (Keeling) Island) and other islands in the Pacific Ocean, where boat people were usually headed to. The effect of this change was to limit the ability of “*offshore entry persons*” to make valid visa applications. Thus, only claims of asylum seekers who reached the mainland by boat were processed in Australia; other boat people were sent to offshore immigration detention facilities for processing of their refugee claims. On 16 May 2013 the Labor government legislated to excise the entire Australian mainland from the migration zone to remove any remaining incentive for asylum seekers to try to reach the mainland, instead of the previously excised Australian islands. The excision has no impact on Australians and other people who arrive in these territories with valid visas.

The offshore processing centers (OPC) of the so-called “*Pacific Solution*” were established by the Howard Coalition government in late 2001 after signing agreements with the governments of Nauru and Papua New Guinea. OPCs were set up with the cooperation of the host country governments, financed by Australia and managed by the International Organization for Migration (IOM). The OPCs were responsible for accommodation and assessment of the claims of asylum seekers (Phillips, 2012). Both Nauru and Papua New Guinea are now signatories to the *Convention Relating to the Status of Refugees* and its 1967 *Protocol*.

A total of 1637 people – mostly intercepted at sea (usually by the Australian navy) – were transferred to OPCs between 2001 and 2008, including 786 Afghans, 684 Iraqis and 88 Sri Lankans, with a peak population of 1515 in February 2002. Asylum seekers were not detained under Australian law, or the laws of Nauru or Papua New Guinea, but are instead granted Special Purpose Visas by those coun-

tries to facilitate their stay while they await processing of their refugee claims and resettlement or return.

The Pacific Solution was dismantled by the Rudd government. In particular, to fulfil an election promise, the Nauru centre was emptied and closed in 2008. Labor also initially opposed turning boats back as dangerous to all concerned. However, after a large increase in the number of maritime arrivals following the Rudd government decision, it was reopened four years later by the Gillard Labor government in 2012. In the dying days of Rudd second government in 2013 an announcement was made that no new boat arrivals would be settled in Australia.

In 2013 the returned Coalition government re-established and strengthened border protection measures. Under the Operation Sovereign Borders (OSB) program¹⁰ asylum seekers attempting to arrive in Australia by boat may be turned around and returned to international waters, or transferred to offshore processing centres. If boat with asylum seekers is not seaworthy, passengers are transferred to a purpose built capsule to take them safely back to land. All boats and capsules are then escorted as closely as possible to Indonesian territorial waters.

The key difference in implementation is a tough zero tolerance towards illegal boat arrivals. The OSB is overseen by a three star general and its key component is the Regional Deterrence Framework that was provided with a budget of A\$420 million to undertake multi-lingual communications campaigns, a boat buy-back scheme, bounty payments, provision of intelligence information to the Indonesian National Police and a range of diplomatic initiatives with other countries in the region, especially with Indonesia, to prevent asylum seeker vessels leaving for Australia.¹¹ Since the start of OSB, 26 boats carrying 710 people have been safely turned back to Indonesia.

By now, the government of Nauru has made refugee status determinations for most illegal maritime arrivals and the Nauru Regional Processing Centre (RPC) operates as an open centre where illegal maritime arrivals are free to come and go at any time without restriction. The government of Nauru is responsible for operating and managing all aspects of the RPC and providing appropriate support to meet their needs, including access to health services and education. Those found to be refugees are permitted to remain in Nauru for up to ten years, pending resettlement in a third country. As at 12 February 2016, 67 children with their families from Nauru RPC were temporarily in Australia (predominately to access specialist medical treatment). These children and their families will be transferred back there once they are fit to go back to RPC. There is a legal obligation under *the Migration Act 1958* to take an illegal maritime arrival temporarily in Australia back to RPC when the person no longer needs to be in Australia.

¹⁰ For more information see: Border.gov.au (2016b), Hughes & Keski-Nummi (2016), Karlsen (2015b).

¹¹ OSB also purchased from Singapore at a cost of around \$500,000 a number of orange fiberglass “survival capsule” to send asylum seekers back in case their vessels were disabled.

All initial refugee claim assessments were completed at Manus RPC by March 2016 and 389 were found to be refugees and allowed to settle in PNG. More than 400 people who had their refugee claims rejected have been returned home.

In addition to settlement options in Nauru and Papua New Guinea the Australian government is taking steps to resettle the successful asylum seekers elsewhere from RPCs, for example in Cambodia. The success of this resettlement program is very limited as very few countries agreed to offer resettlement places. The others who were found not to be refugees are expected to return to their country of origin or to a third country where they have the right to reside.

Finally, the cost of off-shore detention is prohibitive. In the 2014–15 financial year the detention centres on Manus Island and Nauru cost Australia A\$1.2 billion. A 2014 report by *the Guardian* newspaper estimated that the Australian government may have spent as much as A\$10 billion on its detention policies since mid-2007 – and that each person in offshore detention costs the government as much as A\$440,000 (Evershed, 2014).

On 3 February 2016 the High Court of Australia upheld the Australian Government's regional processing and resettlement arrangements in place in Nauru in Plaintiff M68/2015 v Minister for Immigration and Border Protection & Ors case. On 26 April, when this paper was being finalised, the PNG Supreme Court ruled that the Manus detention centre was illegal and unconstitutional and ordered it to be closed. Australian Immigration Minister Peter Dutton replied the government would work with PNG to address the issues raised by the court ruling, but insisted that Manus Island detainees “*will not be settled in Australia*”. Some potential responses to the judgement may include changing PNG laws to make the centre legal, turning the facility into an “open centre” so detainees can come and go as they please or transferring detainees to Nauru or Christmas Island.

• Outcomes

To conclude, both the Pacific Solution and Operation Sovereign Borders were unqualified successes in terms of stopping unauthorised boat arrivals.

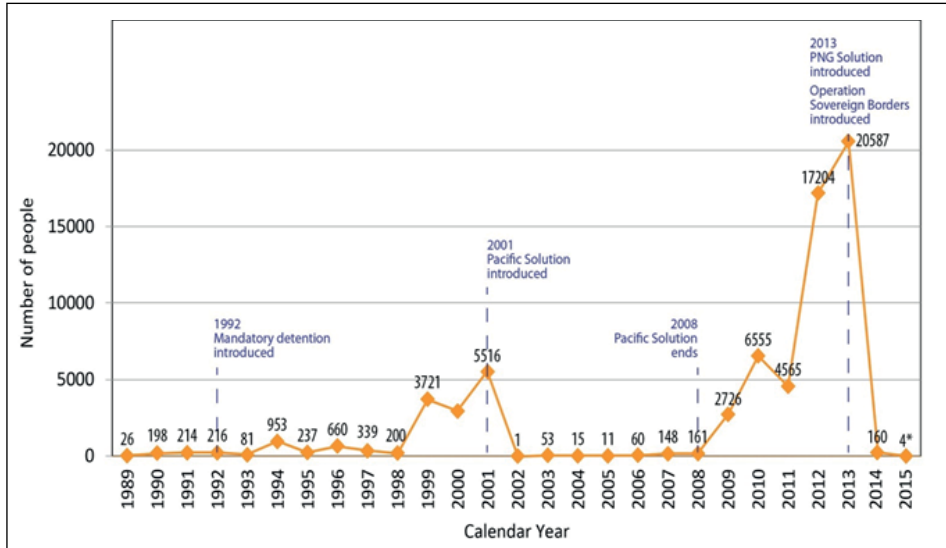
In particular, the offshore processing together with the boat turn-backs policy under the OSB have actually stopped the boats. In August 2015, immigration minister Peter Dutton stated that since December 2013, 633 people on 20 vessels have been subject to turn-back operations, including a boat from Vietnam. On 6 August 2015 he further announced that it had been 12 months since the last successful people-smuggling operation.

Furthermore, the number of people in immigration detention centres in Australia and RPC in Nauru and Manus Island reduced significantly. On 3 April 2016 the minister declared that in Australia: “*From a peak of 2,000 children in detention under Labor, today we have no children of boats in detention.*” He further said, “*We’ve closed 13 of 17 extra detention centres that Labor opened...*”

However, the number of people detained in Nauru and on Manus is still relatively high. In March 2016 there were about 900 people in Manus RPC and

around 470 people, including about 50 children, still in the Nauru RPC; another 870 people, including more than 100 children, have refugee status and are living in the Nauru community.

Figure 8. Impact of Policy Changes on Boat Arrivals

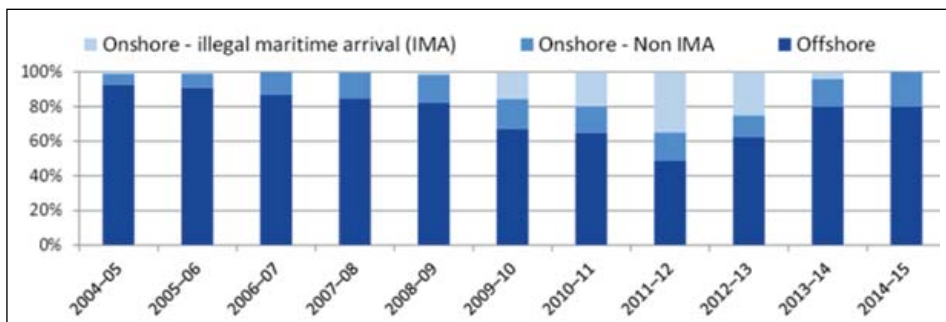


* 2015 data to 1 March 2015 only.

Source: Phillips, J. (2015b) and Law.uq.edu.au (2015).

Because of the success of Operation Sovereign Borders that stopped unauthorised boat arrivals, the number of offshore places available for resettlement under the humanitarian program has significantly increased. In 2014–15 Australia granted 13,756 visas under the program of which 11,009 visas were granted under the offshore component and 2747 visas were granted under the onshore component.

Figure 9. Onshore/offshore balance within the Programme



Source: Department of Immigration and Border Protection (2016a).

Human rights concerns

Australia's treatment of unauthorized maritime arrivals has attracted on-going criticism both domestically and internationally. The criticism usually revolves around the conditions of the offshore processing centers, the lack of independent scrutiny, the mental health impacts on those held in the centers and the lengthy periods of time that many asylum seekers spent on Nauru and Manus Island while their claims were being processed.

In 2004 a ground breaking report titled '*A last resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention.*' dealt with the treatment of the children of boat people seeking refuge in Australia. The report documented a range of breaches of international human rights law, made a range of recommendations and ultimately led to children being released with their families from mandatory indefinite immigration detention (Ozdowski, 2004 and 2009). The Australian Human Rights Commission (AHRC) was relatively quiet about human rights of detainees during the Rudd/Gillard Labor governments but AHRC criticism has escalated after the return of the Abbott Coalition government in 2013 (Ozdowski, 2014). In 2014 AHRC revisited the question of children in immigration detention and published a new report.

Criticism of Australia's treatment of asylum seekers could also be found in academic publications, statements by non-government human rights organizations such ChilOut, GetUp and the Castan Human Rights Law Centre and in the media on a regular basis. Most recently doctors criticized off-shore detention for impacting on the mental health condition of children and for abuse and sexual harassment of children at Nauru schools.¹²

Internationally, Australia has been regularly criticized by UN human rights bodies. For example, Australia's treatment of asylum seekers received unprecedented condemnation during the Universal Periodic Review by the Human Rights Council in Geneva in 2015. Most recently, the UN Committee on the Rights of the Child, reacting to the 4 February 2016 decision by the Australian High Court upholding the policy of detaining asylum seekers offshore to be legal, has reminded the Australian authorities that under the terms of the Convention on the Rights of the Child to which Australia is a party, the best interests of the child should be a primary consideration when making any decision concerning children. Also, Amnesty International, Human Rights Watch and other reputable international human rights bodies are highly critical of Australia's treatment of asylum seekers (Human Rights Watch, 2015).

¹² Davidson & Doherty (2016). See also, for example: Maguire (2016), Doherty (2015), Dastyari (2016), Hrlc.org.au (2015).

Settlement services

Background

In 1988 the FitzGerald Inquiry moved the Australian migration program away from ‘family reunion’ toward an emphasis on skilled and business categories (FitzGerald, 1988). Thus, the assisted passage scheme ended and people migrating to Australia on skills visas now face a two year waiting period for access to social security payments and/or concessions. Only the humanitarian and some family stream settlers are eligible to receive the same entitlements as all other Australian citizens and permanent residents and are exempt from the standard waiting period that applies to skilled migrants.

In addition, all humanitarian and some family stream entrants are eligible for a range of generous settlement services, mostly federally funded, including the pre-departure Australian Cultural Orientation Program (AUSCO) – currently delivered by the IOM to humanitarian entrants offshore and on arrival the Adult Migrant English Program (AMEP) that provides up to 510 hours of English language and settlement tuition; access to the specialist torture and trauma services; use of Translating and Interpreting Service (TIS) and many others.

The humanitarian entrants were chosen for provision of this initial settlement support because of their needs resulting from the situation they found themselves in before arriving in Australia. Refugees are not selected because of their skills and labour market readiness, but often arrive into Australia traumatized, without English language, marketable skills or social know how and the community support networks needed for successful settlement. For example, the Australian Institute of Family Studies (AIFS) shows that 78 percent of those who arrived between May and December 2013 could not speak English on arrival. (Jenkinson et al., 2016).

There are two key settlement programs funded by the Federal Government that are specifically tailored to the needs of eligible¹³ humanitarian entrants, namely: the Humanitarian Settlement Services (HSS) and Complex Case Support (CCS). Both programs aim to ensure that humanitarian settlers become self-reliant, fully-functioning members of Australian society in the shortest possible period of time and are examined briefly below.

¹³ Clients holding the Refugee (subclass 200, 201, 203 and 204) visas and SHP (subclass 202) visa are eligible for HSS support based on their individual needs. Only two groups on protection visas subclass 866 are not eligible for the HSS programme. These groups are: (i) unauthorized maritime arrivals who lived in the community on a Bridging visa E or in community detention (aside from unaccompanied minors); and (ii) the asylum seekers who lived in the community on a substantive visa (e.g. a Student visa), on a Bridging visa or in community detention (‘community grants’).

The Humanitarian Settlement Services Programme (HSS)

The HSS programme provides early practical support to new humanitarian entrants to help them settle into the community in the first six to 12 months of their arrival; if necessary it could be accessed within five years after arrival.

HSS providers first assess client needs and develop a case management plan package tailored to include services to meet these needs. Services may include: on-arrival reception and assistance with finding accommodation and provision of an initial food package and start-up pack of household goods; facilitates access to mainstream services provided by all levels of government, including Medicare, Centrelink, Job Services Australia and banks and schools; cultural orientation services including linking with community; English language training¹⁴ and an interpreting service and other services.

HHS services are delivered by independent service providers on behalf of the Federal Government.¹⁵ For example, in New South Wales the program is delivered by Settlement Services International (SSI); a leading not-for-profit organisation providing a range of services in the areas of humanitarian settlement, accommodation, asylum seeker assistance, foster care and disability support. In 2014 SSI served 11,800 clients and in FY 2013–14 secured accommodation for 1829 of its clients. Because of its frontline experience, SSI has also been running the highly successful Ignite Small-Business Start Ups for several years now and has recently signed a partnership agreement with Allianz Insurance to improve employment and educational opportunities for SSI clients (Settlement Services International, 2014; Settlement Council of Australia, 2015).

The Complex Case Support Programme (CCS)

The CCS programme delivers intensive case management services to a broad range of humanitarian entrants and other eligible clients¹⁶ with exceptional needs for up to five years after their arrival in Australia. It is targeted at supporting clients whose needs extend beyond the scope of early settlement programmes (such as the HSS). The CCS programme is designed to work in partnership with settlement and mainstream services by referring these clients with long term settlement needs.

Through an agreed case management plan, CCS providers link clients to further required services that may include: dealing with torture and trauma or other

¹⁴ The Adult Migrant English Program (AMEP) provides English language training to new migrants (administered by the Department of Education and Training).

¹⁵ At present, 16 service providers are contracted to deliver the programme in 23 contract regions across Australia.

¹⁶ Holders the following visas may be eligible for CCS services: Refugee (subclass 200, 201, 203 and 204) visas; SHP (subclass 202) visa; Protection (subclass 866) visa; Temporary Humanitarian Stay visa (subclass 449); Temporary Humanitarian Concern visa (subclass 786); Temporary Protection visa (subclass 785); and Safe Haven Enterprise visa.

mental health issues; family violence support; on-going management of accommodation; financial or legal services and other services.

The Costs

The full costing of the usage of generalized services by humanitarian settlers is difficult to obtain as such services are delivered by all three levels of government. A recent article in *The Australian* newspaper reported that Federal government welfare and unemployment payments to refugees will exceed A\$100 million in the financial year 2016–17.¹⁷

The cost of delivering dedicated settlement services for humanitarian entrants is also high. The 2014–15 Federal Budget allocated over A\$170 million for settlement services in this financial year. The mid-year economic report released in December 2015 showed that Australia has set aside about A\$640 million to resettle Syrian refugees over the next four years.

In addition, humanitarian settlers are entitled to general and refugee specific state government services and support from community programs. Funding is also provided through NGOs such as the Australian Red Cross to assist on-shore asylum seekers living in the community and for people placed in community detention as well as access given to basic health and community services.¹⁸

Impact

Both programmes are popular with users¹⁹ and are reported to be meeting expectations of both policy makers and humanitarian settlers. The Ernst & Young evaluation²⁰ of both programmes concluded that, on the whole, they are working well and are achieving their objectives of broadly meeting client needs and delivering

¹⁷ Maher (2016). For more financial information see also: *Report of the Expert Panel on Asylum Seekers* (2012) which estimated the cost of increase of humanitarian program by 6,250 places will add cost in the order of \$1.4 billion over four years (or \$350 million per annum). See also: Morrison (2014).

¹⁸ The financial component of such assistance does not exceed 89 percent of the Special Benefit (which would currently amount to \$458.88 per fortnight for a single person) and of Rent Assistance (which would currently amount to \$75.71 per fortnight).

¹⁹ From its establishment in April 2011 to December 2014, HSS services were provided to 26,019 cases and 55,187 clients at a total of cost of A\$283 million. The expenditure per client has remained steady since 2011/12. The average expenditure per client was \$5,129 from April 2011 to December 2014. Expenditure per case has grown significantly over the past three years – increasing from an average of \$9,365 in 2012/13 to an average of \$17,456 over the first six months of 2014/15. This increase, however, largely mirrors the general growth in case size of the same period (rising from 1.8 clients per case in 2011/12 and 2012/13 to 2.9 clients per case in 2013/14 and 3.3 clients per case in 2014/15).

²⁰ In September 2014, the Department of Social Services (DSS) engaged Ernst & Young (EY) to evaluate the Humanitarian Settlement Services (HSS) and Complex Case Support (CCS) programmes, with a particular focus on the appropriateness, effectiveness and efficiency of the programmes. See Department of Social Services (2015).

clear and lasting impact on client outcomes and well-being. Particularly successful appears to be the Adult Migrant English Program. For example, recent research conducted by the Australian Institute of Family Studies (AIFS) of refugees who arrived between May and December 2013 has shown that 69 percent of them were taking English classes and that the proportion speaking English well or very well rose from 22 percent to more than 33 percent after taking classes.

Despite the high utilization of settlement programmes, the humanitarian settlers have a very low labour force participation rate and very high rates of welfare dependence, even after many years of residence in Australia.²¹ For example, the employment rate of humanitarian migrants from Afghanistan and Iraq are only 9 percent and 12 percent respectively five years after settlement with 94 percent and 93 percent of households in receipt of welfare payments (Jenkinson et al., 2016). Similarly high unemployment rates were reported in Germany (Bauer et al., 2010).

Further, the AIFS research shows that only 7% of a group of 2400 refugees who arrived between May and December 2013 have jobs two years later and the progress in gaining employment is very slow as the number of them receiving government payments fell from 83.5 percent to 82.4 percent over the last 6 months. The research has also shown that out of this group, about 40 percent were having difficulties finding housing and 35 percent of men and 45 percent of women were at moderate or high risk of psychological distress, compared to 7 percent of men and 11 percent of women in the general population (Jenkinson et al., 2016). There is also evidence that the earning capacity of humanitarian entrants is lower than that of skilled migrants or the general population.²²

This could be partially explained by specific characteristics of humanitarian entrants and by the fact that the humanitarian intake roughly consist of only 50 percent of people of working age.

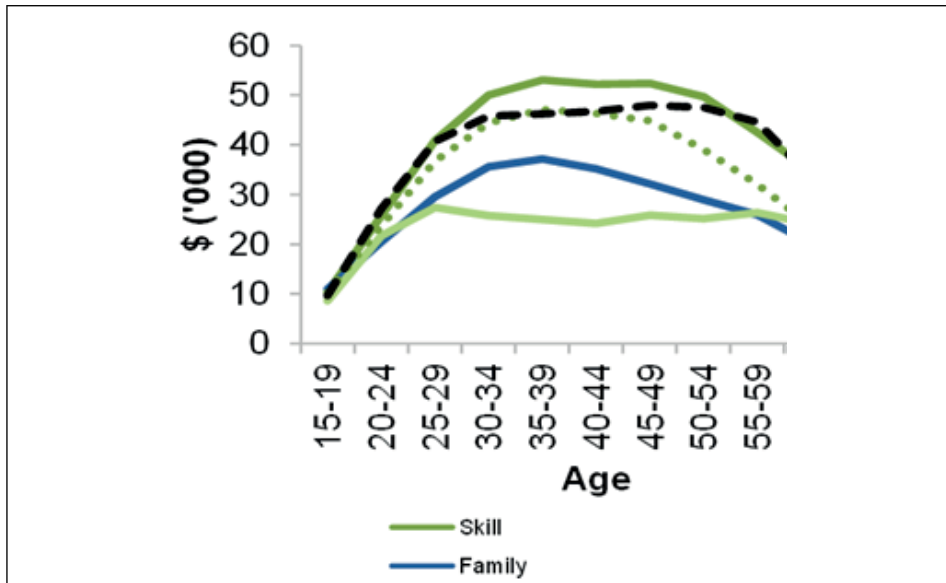
Clearly the vast majority of them require further assistance from the government to increase labour market participation outcomes. Increasing access to English language training is certainly one of the issues that needs to be considered. One could further suggest a need to target traditional male breadwinners with additional measures that would lead to their employment. Extended unemployment of traditional family heads denies them dignity and undermines their standing with other family members. Such circumstances may be a contributing

²¹ In comparison, the reliance on welfare payments by skilled migrants is very low as they are not entitled to unemployment and other welfare payments for the first two years of their residence.

²² The 7% statistic from the AIFS study got a lot of media attention and was hotly debated in the public domain. It was challenged mainly because the AIFS study question was not designed to measure unemployment. It was part of a Fact Check on The Conversation after Neil Mitchell restated it on Q&A earlier this year. Lastly, the current high costs of housing, especially in Sydney and Melbourne, may be a factor in the housing issues facing humanitarian entrants which are showing up in the AIFS study.

factor to disintegration of traditional family structures and, in particular, impact on the effective settlement of children.

Figure 10. Immigrants Median Income by Age, 2009–10



Source: Productivity Commission (2015, p. 9).

A leaked cabinet draft document (Lipson, 2016) suggests that government is considering introducing further measures that would include “*an enforceable integration framework to assess aspiring migrants’ suitability for life in Australia*”. It also acknowledges that: “*Close attention to the delivery of health, education, employment services and infrastructure that positively influence successful integration and social cohesion may assist to mitigate, but will not eliminate, the ongoing prospect that a small number of refugees will be susceptible to criminality and radicalisation.*” The document proposed that the tougher screening criteria being used for the Syrian and Iraqi intake be applied entire humanitarian program “*where possible... to help ensure that we accept individuals with a high probability of successful integration*”.

Australian Multiculturalism

Immigration and Multiculturalism

The post-WWII migration to Australia delivered cultural diversity which became one of this country’s most defining contemporary characteristics. Immigration also required a government response in terms of societal organisation to integrate the

migrants. Australian multiculturalism delivered such a response. It aims at integration with a human face and through it, social cohesion. Multiculturalism, however, is not a policy that dictates the shape of on-going immigration intake, although some Australians argue for increased migration in order to increase diversity (Australian Institute for Progress, 2015, p. 8).

Initially, assimilation of non-British migrants and the continuation of a mono-cultural 'Australian way of life' was the ideal to be followed. The expectation of the post-WWII immigration policy was that these non-British European migrants would, in short time, melt seamlessly into Australian society and adopt the Australian lifestyle as fast as possible; become local patriots and abandon their past national allegiances and cultural 'baggage'. 'New Australians', as they were then called, had to speak English, not live in cultural ghettos and wherever possible marry into the Australian-born community.²³

However, upon their arrival, non-British migrants did not dissolve easily into the Anglo-Celtic melting pot, but established their own lively communities with churches, sporting, youth and cultural clubs, associations, language schools, welfare and financial institutions. They established these to maintain their culture and to help themselves in the process of settlement as there was no welfare state to look after their needs. New Australians also developed effective community leaderships and ethnic media.

The process of moving away from the policy of assimilation towards multiculturalism gained momentum in the late sixties. With the increasing number of non-British settlers arriving, their concentration in certain localities and their growing wealth and political influence, the so-called ethnic vote started to make a difference. This clearly points to a political dimension of the origin of current multicultural policies. In addition, the policy of assimilation started losing the high moral ground and public support, including amongst the Anglo-Celtic majority. The ideals of racial equality were gaining acceptance as social integration of migrants progressed. A culinary revolution and a high rate of intermarriage also played a role in this process.

By the early seventies it had become obvious that cultures brought to Australia by migrants were not going to fade away and that the nation would be better served by accepting diversity rather than trying to eradicate it.

Since then the successive national governments have created architecture, policies and programs to acknowledge and support cultural diversity, although Australia did not legislate along the lines of the Canadian Multiculturalism Act 1985.

²³ In fact, the first Immigration Minister Calwell was the key proponent for the post WWII migration boom, was also a vigorous defender of the White Australia policy. His views reflected the views of the Australian public at the time. It was generally believed that it might take a generation but a conscious policy of assimilation would see a cohesive mono-culture '*without self-perpetuating enclaves and undigested minorities*.' (Lynch P., 1971; 2).

For example, all post-1975 governments issued major policy statements defining and endorsing multiculturalism. The themes of multiculturalism were embedded in the *Australian Citizenship Act 2007* under which “*Australian citizenship is a common bond, involving reciprocal rights and obligations, uniting all Australians, while respecting their diversity.*” and in the anti-discrimination legislation – especially in the *Racial Discrimination Act 1975*. The Australian Human Rights Commission has statutory responsibilities to investigate and conciliate complaints of alleged racial and other discrimination and human rights breaches lodged with it. Australia is also a party to the seven key human rights treaties and submits periodic reports on measures taken to implement these.²⁴

In addition, some states, for example New South Wales²⁵, Victoria and South Australia have specific multicultural legislation in place. Western Australia enacted a *Multicultural and Ethnic Affairs Commission Act* in 1983; however this was repealed in 2006. A *Multicultural Recognition Bill* was recently adopted by the Queensland Parliament.

Definition

There is no generally agreed definition of ‘multiculturalism’. Taken literally, multi-culture means simply many cultures. Looking at how the word ‘multiculturalism’ is used one must conclude that multiculturalism means different things to different people.

Below I distinguish four different meanings that are most commonly given to the word ‘multiculturalism’.

First, multiculturalism could be defined as ideology or a normative ideal of how a diverse society should be organised to maximise the benefits of cultural and religious diversity.

Australia has adopted an inclusive model of multiculturalism where migrants can belong to Australia while keeping their original culture and traditions. Migrants and their cultural heritage are welcomed and celebrated and their economic and civic contributions are cherished. Australia’s ‘fair go’ culture is the backbone of

²⁴ The treaties include: The International Covenant on Civil and Political Rights; The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; The Convention on The Rights of The Child; The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; The Convention on the Rights of Persons with Disabilities; The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; And The Convention against Torture.

²⁵ Taking as an example the NSW *Community Relations Commission and Principles of Multiculturalism Act 2000*, it defines multiculturalism, defines its six principles and establishes it as the policy of the state; it also creates the Community Relations Commission for a Multicultural NSW to fulfil a range of functions, including to support multicultural communities; advise government on multicultural affairs issues; and report annually on community relations and the effectiveness of government agencies in observing the principles of multiculturalism. To support the Commission’s work, the Act also provides for the establishment of Regional Advisory Councils covering all regional areas of the state.

such an ideal.²⁶ Some 40 percent of Australians define multiculturalism as two-way integration ‘...with Australians doing more to learn about the customs and heritage of immigrants and immigrants changing their behaviour to be more like Australians’ (Scanlon Foundation, 2016, p. 6).

There is however less clarity as to the place of an existing Australian culture.

The majority view is that Australian multiculturalism has, at its core, some common elements of the established culture such as; the rule of law, parliamentary democracy, civil liberties and freedoms, equality of sexes and English as a national language. The non-dominant cultures are seen as contributors and not as pollutants.

A minority view would argue that the ideal of multiculturalism implies that all cultures are equal as the prefix ‘multi’ implies many equal parts. It would follow that all cultural beliefs and activities have equal standing and must be at least tolerated and preferably respected. For example, if a culture requires women’s status in the society to be different to that of men, this should be respected by the authorities and the broader society and on occasions it should be able to override the egalitarian provisions of the *Sex Discrimination Act 1984*.

This notion represents a relativist view of culture where a range of different standards could co-exist on equal footing, for example, Sharia law could coexist with Australian laws.²⁷ It also, to a degree, challenges the normative system of the dominant culture by bringing to the fore issues of integration of cultural minorities into the so-called mainstream and by rejection of democracy and in particular separation of state and religion. Opponents of multiculturalism focus their criticism on this definition of multiculturalism seeing it as synonymous to tribalism and likely to undermine social cohesion.

The above quoted Scanlon Foundation research has further suggested that approximately 25% of Australians support a cultural relativist definition. From my point of view, this finding is of concern although I acknowledge that the relativist interpretation of multiculturalism has never won any official government endorsement in Australia. Should these important research findings be further confirmed, there would be a need for appropriate policy and educational responses.

There is also a problem with ending the word with *-ism*. Words like fascism, communism, atheism, etc. tend to indicate an ideological focus.

Second, the word multiculturalism is simply used as a demographic descriptor of a diverse population. This is the most common use of the word. For example, Germany, France, Peru, India or Malaysia are often described as multicultural soci-

²⁶ Interpretation of multiculturalism in Australia differs significantly from that in Canada and the United States. According to James Jupp, Canadian multiculturalism reflects the bi-cultural and bi-lingual character of Canada; while in the United States, where multiculturalism was largely driven out of civil rights and constitutional protections it includes ethnic quotas in public appointments and redrawing electoral boundaries to take into account ethnic distribution. For more see: Jupp J., 2009a.

²⁷ For a good discussion of the concepts of cultural relativism and universalism see: Donnelly, 1984.

eties, meaning that they include multiple national identities, cultures and religions living next to each other.

Sometimes the usage of the word as a demographic descriptor is limited to only indicate the presence of minorities and does not refer to the whole of society concept. For example, many European leaders, when criticising the term multiculturalism, often refer only to the settlement problems associated with the current wave of refugees or the issue of integration of Muslims into Western societies.

Third, multiculturalism could be understood as a set of government policies and programs developed in response to and to manage cultural diversity. For example, many multicultural – in the demographic sense – countries may have some legal, policy and program responses to such diversity. These may include a range of measures aiming at social integration such as anti-discrimination laws, welfare, language training for new migrants and/or measures to combat the radicalisation of Muslim youth. However, the word multiculturalism is unlikely to be used in the context of punitive measures directed, for example, against Jews in the Third Reich or recently against non-Han minorities in China, and in particular against Tibetans and the Uyghurs people.

Fourth, multiculturalism is understood as a social compact or agreement about how to arrange social, political and economic relationships between different cultural strata. In modern societies like Australia, Canada, New Zealand and USA such compacts are founded on the principle of equality of status and opportunity and involve the sharing of power and wealth between different ethno-cultural groups. Social compacts are organised around a complex set of agreed national values and goals, normative and structural systems as well as policy, budgetary and program responses put in place to manage diversity.²⁸

Demographic diversity

Today, Australia is clearly a multicultural society in the descriptive use of this word. According to the Australian Bureau of Statistics 2011 Australian Census, over a quarter (26% or 5.3 million) of Australia's population was born overseas and a further one fifth (20% or 4.1 million) had at least one overseas-born parent. According to Anthea Hancocks this means that Australia has now '*...the largest overseas-born population of all large OECD nations...*' (Scanlon Foundation, 2016, p. 2).

Although historically, the majority of migration came from Europe, there are increasingly more Australians who were born in Asia and other parts of the world. Renewed prosperity in Europe has meant that, where once Italians and Greeks made up the majority of non-British new arrivals, in 2010–11 China surpassed the UK as Australia's primary source of permanent migrants. Since then, China and India

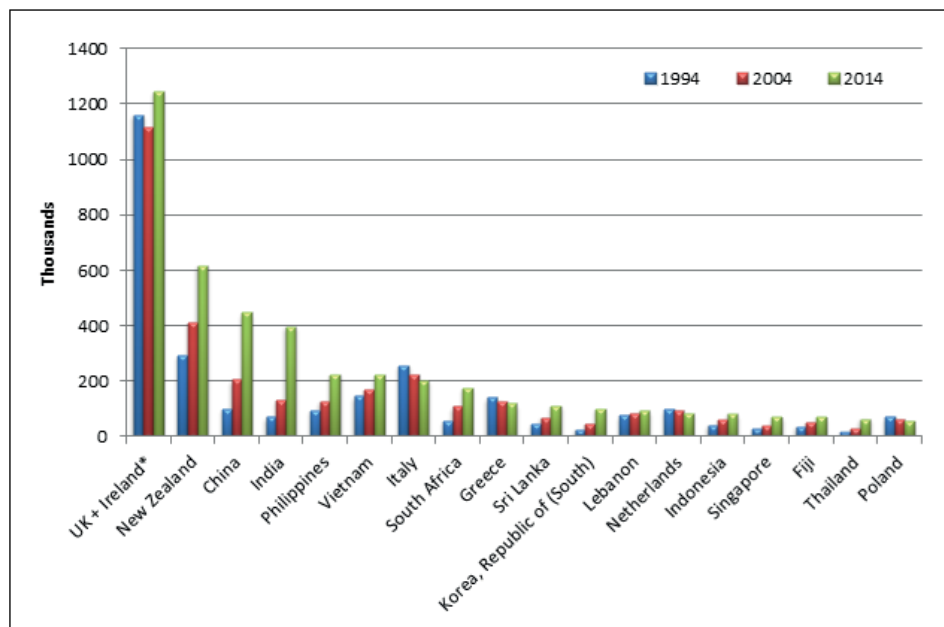
²⁸ For a good discussion of the term 'multiculturalism' see also: Berry & Sam, 2013.

have continued to provide the highest number of permanent migrants.²⁹ Between June 1996 and June 2013, Australia's overseas-born population grew by 51.2 per cent to 6.4 million people and included 427,590 born in China and 369,680 in India. The change in the ethnic composition of migrant intake is likely to continue in the foreseeable future under the Australian non-discriminatory immigration policies.

Conflicts overseas have also meant that Australia has been taking refugees from a range of diverse countries, for example from Sudan, Myanmar, Afghanistan, Iraq and Sri Lanka. This adds to Australia's diversity.

When we look at cultural heritage, over 300 ancestries were separately identified in the 2011 Census. The most commonly reported were English (36%) and Australian (35%). A further six of the leading ten ancestries reflected the European heritage in Australia with the two remaining ancestries being Chinese (4%) and Indian (2%) (Australian Bureau of Statistics, 2012b; see also Jupp, 1988).

Figure 11. Estimated Resident Population by Country of Birth



* Data used for UK + Ireland is from 1996

Source: Estimated Resident Population By Country Of Birth – 1992 To 2014 (Australian Bureau of Statistics, 2016a).

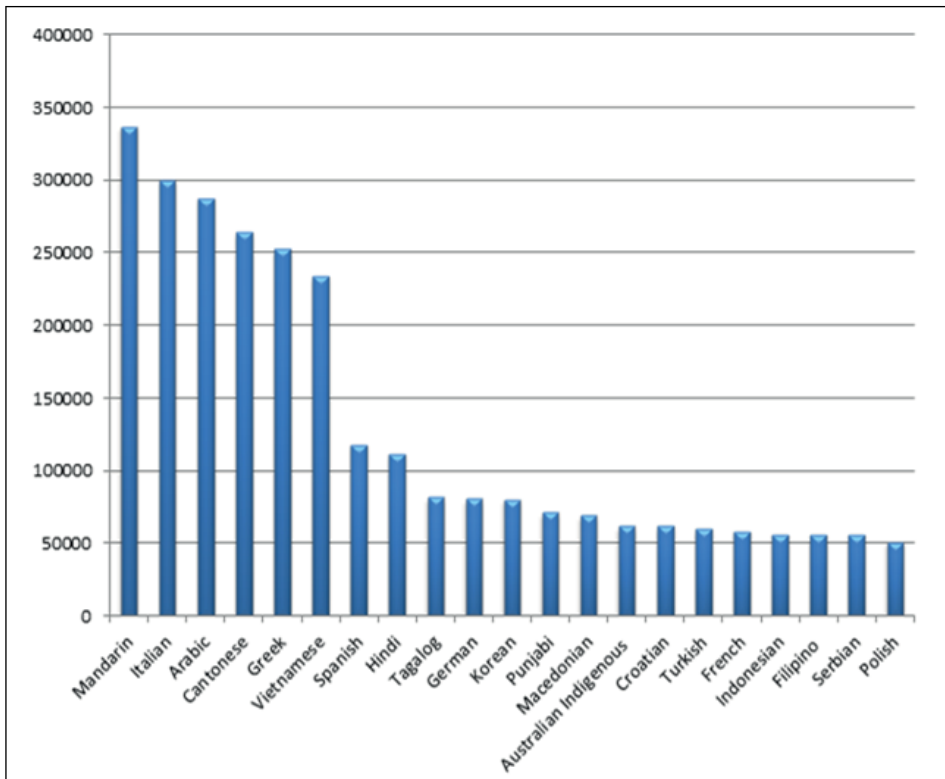
Today Australians speak more than 215 languages – this includes some 40 Aboriginal languages. Apart from English, the most commonly used are Chinese

²⁹ New Zealand citizens continue to feature highly in the number of settler arrivals, but they are not counted under Australia's Migration Program unless they apply for (and are granted) a permanent visa.

(largely Mandarin and Cantonese), Italian, Greek, Arabic, Indian (Hindi and Punjabi) and Vietnamese languages.

The 2011 Census indicated that usage of non-English languages is not equally distributed across Australia. For example, nearly 23 percent of the New South Wales population speak a non-English language at home. Arabic, which dominates the western suburbs, is the most widely spoken non-English language, with Mandarin and Cantonese the next most common second languages. In the Western Sydney suburb Cabramatta West, 40% of residents speak Vietnamese, in Old Guildford 47% speak Arabic, and in Hurstville 50% speak either Cantonese or Mandarin. In contrast, English language usage dominates regional Queensland and Western Australia.

Figure 12. Language Spoken at Home (other than English)



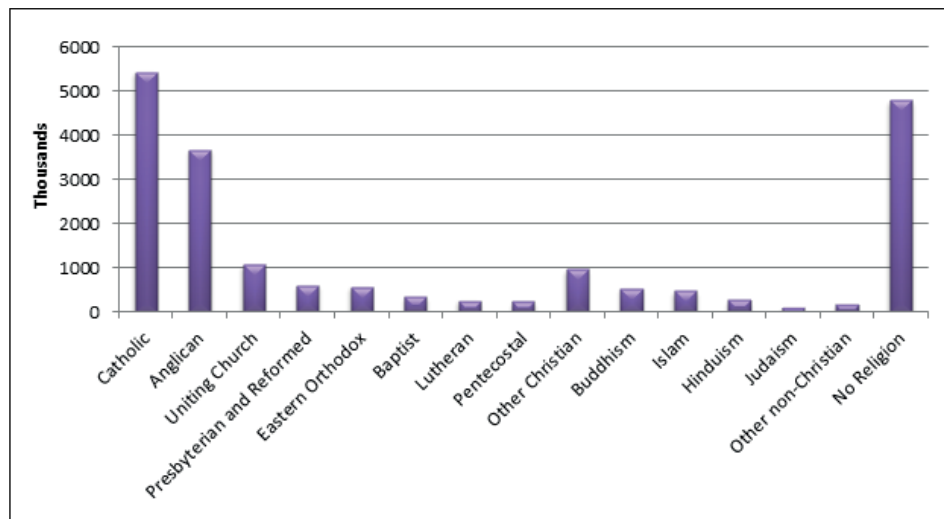
Source: B13 Language Spoken At Home by Sex. Australian Bureau of Statistics (2016b).

There is also enormous religious diversity with some 61 % reporting an affiliation to Christianity in the 2011 Census, 7.2% reporting an affiliation to non-Christian religions, and 22% reporting 'No Religion'. The most common non-Christian religions in 2011 were Buddhism (accounting for 2.5% of the population), Islam

(2.2%) and Hinduism (1.3%), although these proportions may have changed by 2016. Of these, Hinduism had experienced the fastest growth since 2001, increasing by 189% to 275,500, followed by Islam (increased by 69% to 476,300) and Buddhism (increased by 48% to 529,000 people).³⁰

Despite that, Australia is a secular state and that some 22 percent of Australians reported no religious affiliation religious identity plays a key part in the life of some communities.³¹

Figure 13. Religious Diversity



Graph created using data provided in 2071.0 – Reflecting a Nation: Stories from the 2011 Census, 2012–2013 (Australian Bureau of Statistics, 2012a).

Australia also is a place of strong inter-faith movement that clearly contributes to social cohesion and builds understanding between people of different faiths. The Australian National Dialogue of Christians, Muslims and Jews was officially ‘launched’ in March 2003 by the National Council of Churches in Australia, the Australian Federation of Islamic Councils and the Executive Council of Australian Jewry. By now interfaith initiatives such as Ramadan Iftar Dinners become regular annual events, celebrated by interfaith communities. For example, in June 2016 Iftar dinners were hosted by the Prime Minister of Australia and the NSW Parliament – to name only a few.

³⁰ For in-depth analysis of Australia’s religious diversity see: Jupp, 2009b; see also Bouma and Hughes, 2014.

³¹ *The NSW Church Act* of 1836 is possibly the most important piece of legislation affecting the place of religion in contemporary Australia. It provided for equal treatment of all religions, but not for the American principle of separation between the State and Church. In fact, the Act provided state funds for clergy and building of churches. The principles that the Act has established still remain at the core of Australian society.

Evolution of policies and programs

Looking back, the emergence of grounding ideas associated with what we today call multiculturalism could be traced back to the Menzies Coalition Government who embraced an ambitious program of non-British immigration after WWII and allowed non-European migrants to apply for citizenship after fifteen years. In 1960 the term 'White Australia' was removed from the Liberal Party's Federal Policy Platform, five years before a similar change was made in the Australian Labor Party platform. In 1966, the Holt Coalition Government allowed migration of non-Europeans who had met certain professional and settlement criteria and allowed non-European temporary residents to apply for citizenship.

The modern concept of multiculturalism has been built cumulatively by the post-1972 governments often in the context of political contest to secure electoral advantage. In the words of Elsa Koleth (2010) 'Multiculturalism has served a variety of goals over the years, including, the pursuit of social justice, the recognition of identities and appreciation of diversity, the integration of migrants, nation building, and attempts to achieve and maintain social cohesion.' Although there were some important differences between multicultural policies of different governments over the years, by now all major political parties have accepted the core elements of multicultural policy.

Let us examine briefly how Australian multiculturalism has developed since the mid-seventies.³²

• Early Multiculturalism – Whitlam's Labor Government (1972–1975)

On 5 December 1972 Australia elected Whitlam's Labor government, the first Labor government in more than two decades, which set out to change Australia through a wide-ranging reform program. Whitlam's Minister for Immigration, Al Grassby discovered the term 'multi-cultural' on a trip to Canada³³ in 1973 and brought it back to Australia.

Although Grassby never proposed a precise definition of multiculturalism, his speeches suggest that for him multiculturalism was a rather vague combination of different ideas, concepts and policies associated with equality, cultural identity and social cohesion in application to non-British migrant settlement. His concept of 'the family of the nation' (Grassby, 1973) came close to being the first official definition of multiculturalism: *'In a family the overall attachment to the common*

³² A more complete history of Australian multiculturalism could be found in Ozdowski, 2013.

³³ A 1963 Royal Commission Report attempted to preserve Canada's status as bilingual and bicultural society but it was neither popular nor correct as by the 1980s almost 40 percent of the population were of neither British nor French origins. The Report was attacked by both English and French speaking nationalists, but most vociferously by the so-called 'Third Force' Canada's other minority population, who advocated for 'multiculturalism'. (Marger, 2008) Faced with the very real possibility of their nation being torn apart the formula was changed from 'bilingualism and biculturalism' to 'bilingualism and multiculturalism'. (Knopff & Flanagan, 1989; 131).

*good need not impose sameness on the outlook or activity of each member; nor need these members deny their individuality and distinctiveness in order to seek a superficial and unnatural conformity. The important thing is that all are committed to the good of all.*³⁴

The Whitlam government's key achievement was to outlaw racial discrimination and to remove the discriminatory provisions from the immigration legislation. *The Racial Discrimination Act* was enacted in 1975 to implement Australia's obligations under the newly ratified UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and an office of Commissioner for Community Relations was established.

• **Ethno-specific services – Fraser Coalition Government (1975–1983)**

When Malcolm Fraser's conservative coalition government came to power in late 1975 it adopted the Labor foundations and significantly extended Australian multiculturalism both as a concept and as a practical government response to cultural diversity. Professors George Zubrzycki and Jerzy Smolicz, both sociologists of Polish heritage, have made a significant contribution in this area.

A major initiative under the Fraser Government was the 1977–78 Review of Migrant Programs and Services. The resulting 1978 Report provided '*Guiding principles*' of multiculturalism to guide development of Australia as 'a cohesive, united and multicultural nation' (Galbally, 1978).

With this, for the first time, multiculturalism emerged as a well-articulated concept and government endorsed policy. It was an ideal of a society based on the principles of social cohesion, equality of opportunity and cultural identity. The Report declared that all Australians have the right to maintain their culture without fear of prejudice, as the Fraser government firmly believed that Australia's culture is enriched by the maintenance of diversity and Fraser linked his political success with the advancement of multicultural policies.

The Review also identified a range of ethno specific services and programs needed to ensure that non-British migrants had equal opportunity of access to government funded programs and services. It recommended the creation of the Special Broadcasting Service (SBS), the Australian Institute of Multicultural Affairs (AIMA), the Multicultural Education Program, the English as a Second Language (ESL) program, Migrant Resource Centres and the extension of existing services such as the Grant-in-Aid scheme, the Adult Migrant Education Program and the Bilingual Information Officer program.

The above recommendations were implemented by the Fraser government and paid for by the revenue resulting from the removal of tax deductibility for

³⁴ However, Mark Lopez (2000) argued that multiculturalism had a precarious status as an official policy under Whitlam because Grassby had not attempted to change the Labor party's immigration policy, and the policy direction outlined in his speech was not officially confirmed by the Whitlam Government.

money sent by migrants to support families overseas. In addition, in 1981, the Fraser government created the first federal Human Rights Commission to domestically implement the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights.³⁵

Perhaps SBS, a government sponsored radio and television service with the principal function spelled out in its charter 'to provide multilingual and multicultural radio and television services that inform, educate and entertain all Australians and, in doing so, reflect Australia's multicultural society' (Special Broadcasting Service, 2016) has been a standout and long-term success of the Fraser reforms.³⁶

Fraser also created a number of advisory and consultative bodies including the Australian Ethnic Affairs Council, the Australian Population and Immigration Council and the Australian Refugee Advisory Council. These councils were merged in May 1981 to form the Australian Council on Population and Ethnic Affairs Council (under the chairmanship of Professor George Zubrzycki). Ethnic communities and their leaders gained access to government and were regularly consulted on issues of relevance to them.

• The mainstreaming of services under Hawke/Keating (1983–1996)

Labor was returned to government under the leadership of Bob Hawke in 1983 and initially started to dismantle some of the multicultural institutions and programs created by the Fraser government. First, a review of AIMA was commissioned 1983 that resulted in a closure of the Institute in 1986 (Committee of Review of the AIMA, 1983). Then a merger between SBS and ABC broadcasters was proposed, that would effectively disband SBS. Public protests followed and forced the government to change its approach.

In December 1985 a Committee of Review of Migrant and Multicultural Programs and Services (ROMAMPAS) was created under the chairmanship of Dr James Jupp to advise on the Federal Government's role in assisting migrants to achieve their equitable participation in Australian society. The Committee reported in August 1986 (Department of Immigration and Ethnic Affairs, 1986). It recommended moving away from an ethno specific service delivery model to provision of services, where possible, by government mainstream service providers under the new policy of 'Access and Equity'.³⁷

³⁵ Of particular importance was ICCPR Article 27, which states: "*In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their religion, or to use their own language.*"

³⁶ The 2016–2017 Budget provided \$829.4 million over 3 years for SBS programming in more than 100 languages and radio services in 68 languages. In addition, significant resources (approximately \$17 million per annum) are provided to the Community Broadcasting Foundation to support non-SBS ethnic broadcasters.

³⁷ For more about the A&E concept see: *Access and Equity Evaluation Report*. (Department of the Prime Minister and Cabinet, 1992) and *Cross-Portfolio Evaluation* (Ozdowski, 1992).

Another key outcome of the Report was the establishment of the Office of Multicultural Affairs (OMA) in the Department of Prime Minister and Cabinet and of an advisory body the Australian Council of Multicultural Affairs. In addition, in 1989 the government established the Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research (to fill the vacuum created by closure of AIMA).

The establishment of OMA as a central coordinating agency for multicultural policy and programs under the dynamic leadership of Professor Peter Shergold created a golden era in Australian multiculturalism and ensured that the years of Hawke/Keating governments were characterised by the expansion of multicultural narrative and linking it to the mainstream. Throughout the Australian Bicentenary in 1988 and afterwards, constant efforts were made to link multiculturalism to Australian values. Strong efforts were made *to* 'place multiculturalism within a national narrative where cultural diversity and tolerance were part of Australian national identity' (Koleth, 2010).

Perhaps the biggest achievement of the Hawke government was the adoption – in 1989 – of the *'National Agenda for a Multicultural Australia. Sharing Our Future'* developed by the Australian Council on Multicultural Affairs under the leadership of Sir James Gobbo (Office of Multicultural Affairs, 1989). The Agenda further advanced the concept of multiculturalism by defining its limits. It said that effective multiculturalism requires an overriding and unifying commitment to Australia, an acceptance of the rule of law, freedom of speech and religion, English as the national language and the equality of the sexes. It also stated that the right to express your own culture carried the responsibly to afford others the same right to express theirs. In addition to the social justice and cultural identity aspects, a third tier of economic efficiency was also added (Cope & Kalantzis, 1997).

Hawke's era was also characterised by the enhancement of consultations with ethnic communities and by the establishment of strong links between ethnic leadership and the Commonwealth and State Labor governments. Teaching of non-English languages was enhanced (Lo Bianco, 1987) and interpreting and translating services re-engineered.

When Paul Keating replaced Bob Hawke as Prime Minister at the end of 1991 he continued in this vein. Keating described multiculturalism as 'a policy which guarantees rights and imposes responsibilities.' [...] 'The essential balance, I think, in the multicultural equation: the promotion of individual and collective cultural rights and expression on the one hand, and on the other the promotion of common national interests and values. And success depends on demonstrating that each side of the equation serves the other' (Keating, 2002). Keating continued to stress that multiculturalism imposes responsibilities: 'These are that the first loyalty of all Australians must be to Australia, that they must accept the basic principles of Australian society. These include the Constitution and the rule of law, parliamentary democracy, freedom of speech and religion, English as a national language, equality of the sexes and tolerance.' Keating also ordered a major evaluation of

responsiveness of Australian government services to Australian culturally and linguistically diverse population (Department of Prime Minister and Cabinet, 1992; see also Ozdowski, 1992).

The high profile of multiculturalism under Hawke/Keating governments brought about populist backlash and questioning if the multicultural society was indeed desirable for Australia. At the same time the most recently arrived humanitarian settlers from Vietnam and Lebanon were experiencing significant settlement problems. In this context, the government created an ad-hoc 1988 Committee to Advise on Australia's Immigration Policies, chaired by Dr Stephen FitzGerald, which in its report warned of a 'clear and present need for immigration reform' and found that as the philosophy of multiculturalism was not widely understood, the 'ensuing uninformed debate' was 'damaging the cause it seeks to serve' (FitzGerald, 1988).

• **Citizenship and cohesion under John Howard Government (1996–2007)**

In 1996 the Coalition leader John Howard was swept into power with a significant majority. Also in the 1996 election Pauline Hanson, expelled by from the Liberal Party because of her views, was elected on an anti-multiculturalism and anti-Asian platform. In her maiden speech to parliament Hanson said 'I and most Australians want our immigration policy radically reviewed and that of multiculturalism abolished. I believe we are in danger of being swamped by Asians' (Hanson, 1996).

John Howard had been known as a critic of aspects of multiculturalism while in opposition. Howard's concern about "multiculturalism" was that it was becoming nothing more than a slogan lacking any descriptive meaning and therefore unfair both to the notion of a distinctive Australian culture and to the various minority cultures that contributed to it. He had advocated instead the idea of a 'shared national identity', grounded in concepts of 'mateship' and a 'fair go'. So there was no surprise when soon after the election, Howard rearranged multicultural affairs, refocussing it to deal more with practical solutions than symbolism. For example, he dropped the multicultural portfolio by closing down the Office of Multicultural Affairs and transferring the responsibility for multicultural issues, with an increased budget and staffing, to the Department of Immigration and Multicultural Affairs. Immigration Minister Ruddock had proven to be a powerful advocate for multiculturalism with the ability to move things along. Although Howard closed the Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research and reduced funding to ethnic organisations, funding was increased to the Adult Migrant English Program (AMEP) programs responsible for provision of English language and settlement skills tuition to eligible migrants and humanitarian entrants; at that time particular focus was given to support the refugee cohorts coming out of the Horn of Africa.

Howard was initially reluctant to criticize Hanson, claiming free speech as her right. However after she formed the One Nation Party, which split the conservative and blue-collar vote, and her tirades began to affect international relations

Howard acted. In December of 1996, just 2 months after Hanson's maiden speech, Howard said: 'that there is no place in the Australia that we love for any semblance of racial or ethnic intolerance. There is no place within our community for those who would traffic, for whatever purpose and whatever goal, in the business of trying to cause division based on a person's religion, a person's place of birth, the colour of the person's skin, the person's values, ethnic make-up or beliefs' (Howard, 1996).

Then, the National Multicultural Advisory Council was appointed and delivered significant report: '*Australian multiculturalism for a new century: towards inclusiveness*' in April 1999. Soon after, in December 1999 the government launched a new policy statement called *A New Agenda for Multicultural Australia* (Commonwealth of Australia, 1999) with added focus on citizenship. In addition, a new Council for Multicultural Australia (CMA) was created to promote community harmony through the Living in Harmony grants and promotion of Harmony Day. Multiculturalism, although in a slightly redefined form and focus, had continued under Howard to be an important part of public life.

The government also took measures to advance the value of Australian citizenship.³⁸ Now those applying for citizenship need to undertake an Australian history and culture test in English and pledge: 'loyalty to Australia and its people ... whose democratic beliefs I share ... whose rights and liberties I respect ... and whose laws I will uphold and obey' (Border.gov.au, 2016a). Howard also introduced expanded dual-citizenship rights.

Surprisingly, the terrorist attack in New York on 11 September 2001 gave Australian multiculturalism an additional lease of life. In 2003 the government issued a new policy statement '*Multicultural Australia: United in Diversity: Updating the 1999 New Agenda for Multicultural Australia: Strategic Directions for 2003–2006*' (Commonwealth of Australia, 2003). This further shifted the focus of multiculturalism to unity and social cohesion. It also meant the return to old practices of community consultation and of opening government access to community leaders. In 2005 after the Prime Minister's Summit with Muslim Community Leaders, a Muslim Community Reference Group was created to advance Muslim integration with the rest of the community.

• Equality and justice under Rudd/Gillard governments (2007–13)

The Labor government was returned in 2007 with Kevin Rudd as Prime Minister. Upon election, Labor's initial approach to multiculturalism disappointed many. The electoral platform promise to re-establish OMA in PM&C was not implemented after the election.³⁹ Then, in the 2010 election, for the first time

³⁸ This policy shift was reflected in the name change from the Department of Immigration and Multicultural Affairs to Department of Immigration and Citizenship January 2007.

³⁹ During the 2016 election campaign the Leader of the Opposition Bill Shorten promised to re-establish the Office of Multicultural Affairs, but this time in the Department of Social Services

since the Whitlam government in 1972, Labor did not put forward a multicultural policy proposal. During the Rudd first period in government (2/12/07–24/06/10), although multicultural issues were not given much prominence, drafting of ‘*The People of Australia*’ policy statement was undertaken. During that period focus of attention (and resources) further shifted toward the needs of refugees and away from the broader needs of other new arrivals, culturally diverse groups and the wider Australian community.

The Gillard government gave temporally higher profile to multiculturalism. Post the 2010 election, the then Minister for Immigration and Citizenship Chris Bowen announced a new multicultural policy during his well-publicised address to the Sydney Institute, on the topic ‘*The Genius of Multiculturalism*’. The finally released policy, *The People of Australia* (Australian Multicultural Advisory Committee, 2011) reflected advice from the Australian Multicultural Advisory Council and focused on equality and anti-discrimination issues. It also reaffirmed the well-established concepts of multiculturalism including: rights and responsibilities; non-negotiable respect for Australian foundational values of democracy and the rule of law; reaffirmation of equality between men and women; and the concept of a shared identity based on the common ground of ‘mateship’ and a ‘fair go’. The new Australian Multicultural Council was subsequently launched to advise government on implementing the policy and advocate on multicultural issues. In summary, the Rudd/Gillard years can be characterised as a period of relative stability with focus on mainstreaming of services and the anti-racism strategy.

Prime Minister Gillard also reaffirmed the well-established concepts and described multiculturalism as: ‘...the meeting place of rights and responsibilities where the right to maintain one’s customs, language and religion is balanced by an equal responsibility to learn English, find work, respect our culture and heritage, and accept women as full equals.’ [...] ‘Where there is non-negotiable respect for our foundational values of democracy and the rule of law, and any differences we hold are expressed peacefully.’ [...] ‘Where old hatreds are left behind, and we find shared identity on the common ground of mateship and the Aussie spirit of a fair go’ (Australianpolitics.com, 2012).

• Social cohesion and integration under Abbott/Turnbull government (2013 – ?)

Similar relative stability characterises the Abbott/Turnbull government years (2013 to present).

The returned Coalition Prime Minister Abbott reappointed the Australian Multicultural Council and strengthened focus on social cohesion and productive diversity. In addition, a range of new measures were put in place to communicate

not in the Department of Prime Minister and Cabinet. If implemented, it will create the unfortunate perception of linkage of multiculturalism with social welfare.

better with Muslim community leadership and especially to stop the radicalization of Muslim youth.

Tony Abbott was replaced by Malcolm Turnbull as Prime Minister in September 2015. In February 2016 a leaked government document indicated that the Turnbull government may consider toughening Australia's humanitarian resettlement program, including increasing the screening and monitoring of refugees and making it harder to obtain permanent residency and citizenship. The document claimed that the changes may be introduced because 'it has been established that there are links between recent onshore terrorist attacks and the humanitarian intake'. It also singled out the Lebanese community as the 'most prominent ethnic group amongst Australian Sunni extremists'. The leak drew a swift reaction from ethnic communities and the Labor opposition, alleging elements of the paper were '*verging on bigotry and racism*' (Hurst, 2016). This was followed by a conciliatory meeting with Muslim leaders in Melbourne in March 2016.

The Parramatta murder of police accountant Curtis Cheng by 15-year old gunman Farhad Jabar was described by the Prime Minister Turnbull as an '*act of terror*' motivated by extremists' political and religious views. Further, at a media conference in Sydney the Prime Minister delivered a public appeal for unity and respect. He said: '*Respect for each other, respect for our country, respect for shared values, these are the things that make this country one of the most successful countries in the world, as a multicultural country in particular. [...] So, if you want to be respected, if we want our faith, our cultural background to be respected, then we have to respect others. That is a part of the Australian project.*' The Assistant Minister for Multicultural Affairs, Concetta Fierravanti-Wells added that '*our Muslim communities now need to own the problem and own the solutions.*'

Minister for Immigration and Border Protection Dutton reassured Australians that '*As far as future policies are concerned I can assure you that in terms of people's rights there is only one class of citizens in Australia. All citizens have the same rights but they also have the same obligations and one of those obligations is obviously to obey the law. That applies whether you were born here or whether you took out your citizenship last week*' (Hurst, 2016). Furthermore, the success of border protection policy has been linked by conservative Australian governments to broad public support for multicultural policies. In fact during the 2016 federal election campaign the Prime Minister Turnbull stated that tough border protection is essential to guarantee and sustain Australia as the most successful multicultural nation on earth – '*If you don't have strong border protection then people lose faith in the immigration system and the whole Australian multicultural project is threatened*' Mr Turnbull told *The Australian* newspaper on 29 June 2016.

However, no new multicultural policy statement has been issued by the Abbott/Turnbull government, and the practical use by government of well-established mechanisms to manage social diversity such as public leadership, consultations with ethnic communities or grant programs, is minimal. To give an example, in

February 2016 Social Services Minister Christian Porter narrowed the focus of the Australian Multicultural Council from general advice on multiculturalism to advice on empowering culturally and linguistically diverse (CALD) women, particularly in the areas of economic and social participation, leadership and safety.

This absence of sustained and effective leadership and programs in support of the multicultural paradigm since 2007 is associated by some with the re-emergence in Australian politics of the One Nation Party, under Pauline Hanson, on an anti-Muslim platform. In addition, one could suggest that there is a perception among some that multiculturalism is no longer relevant to the broader Australian community because it has been marginalised to serve only the needs refugee and Muslim communities.

In summary, multicultural policies and programs have developed incrementally across the years. Although these policies and programs are developed in a political context, Australian multiculturalism is usually seen as a bi-partisan undertaking, with Labor focussing more on social justice and racial discrimination, and the Coalition on social cohesion, fundamental values, citizenship and rights and responsibilities.

Multiculturalism – success or otherwise

The vast majority of Australians regard both Australia's immigration outcomes and its multicultural policy as a success and take pride in them. Some would go as far as to claim that multiculturalism is "*an inherent part of Australian DNA*" (Hurley, 2016). Let us start with results of public opinion research and then examine a number of other social indicators.

• Attitudes towards migration and multiculturalism

The 2015 Scanlon Foundation National Survey Report, Mapping Social Cohesion (Markus, 2015), revealed that public concern over migration to Australia is at its lowest level since 2007 with some 41% agreeing that the number of immigrants accepted to Australia is "about right" and 19% that it is "too low". It suggests that Australia is a country with one of the highest levels of positive sentiment towards migration in the western world. By contrast, in the United Kingdom, 71 percent disapproved of how their government manages migration. The 2015 Australian Institute for Progress survey also found that its respondents were strongly in favour of continued migration with 69 percent favouring current or higher levels of migration (Australian Institute for Progress, 2015). Thus, most likely, the current migration program will continue in the foreseeable future at a historically high level as the government handling of immigration has popular support.

Similarly, the majority of Australians support multiculturalism and believe that Australia is the world's best and most cohesive multicultural society. The Scanlon Surveys have shown a strong support for the policy of multiculturalism dating back to 2013 (3 surveys) and some other surveys have indicated similar support

in earlier years. The 2015 Scanlon Survey found that 86 percent of respondents agree that ‘multiculturalism has been good for Australia’ (Markus, 2015); 75 percent that ‘multiculturalism contributes to our economic development’; 71 percent that ‘multiculturalism encourages migrants to integrate’; and 60 percent believe that ‘diversity strengthens the Australian way of life’ (Markus, 2013). The Scanlon Foundation findings are supported by the results of the Western Sydney University led Challenging Racism Project which reported that “*About 87 percent of Australians say that they see cultural diversity as a good thing for society*” (Dunn, 2016).

Acceptance of migration and cultural diversity is particularly strong amongst Australia’s youth with 91 percent agreeing or strongly agreeing that ‘*multiculturalism is good for Australia*’. Also, 85 percent of young adults agree that ‘*we should do more to learn about the customs and heritage of different cultures*’; but only 40 percent in the general sample supported this statement.⁴⁰

Support for multiculturalism also varies between Australian states. Comparing the five mainland state capitals and Canberra gives three groupings: Melbourne and Canberra show the highest support with 48% in Melbourne and Canberra ‘strongly agreeing’ that multiculturalism has been good for Australia; Brisbane and Perth show the lowest support (35–37% strongly agree), while Sydney and Adelaide sit somewhere in the middle (39–42% strongly agree). If we examine attitudes in regional Australia, the aggregated result from 2013, 2014, and 2015 Mapping Social Cohesion survey data finds that 82% of respondents support multiculturalism (compared to 87% in capital cities), but the difference between ‘strong agreement’ and ‘agreement’ is in sharp contrast. For example, ‘strong agreement’ in the capital cities is at 42%, while outside the capitals, it is 29%.

Social research suggests a high level of social cohesion. This is illustrated by some 92 percent of those surveyed indicated having a ‘strong sense of belonging in Australia’ with close to half (44%) reporting this “always”, and only small proportions “hardly ever” (5%) or “never” (3%); also, 85 percent reported to have ‘a sense of pride in the Australian way of life and culture’ (Markus, 2015).

A recent Mind & Mood report on New Australians, based on extensive interviews with Chinese, Indian, Vietnamese and Somali migrants indicated that they see Australia as a peaceful and fair nation and were more optimistic about their future in the ‘lucky country’ than the local-born middle class (Megalogenis, 2012). In fact, the vast majority of migrants are happy with their decision to settle in Australia and content with the nature of Australian society and its culture. For example, the majority reported feeling welcomed in Australia ‘always’ (52%) or ‘most of the time’ (28%) (Markus, 2015).

There is also a range of other social indicators that multicultural policy is working well in Australia; let us examine them briefly.

⁴⁰ For a comprehensive discussion of attitudes towards multiculturalism in Australia see: Scanlon Foundation, ‘*Multiculturalism. Discussion Paper*’, February 2016 (Scanlon Foundation, 2016).

• Economic participation

Many link Australia's prosperity to diversity and point to Multiculturalism as policy that clearly helps to integrate migrants into the economy. Although unemployment differs between different ethnic communities and between skilled and humanitarian migrants overall, migrants have greater labour market participation and earn more than Australian born workers. For example, according to the Australian Bureau of Statistics (2015) data the average employee income of a skilled visa holder was approximately \$5,000 higher than the national average of taxpayers in the 2009–10 financial year. Also, unemployment rates are lower for young second generation migrants than they are for the children of Australian born parents. Culturally and Linguistically Diverse (CALD) communities foster the entrepreneurial spirit and contribute to economic growth.

Unfortunately migrant families are slightly over-represented in the lower income decile. This statistic however, is significantly different to the situation of migrants in France and Belgium where 23 percent and 27 percent of migrant households respectively are in the lowest income decile (Ergas, 2015). Particular difficulties are being experienced by some Muslim Australians. The 2011 census indicated that suburbs with a large concentration of Muslims have had unemployment rates of double the national average. For example, people living in Australia's only Islam-majority suburb of Lakemba, where 51.8 percent of residents identify as Muslims, recorded unemployment of 11.7 percent when national unemployment was below 6 percent. People living in such suburbs also have significantly smaller individual incomes than the national average.

On the other hand, some former refugees and migrants, such as Frank Lowy and Richard Pratt, have demonstrated enormous economic successes and accumulated extraordinary wealth. Ruth Ostrow's analysis suggests that about one third of Australia's richest list is occupied by people who migrated to Australia (Ostrow, 1987; see also: Colins, 2015). Also, Australians with CALD backgrounds make up to 30 percent of small business owners.

There is also significant literature indicating that diversity boosts creativity, innovation and problem solving in the workplace and adds to competitiveness of industries. For example, a recent McKinsey survey of 366 USA companies suggested that '...the companies in the top quartile for racial/ethnic diversity were 35 percent more likely to have financial returns above their national industry median' (Hunt et al., 2015, p. 3).

• Education

To start with, the merit-based immigration system that allocates a significant number of permanent immigration places has served Australia well. 'The focus on Education and skills targets immigrants with characteristics that enable them to integrate successfully and deliver good labour market and economic outcomes' (Productivity Commission, 2015, p. 2).

Then, there is a wealth of research consistently showing the education system is utilized as a major upward mobility mechanism by migrant families. Children with overseas born parents perform relatively better in education compared to those with Australian born parents. There is however no such difference in second generation.

There is also enormous economic upward intergenerational mobility amongst the new settlers suggesting, in the words of Abraham Lincoln, that in Australia “*Achievement has no colour*”. For example, a study of Sydney’s Lebanese Muslim community found that 45 percent of the parents had left school before the equivalent of Year 10; in contrast, virtually all of their children had completed upper secondary school, with the majority continuing to tertiary education. Although 35 percent of the fathers were manual labourers, only 10 percent of the male children are; and while barely 3 percent of the parents were in the professions, some 20 percent of their children have professional jobs. In the Islam-majority suburb Lakemba, almost 15 percent of residents have gone to university or completed other tertiary education; this figure is in line with the national average.

The contrast to Europe could not be sharper. For example, in Germany and The Netherlands, second-generation Muslims are twice as likely to leave school before completion as their native-born counterparts and young Muslims are only one-third as likely to complete post-secondary education as their native-born counterparts. A German study indicated that educational outcomes of second-generation migrants in Germany increasingly lag behind those of the native population (Bauer et al., 2010).

• Intermarriage

A high level of inter-ethnic marriage is usually considered as one of the most definitive measures of the dissolution of social and cultural barriers. In 2009 42% of marriages recorded in Australia involved at least one partner who was not Australian-born. According to the 2006 Census, a majority of third generation Australians of non-English-speaking background had partnered with persons of a different ethnic origin (the majority partnered with persons of Australian or Anglo-Celtic background). Also a majority of Indigenous Australians partnered with non-indigenous Australians.

• Civic and political participation

‘New Australians’ have not only developed their own organisations and leaderships but have also started to participate in mainstream political processes and civic undertakings. There has been a wealth of trailblazers at Federal, State and in particular local levels of government. For example, Nick Greiner, Premier of NSW between 1988 – 1992 was born in Budapest, Hungary; the current premier of Queensland Annastacia Palaszczuk is a daughter of a Polish migrant Henry Palaszczuk, who is a former Member of the Queensland Legislative Assembly and the Federal Finance

Minister Mathias Cormann was born in Belgium. However, Australian parliaments are a long way from the point where our elected representatives are reflective of the composition of the population. As of 29 June 2015, of the 226 Australian federal Parliamentarians, 26 were born overseas (13 from the UK) (Parliament of Australia, 2016). As of 6 August 2013, during the Rudd government, four members of the 42 ministers and parliamentary secretaries spoke a language other than English (Kenny, 2013).

Over 60 percent of new settlers apply for Australian citizenship.⁴¹ For example on 26 January 2015 almost 16,000 people from 152 different countries become Australian citizens in public ceremonies across the nation.

Difficulties

Despite these remarkable achievements of, and the support for, multicultural policies and immigration intake, there are some emerging issues that have the potential to undermine social cohesion.

• **Geographical concentration and isolation**

Although there are no ethnic ghettos in the strict sense of this term in Australia, the 2011 Census indicated that some migrants concentrate in particular suburbs of large cities. At the same time, they are highly likely to live in areas where a 30 percent or higher proportion of the population shares their identity, for example in localities such as Lakemba, Auburn and Greenacre in Sydney and Dandenong South, Dallas and Meadow Heights in Melbourne. They cannot be called ghettos as many houses are of high standard; as somebody observed: ‘They are moving up without necessarily moving out.’

The concentration of migrants was also formed during the days of post WWII migration with some suburbs being regarded as Italian, Greek or Polish. But this distinction has long since vanished as in time the migrants became geographically mobile, using their newly created wealth to settle in the suburbs they aspired to and integrating into broader society.

There is growing recognition in academia, government and non-government organisations that Muslim Australians have not participated as prominently as expected in the process of social inclusion despite Islam and Muslims becoming an integral part of Australian social fabric. Some Muslims, generally speaking, despite the establishment of numerous Muslim organisations, schools, mosques and businesses have remained at the periphery of Australian society and their primary social networks are frequently narrow, with one survey finding that for example,

⁴¹ 18 years or older must have lived in Australia for 4 years on a permanent residency visa before one can apply for Australian citizenship. During those 4 years, one may leave Australia for periods that total one year. In the year immediately before application, one must have been in Australia for 9 months or more.

40 percent of young Muslims of Lebanese origins have never had any Anglo-Celtic friends.

Clearly more needs to be done to involve Muslim communities with the mainstream, including governance, policy development and decision making processes. One of the ways to achieve this would be through support for a greater role of secular and grass-root level community initiatives and institutions.

• **Feeling of injustice**

The feeling of discrimination and injustice is reported to exist amongst some visibly different migrant groups, for example, youth from South Sudan, young Australian Muslims of Middle Eastern extraction and some others. According to a recent OECD survey this feeling appears to be significantly more prevalent in Australia than it is in Belgium and France.

There is also a sense that others are responsible for and must redress this. For example, only 13 percent of Australian-born Lebanese Christians strongly believe governments need to do more to advance the position of migrants; but 54 percent of Australian-born Lebanese Muslims do. And though the majority of Australian-born Muslims say they have never experienced labour market discrimination themselves, they believe it to be relatively widespread and more so now than a decade ago.

Australian media has on occasion criticised leadership of some of community-based Islamic organisations in saying that they seek to legitimise and strengthen the perception of segregation and victimhood amongst young Muslims. For example, the statement made after the Paris attacks by the Grand Mufti of Australia Ibrahim Abu Mohamed that nominated its causes as ‘racism, Islamophobia, curtailing freedoms through secularisation, duplicitous foreign policies and military intervention’ was heavily criticised. However the later Grand Mufti condemnation of the Brussels terrorist attacks was unqualified.

• **Radicalization**

The problem of violent extremism and radicalisation has clearly grown over the past several years in Australia. It impacts on a very small segment of the Muslim community in Australia⁴², mainly on young men, but it has the potential for extreme violent behaviour and has resulted in sporadic acts of violent terrorism. This very small minority rejects the values of Western civilization and proclaim their support for Islamic state and intention to overthrow Australian democracy. It is the first ever determined challenge to Australian multiculturalism from cultural-relativist position.

⁴² There is close to 500,000 Muslims in Australia. If we add up the number of Muslims who have gone overseas to fight for ISIS, those who rioted or have been arrested or are under investigation for terrorism-related offenses we get a total of about 1,000 people. That is 0.2% of the Muslim population in Australia.

Academics, commentators, community leaders and politicians differ in their analysis of the main contributing factors and how to counter radicalisation. Some Muslim leaders tend to blame the media for engaging in irresponsible reporting, arguing that Islam is actually a 'religion of peace' that plays no role in radicalisation or violent extremism.

The government response has been twofold. On one hand, to engage with Muslim communities and to focus on common values, on what unites rather than what divides. On the other, it initiated a range of de-radicalisation anti-terrorism measures. There is also much more focus on mapping out and support for factors that nourish social cohesion.

There is also a significant growth of both right and left wing extremism. While multiculturalism has consistently had majority support, there are sections of Australian society who are less comfortable with the pace of change and with the level of migrant services provided by the governments.

• **Racism and racial discrimination**

Finally the issue of racism which, if prevalent, may constitute one of the biggest threats to the development and good functioning of a multi-ethnic society and its cohesion. Considering the historical overhang of past racism of the 'White Australia' policy and some recent incidents⁴³, the question needs to be asked: What is the actual level of racism in Australia now?

A recent national data survey from the Challenging Racism Project reported that direct individual experience of racist behavior is relatively low – from 6–7% who have experienced direct physical attacks or unfair treatment to some 20% who have experienced racial slurs and offensive gestures. The survey also demonstrated a very high level of awareness of racism amongst the Australian public, and possibly moral condemnation and disapproval of it. Racist hotspots are reported to be in areas of economic hardship, recent immigration and below-average education levels.

The above data is in line with the Newspan survey findings published in The Australian newspaper on 17 July 2014 which concluded that 'One in five people agrees the word 'racist' describes Australians 'a lot', while two thirds agree that describes them 'a little'. Only 12 percent of people believe Australians are not at all racist.' The BNLA study of recent humanitarian entrants has also reported some racism with only 5 percent reporting discrimination most commonly on the streets or public transport.

⁴³ In 2005 there were a series of racially motivated confrontations between white and Lebanese youths that started around a beachfront suburb, Cronulla, and continued in the following nights as retaliatory violent assaults and large gatherings of protesters in several other Sydney suburbs. This led to an unprecedented police lock-down of Sydney beaches. In 2009 protests were conducted in Melbourne by Indian students and wide scale media coverage in India alleged that a series of robberies and assaults against Indian students should be ascribed to racism in Australia.

Research also indicated that experiences of racism vary considerably amongst different ethnic groups; there are issues also within immigrant communities. Also, people born overseas report higher rates of racism than those born in Australia, and are twice as likely to experience racism in the workplace, although the Scanlon Foundation surveys also indicated that ‘settled’ immigrants tend to experience lower levels of racist attitudes as more recent arrivals to Australia (Dunn et al., 2009).

There is, however, a concern that racism may be on the increase. The 2015 Scanlon Foundation survey indicated an increase in people reporting a direct experience of discrimination because of their skin colour, ethnic origin or religion – the rate doubled to 18 percent since 2007. These findings were confirmed by Scanlon in their 2016 research (Scanlon Foundation, 2016). The research also showed a growing disengagement of some migrants from Australian life and a growing connection with countries of origin via the internet and satellite television. This links to the Survey suggesting that a sense of belonging to a ‘great extent’ fell from 77 percent in 2007 to 66 percent in 2014.

The address by the former Assistant Minister for Multicultural Affairs, Senator Concetta Fierravanti-Wells on the 21 October 2015 has highlighted that discrimination in employment is impacting on Australians from minority backgrounds. Senator Fierravanti-Wells pointed out that ‘...of the 136,000 ongoing Australian Public service employees, less than 20,000, or about 14 percent, come from a non-English speaking backgrounds. In the Senior Executive Service only 138 out of 1,918 are from a non-English speaking background’ (Fierravanti-Wells, 2015). In fact, the cultural composition of leadership within the ASX200, Federal Parliament, the Australian public service, state and territory public services and universities also indicates the existence of significant barriers. While an estimated 32 per cent of the general Australian population have a background other than Anglo-Celtic, this was not proportionately represented among leaders, according to a study undertaken by the Australian Human Rights Commission (Australian Human Rights Commission, 2016). The ranks of senior leaders remain overwhelmingly dominated by those from an Anglo-Celtic or European background.

Table 4. Cultural backgrounds of Australia’s senior leaders (in percentage terms)

	Indigenous	Anglo-Celtic	European	Non-European
ASX200 (CEOs)	0	76.62	18.41	4.98
Federal parliament (MPs and Senators)	1.77	78.76	15.93	3.54
Federal ministry (Ministers and Assistant Ministers)	2.38	85.71	11.90	0
Federal and state public service (Secretaries and heads of departments)	0.81	82.26	15.32	1.61
Universities (Vice-chancellors)	0	85.00	15.00	0

Source: Australian Human Rights Commission (2016).

The employment discrimination against Muslim Australians would be of particular concern as currently anti-Muslim feelings have become more visible with the Scanlon Foundation surveys indicating that the attitude towards those of the Muslim faith remains relatively high (Markus, 2014). Furthermore, research also points to some deep rooted concern in some section of the population about the cultural impact of Islamic migration. The Scanlon survey (Markus, 2015) found that 25 percent of Australians expressed negative attitudes towards Muslims which is many times higher than negative attitudes against any other religious group. A high level of concern was also uncovered by the recent AIP survey last November. Graham Young, AIP Executive Director concluded: 'There is a very strong feeling that immigrants from Islamic countries are part of a culture war pitting their way of life and beliefs against ours.' [...] 'People are in favour of immigration, so this is not per se, xenophobia' (Australian Institute for Progress, 2015).

The 2 July 2016 federal election results are of particular concern. About half a million Australians voted for the One Nation Party. This party calls for abolishing multiculturalism and stopping immigration-especially from 'Muslim countries'. These anti-Muslim feelings were confirmed by the Essential Media survey of September 2016 (Essential Report, 2016) that indicated 49 percent of Australians supported a ban on Muslim immigration. The analysis of this survey to date however, does not indicate the insider-outsider split amongst the population of Australia, or deep rooted racism or religious prejudice. When survey respondents were asked for reasons they supported such a ban, the survey found that only 4 per cent of respondents expressed this negative view on Muslim immigration due to the view that Australia is a Christian country and 27 per cent stated that it was due to the threat of terrorist attacks. A further 22 per cent felt that it was because Muslims did not share Australian values and 41 percent said that they felt Muslim do not integrate. In summary, a total of 63 per cent were worried about the capacity of Muslims to integrate into Australian society. Social cohesion not religious or racial prejudice appears to be of major concern. This also challenges the very nature of the existing multicultural compact. To address it, government needs to show a greater commitment to well established principles and practices of multicultural Australia, and in particular needs to commit to a genuine dialogue with Muslim communities. Muslim leaders must show that they respect the core values on which Australia has been founded, and accept their leadership responsibilities.

To conclude, there is no doubt that racism remains an issue for Australia and that there are active pockets of racist behaviour and attitudes are in existence. However, this falls short of characterising racism as being a prevalent feature of contemporary Australian society.⁴⁴

⁴⁴ There is no agreement amongst academia and public commentators on how deeply rooted is racism in Australian society and how to deal with it. The responses appear to depend upon who you are. People associated with the political left and those Australians who represent for example Aboriginal, Muslim or sections of Indian communities are more likely to claim that Australia con-

Multiculturalism as a national compact

Since the very early days of European settlement, the concept of belonging to Australia was quite narrow – it was centred around an Anglo-Celtic ethos and institutions. In recent decades, the mass non-Anglo-Celtic migration has broadened the national identity enormously, shifting from an originally narrow focus to a more complex outlook nowadays. Now one can be from anywhere and maintain the traditions one grew up with – and still be Australian. Australian multicultural success to date has in part been due to the malleability and relative secularism of Australian culture and consistent economic growth, mainly due to our resources and massive migration intakes.

Today multiculturalism is seen by many as a business card or as the best short descriptor of today's Australia, although for some people, comfort with cultural diversity is still limited to culinary diversity. In fact, multiculturalism is not a search for utopia, but a practical policy designed to include all Australians regardless of their ethnic or national heritage.

Australian multiculturalism aims to deliver equality of opportunity and social inclusion for all. It is not however, as some would expect, a policy charged with singlehanded protection of minority cultures. It must instead be seen as an important social compact focussing on mutual rights and obligations. At its core there is a requirement for all migrants to accept Australian core values and laws. It also allows migrants to keep their birth country's customs and traditions providing that they do not conflict with the core values. It aims at development of a well-integrated and cohesive society that values and respects difference. It does not however encourage development of separate, parallel communities based on ethnic, religious or racial distinction.

The fundamentals of the compact as initially defined by Fraser's 1978 '*Guiding principles*' and in particular Hawke's 1988 '*National Agenda for a Multicultural Australia*'.

On one hand, the multicultural compact aims to advance egalitarian, economically robust, culturally sensitive and politically inclusive Australia. Cultural diversity is welcomed as an asset and governments are charged with keeping the societal structures open to and inclusive of newcomers. The compact also

tinues to be a racist society, indeed full of racial discrimination and prejudice. For example, Aboriginal Reverend Aunty Alex Gater is of the view that, "*We all know that racism is alive and well.*" The same view was expressed by Colin Markham, former NSW parliamentary Secretary for Indigenous affairs who also said, "*We all know that racism is alive and well.*" Other people, especially those who belong to majority groupings and/or hold positions of wealth and/or power and many post WWII migrant communities as well the Chinese and some other communities would be more likely to argue that there is no significant level of racism in contemporary Australia. For example, former Prime Ministers of Australia have stated that "*I do not accept that there is underlying racism in this country*" (Australianpolitics.com 2005) and that "*I do not believe that racism is at work in Australia*" (Kevin Rudd). See also (Ozdowski, 2012b).

encourages preservation and transfer of minority cultural and linguistic heritage to the next generation and provides some resources to assist with cultural maintenance.

The multicultural compact is underpinned by core Australian values such as equality of the sexes and the rule of law and expresses the principle of respect for and tolerance of racial, cultural and religious differences. In fact, multiculturalism extended Australian egalitarianism and the *'fair go'* ethos to include cultural, linguistic and religious differences. Craig Laundy, Assistant Minister for Multicultural Affairs, in his recent opinion piece said: 'Our commitment to the rule of law, our parliamentary democracy, equality of opportunity regardless of race, religion or ethnic background; tolerance, fair play, mutual respect – these are the values that have attracted more than 7.5 million migrants to Australia and they are the very reasons why multiculturalism has been such a success' (Laundy, 2016).

Thus, new settlers are expected to participate on equal terms in all facets of the Australian society, to access economic, educational and other opportunities and to contribute to nation building. In particular, they are expected to join the broader Australian society and its political and cultural institutions. Settlers are to participate fully in the Australian economy delivering the so-called 'productive diversity' dividend (Cope & Kalantzis, 1997).

On the other hand, the compact requires that minority cultures do not conflict with the Australian core values and with other minority groups. The Australian Citizenship pledge reads: 'From this time forward I pledge my loyalty to Australia and its people, whose democratic beliefs I share, whose rights and liberties I respect, and whose laws I will uphold and obey.' Thus, it is also expected that newcomers will give up their foreign loyalties and, in particular, involvement with the country of origin's conflicts and ethnic or religious hatreds. The former Prime Minister Tony Abbott expressed this idea by saying that: 'Newcomers to this country are not expected to surrender their heritage but they are expected to surrender their hatreds.'

However, the recent experience tends to suggest that an upcoming issue is the rejection within a segment of the Muslim population of the values of western civilisation. For example, the Hizub ut-Tahrir Islamist group believes that singing the national anthem or pledging support for democratic values and the oath of citizenship amounts to an oppressive campaign of 'forced assimilation' (Lewis & Higgins, 2015). This is, perhaps, an unusual development in the context of Australian multicultural experience.

The above tenants of this social compact were well summarised by the former Prime Minister Gillard who said: "Multiculturalism is not only just the ability to maintain our diverse backgrounds and cultures. It is the meeting place of rights and responsibilities. Where the right to maintain one's customs, language and religion is balanced by an equal responsibility to learn English, find work,

respect our culture and heritage, and accept women as full equals” (Australian-politics.com, 2012).

The recent Harmony Day speech delivered by Prime Minister Turnbull at Parliament House reinstated the compact dimension of Australian multiculturalism. The Prime Minister said: ‘The greatest thing that we have succeeded in creating, all of us, all of us succeeded in creating the most successful multicultural society in the world.[...] And, we have done so because of an essential ingredient which is so Australian. That of respect. Mutual respect, a fair go, live and let live. Many ways you can describe it but that mutual respect, that two-way street of respect is what underpins our great multicultural society. [...] you know, there was a time when people talked about multiculturalism, some people did, as though it was a practice where people were separate in their own cultures like a series of enclaves. That’s not Australia, our multiculturalism is one where we are all enriched by each other’s cultures’ (Turnbull, 2016a).

Following the terrorist attacks in Brussels on 23 March 2016 the Prime Minister Turnbull asserted that multiculturalism is one of key ingredients ensuring that Australia is better placed than many of our European counterparts in dealing with the threat of terrorism. He said: ‘Strong borders, vigilant security agencies governed by the rule of law, and a steadfast commitment to the shared values of freedom and mutual respect – these are the ingredients of multicultural success – which is what we have achieved in Australia’ (Turnbull, 2016b).

To summarise, Australian multiculturalism is unquestionably a success story. It reflects a demographic reality, it is supported by national policy and institutions; and it is centred on a social compact that is built on mutual respect and shared rights and responsibilities. Multicultural policies have helped to unlock migrants’ capacity and willingness to contribute to broader society. The policies were also able to build and maintain an unparalleled level of social cohesion despite a continuously high and culturally diverse migration intake level since the late 1940’s.

As a high volume of migration to Australia is likely to continue in the foreseeable future, multiculturalism, with its stress on core values of democracy, equality, social justice and English as a national language, must continue as government endorsed social policy to deliver integration of newcomers and social cohesion for all. Perhaps much more would need to be done in terms of citizenship education in order to combat the relativist tendencies in Australian multiculturalism. The European Union approach to citizenship education provides a good benchmark for Australia to aspire to (European Commission, 2012).

The multicultural compact, however, must also be seen as a work in progress. To maintain a high level of social support for the multicultural compact, governments of the day would need to maintain its integrity and not to allow diversity to be used as a party political football. On-going government leadership is needed to ensure that the key tenants of multicultural compact are understood and continue to be supported by all Australians and that xenophobia and racism are kept in check.

Conclusions – relevance of Australian experience for Europe

Australia appears to be better placed than many of our European counterparts in dealing with the cultural and religious diversity, social cohesion and threats of terrorism because of her secure borders and the successful multicultural society despite large, continuous and diverse immigration since 1947. So, the question needs to be asked: what relevance has the Australian experience with migration and multiculturalism to the situation in Europe?

The short answer is possibly very little. Australian and European experiences in migration and nation building are very different and most likely not transferable.

Australian Multiculturalism

Let us start with multiculturalism. Europe's and Australia's assessments of success of multiculturalism differ dramatically. To Australians, the European approach to multiculturalism all seems a matter of semantics or perhaps a victory of politics over policy. European politicians' attacks on "*multiculturalism*"⁴⁵ are focused more on the name 'multiculturalism' as a descriptor of demographic change rather than as a policy of empowerment of different ethnic, religious and cultural groupings. Australians would simply say that it is difficult for multiculturalism to fail in Europe, as Europeans have never actually tried.

However, Australia clearly needs to do more to reclaim multiculturalism as a viable public policy and as the key architecture for securing social cohesion for all Australians and equality of treatment for all newcomers. There are at least five key areas where more could be done.

First, the issue of leadership. Australia clearly needs committed and re-energised leadership willing to actively advance arguments in support of multiculturalism. Leaders who can effectively communicate that multiculturalism is fair for all and can deliver high levels of social cohesion and economic advancement, and that racism in all forms is abhorrent. At a national level, Australia needs an effective communication strategy to advance the multicultural message, otherwise a further policy vacuum will be created, and no policy vacuum ever stays empty for long in the public arena. Such messaging must be addressed to all Australians, and must be divorced from any sectional interests. Also, to be effective, any messages aiming at combating racial prejudice must be addressed to general audiences instead of focussing mainly on racist attitudes displayed by a white majority.

Second, Australia needs a new multicultural policy statement that reflects the standards and values that the vast majority of Australians agree to support – a statement that will recognise the value of cultural diversity, and create opportunities for all people to participate in all aspects of public life. I know there have been plenty of similar statements developed in the past, and these would provide a good start-

⁴⁵ See for example: Mail Online, 2011.

ing point. The past statements, on one hand, promoted a commitment to Australia and our democratic values, egalitarianism, the idea of a “fair go”, and recognised English as the national language. On the other hand, the statements also recognised the diversity of Australia’s population and indicated that the variety of cultures, languages and religions should be respected and supported. It is important that a new policy document is developed, firstly because it will give the government ownership of a multicultural policy, but also because the process of its development will involve public participation and have educational value.

Third, we need to refresh the existing consultation mechanisms. In the past, multiculturalism thrived because it involved a direct link between the government of the day and the grass-roots community groups in search of solutions to often difficult and sensitive problems. In fact, consultation mechanisms were very effectively used by the Fraser, Hawke and Howard governments. I remember intensive consultations leading to the development of the 1989 National Agenda for a Multicultural Australia, before the second Iraq war and on many other occasions. Now, public consultations appear to have fallen out of fashion for some reason. Perhaps there is a fear that consulting in public may give a platform to extremist points of view, or popularise some uncomfortable ideas. I acknowledge that such risks do exist, but think that the benefits of government re-engaging with communities would outweigh such risks. The consultation process is democracy at work, and this approach usually wins new commitment and delivers fresh ideas.

Fourth, our efforts to keep Australia as a country of opportunity for new migrants requires renewed commitment. There is enough evidence pointing to discrimination in both labour markets and access to services, as well as unequal treatment based on race, ethnicity and religion. For example, research indicates that people need to anglicise their names to get job interviews. There is also evidence showing that not only refugees, but also some highly skilled migrants, and in particular their families, are having difficulties in securing their first jobs in Australia.

Unfortunately, it seems that the equal opportunity and anti-racism legislation have only limited impact and that new, more practical measures are needed to secure labour market outcomes. We need a mechanism that would strengthen practical accountability of our large employers, such as the Australian Public Service, banks or universities, to advance equality of opportunity for Australians of diverse cultural and linguistic backgrounds.⁴⁶

Finally, I strongly believe that multicultural policies and programs require better whole of government policy coordination. This could be achieved by joining together Multicultural Affairs and Citizenship responsibilities and placing them in

⁴⁶ Such a system is already in place to advance gender equality under the federal *Workplace Gender Equality Act 2012*. The Workplace Gender Equality Agency methodology could be adopted to advance job opportunities for culturally and linguistically diverse Australians. Or perhaps the *Act*’s mandate should be expanded, thereby creating a new Workplace Equality Agency that would also address the issues of cultural diversity and disability in our workplaces.

a central government portfolio such as the Department of the Prime Minister and Cabinet, or alternatively within the Special Minister of State responsibilities. I am of the view that locating multicultural affairs in the Department of Social Services simply sends the wrong message. Migrants are not a welfare problem, they are major and positive contributors to Australia's economy.

Unauthorized Migration and Asylum Seekers

Now let us focus for a moment on migration and asylum seekers. Fully acknowledging the enormous human rights dimension of mass human movements to both Australia and Europe, one needs to also recognize there are also significant differences between our continents when looking at possible solutions. It seems that at present, Europe has three options.

First, to maintain the status quo and allow the influx of people to continue indefinitely, with drownings. Second, Europe could open its borders further and avoid the risk of drownings, providing transport to people from Africa and the Middle East to reach Europe. Third, adopt the Australian model or a variation of it. The March 2016 agreement between the European Union and Turkey is a step in this direction, but in my opinion, it will be only limited in its effectiveness. Hopefully it would allow for some orderly processing of refugee claims.

Retired Major General Jim Molan, the co-architect of Australia's tough border protection expressed a view that the Australian model involving boat turn-backs, offshore processing and regional resettlement could work for Europe (Wroe, 2015).

For Europeans however, the issue appears to be much more complex. First, there appears to be little appetite for the adoption of the Australian solution amongst EU officials in Brussels; nonetheless the fact remains that EU member states continue to have the legal responsibility of EU external border control. The current de facto open border policy lures thousands of boat people to their death in the Mediterranean Sea could be described as pro-drowning policy that impact mainly on Muslim asylum seekers. Second, the current refugee and migration governance in EU is risk-averse and highly inadequate to the task at hand. Clearly there is a need to establish the common European asylum system; perhaps Professor Goodwin-Gill's suggestion to create a European Migration and Protection Agency should be given a serious consideration. Third, legally the issues are considerably more complex as the European Court of Human Rights in its fundamentalist mode has already ruled that boat turn-backs were illegal.

So what is likely to happen?

The current refugee/migration crisis in Europe is only the beginning of a story that is yet to unfold, it is an outcome of a range of push and pull factors and European actors are yet to decide how to mitigate them. In particular, it would be helpful if Europe would start showing some real muscle in an attempt to end the war in Syria and defeat the Islamic State.

In terms of pull factors it is likely that the German Chancellor's open-ended invitation will be withdrawn and that there will be a number of measures taken to *"take the sugar from the table."*

This could be achieved by a range of procedural changes that would allow individual host countries to implement differential treatment of genuine refugees and economic migrants; and return people who are not genuine refugees. There also needs to be a legitimate path established in countries of first refuge that would allow refugees legitimate access to the European countries. Australia's experience with boat people would be used to provide some guidance as to the measures that could work. Introduction of temporary protection visas, some offshore processing, limitations on family reunion or some other measures are likely to be utilised. A recent Polish Institute of International Affairs policy paper (Wnukowski, 2016) provides a good list of such options.

Finally, the Australian experience suggests that after the vast majority of refugees/migrants reach their desired location in Europe, they will stay there regardless of their refugee status. As a result, the European governments will need to come up with a range of measures not to marginalise the newcomers, but to integrate them into their new communities. There will be no social cohesion in Europe without give and take integration with focus on core values that underpin European democracies. It is however difficult to see how that could be achieved as there does not appear to be a social basis for welcoming and integrating large inflows.

From the Australian experience, only 'fair go' societies where citizens are free and equal in opportunities can develop a common sense of belonging. In order to achieve social cohesion, Europe will need to ensure equal participation of migrants in a broader society and open to them channels of upward mobility channels regardless of their cultural, linguistic and religious backgrounds. It could be a very costly exercise, but inclusion and empowerment of migrants will maximize their economic contribution and remove the need for ethnic ghettos or separateness from the community at large.

Australia: imigracja i wielokulturowość

Artykuł jest rozwinięciem wykładu wygłoszonego na konferencji „Imigracja i wielokulturowość w XXI wieku. Przypadek Polski”, zorganizowanej przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w kwietniu 2016 r. Zawiera on historyczny i współczesny przegląd australijskich doświadczeń z imigracją oraz wielokulturowością i próbuje ocenić przydatność tego doświadczeń dla Europy. Pierwsza część artykułu omawia cele i zasady australijskiego systemu imigracyjnego stosowane przez ostatnie dwieście lat, ze szczególnym naciskiem na ekonomię, bezpieczeństwo i świadomość narodową. Następnie autor rozwija temat polityki osadnictwa i wielokulturowości od roku 1975, z punktu widzenia sukcesu w integracji migrantów i uchodźców w społeczeństwo australijskie. Szczególny dyskurs dotyczy powiązań pomiędzy polityką imigracyjną i wielokulturowością. Artykuł ocenia wpływ tych programów rządowych na zapewnienie społecznej jedności. W końcowej części artykuł ocenia użyteczność australijskich rozwiązań dla formowania odpo-

wiedzi na europejski kryzys związany z masowym napływem uchodźców i migrantów w latach 2015–2016. W konkluzji autor stwierdza, iż Unia Europejska nie ma obecnie ani skutecznej polityki imigracyjnej ani programów osadnictwa, które pozwoliłyby na efektywną kontrolę granic i na zapewnienie spokoju społecznego.

Słowa kluczowe: Australia, kultura „fair go”, europejski kryzys migracyjny, imigracja, wielokulturowość, spójność społeczna, integracja społeczna

Australia: Immigration and Multiculturalism

The paper is based on an address to “Immigration and Multiculturalism in XXI Century. The Case of Poland”, conference organised by the Adam Mickiewicz University, Poznan in April 2016. It reviews both the Australian immigration experience and Australian multiculturalism from an historical perspective and also reviews current practice in an attempt to evaluate its relevance to Europe. The paper starts with an examination of objectives and principles underlying the Australian immigration system over the last two centuries with particular focus on economic development, national security and identity issues. Then the paper outlines the settlement and multicultural policies and programs that have been put in place since 1975 to integrate migrant and refugee intake into broader Australian society. It also considers the linkages that exists between immigration and multiculturalism and evaluates the success or otherwise of these policies/programs in terms of social cohesion outcomes. Finally, the paper examines the Australian solutions and contemporary challenges and considers the applicability of the Australian model to guide the development of European responses to the 2015–16 migration/refugee crises. It concludes that at present the European Union has neither an effective immigration policy nor Australian style multiculturalism and settlement policies to deal with the current immigration crisis and/or its social cohesion consequences.

Key words: Australia, “fair go” culture, European migration crisis, immigration, multiculturalism, social cohesion, social integration

References

- Australian Border Deaths Database (2016) Retrieved on 1 May 2016 from: <http://artsonline.monash.edu.au/thebordercrossingobservatory/publications/australian-border-deaths-database>.
- Australian Bureau of Statistics (2012a). *Cultural Diversity in Australia. Reflecting a Nation: Stories from the 2011 Census* (June 2012) cat. no 2071.0, accessed 25 September 2012, <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/2071.0main+features902012-2013>.
- Australian Bureau of Statistics (2012b). *2071.0 – Reflecting a Nation: Stories from the 2011 Census, 2012–2013*. Retrieved 14 April 2016, from <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/2071.0Main%20Features902012%E2%80%932013>.
- Australian Bureau of Statistics (2015). *ABS releases data on Personal Income of Migrants in Australia*, September 2015.
- Australian Bureau of Statistics (2016a). *Estimated Resident Population by Country of Birth, 30 June 1992 to 2015*. Retrieved 14 April 2016, from <http://stat.abs.gov.au/Index.aspx?QueryId=743>.
- Australian Bureau of Statistics (2016b). *B13 Language Spoken at Home by Sex*. Retrieved 14 April 2016, from http://stat.abs.gov.au/Index.aspx?DataSetCode=ABS_CENSUS2011_B13.

- Australian Human Rights Commission (2016). *Leading for Change: A blueprint for cultural diversity and inclusive leadership*. <http://www.humanrights.gov.au/our-work/race-discrimination/publications/leading-change-blueprint-cultural-diversity-and-inclusive>.
- Australian Institute for Progress (2015). *Australian Attitudes to Immigration*. <http://aip.asn.au/wp-content/uploads/2015/10/151013-AIP-Australian-Attitudes-to-Immigration-Report-FINAL.pdf>, viewed 10 Mar. 2016.
- Australian Multicultural Advisory Committee (2011), 'The People of Australia. Australia's Multicultural Policy', *Department of Immigration and Citizenship*, 16 February 2011 at http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/pdf_doc/people-of-australia-multicultural-policy-booklet.pdf, 17 January 2013.
- Australianpolitics.com (2005). Howard Claims No 'Underlying Racism' In Australia; Cautions Against 'Rush to Judgement'. <http://australianpolitics.com/2005/12/12/howard-claims-no-underlying-racism-in-australia.html>, viewed 11 Mar. 2016.
- Australianpolitics.com (2012). *Gillard, Lowy and Abbott: Australian Multicultural Council Lecture*. <http://australianpolitics.com/2012/09/19/gillard-lowy-abbott-multicultural-council-lecture.html>, viewed 10 Mar. 2016.
- Bauer, T.K, Flake, R., & Sinning M.G. (2010). *Neighbourhood Effects on Labor Market Outcomes of First- and Second-Generation Migrants in Germany*. German Institute for Economic Research. https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.357788.de/soep2010_paper_flake.pdf.
- Berry, J.W. & D.L. Sam (2013). Accommodating Cultural Diversity and Achieving Equality. An Introduction to Psychological Dimensions of Multiculturalism. *European Psychologist*, Vol. 18(3), p.151-157.
- Betts, K. (2001). Boatpeople and public opinion in Australia. *People And Place*, 9(4), 45. Retrieved from <http://arrow.monash.edu.au/hdl/1959.1/480683>.
- Border.gov.au (2016a). Australian Citizenship Pledge. <https://www.border.gov.au/Travel/Citi/Citi/Australian-citizenship-pledge>, viewed 10 Mar. 2016.
- Border.gov.au (2016b). *Operation Sovereign Borders*. Web. 3 Feb. 2016. <https://www.border.gov.au/about/operation-sovereign-borders>.
- Border.gov.au (2016c). *Historical migration statistics*. Retrieved 14 April 2016, from <https://www.border.gov.au/about/reports-publications/research-statistics/statistics/live-in-australia/historical-migration-statistics>.
- Bouma G.D., & Hughes P.J. (2014). Using census data in the management of religious diversity: an Australian case study' in *Religion*, Vol.44, No.3 pp. 434 – 452, Routledge, Taylor & Francis Group.
- Bowen C. (2011). *The genius of Australian multiculturalism*. Minister for Immigration and Citizenship, 17 February 2011.
- Calwell, A. (1945). *White Paper on Immigration* (pp. 4911-4915). Hansard House of Representatives, 2 August 1945.
- Children Overboard Affair* (2016). *Wikipedia*. Retrieved 11 April 2016, from https://en.wikipedia.org/wiki/Children_Overboard_affair.
- Collins, J. (2015). *Igniting the Entrepreneurial Passion of Newly-Arrived Refugees in Sydney*. Sydney: UTS Business School.
- Committee of Review of Migrant and Multicultural Programs and Services (ROMAM-PAS) (1986). Don't settle for less / report of the Committee for stage 1 of the Review

- of Migrant and Multicultural Programs and Services, August 1986, AGPS Canberra 1986, p. 526.
- Committee of Review of the Australian Institute of Multicultural Affairs (1983) *Report to the Minister for Immigration and Ethnic Affairs, November 1983*, Canberra: AGPS.
- Commonwealth of Australia (1999). *A New Agenda for Multicultural Australia*. https://www.dss.gov.au/sites/default/files/files/settle/multicultural_australia/agenda.pdf. 10 Mar. 2016.
- Commonwealth of Australia (2003). *Multicultural Australia: United In Diversity. Updating the 1999 New Agenda for Multicultural Australia: Strategic Directions for 2003-2006*. https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/01_2014/united_diversity.pdf, viewed 10 Mar. 2016.
- Cope, B., & Kalantzis, M. (1997). *Productive diversity: a new, Australian model for work and management*. Sydney: Pluto Press.
- Dastyari, A. (2016). *The 2014 Castan Human Rights Report - Faculty of Law. Monash.edu*. Retrieved 12 April 2016, from <http://www.monash.edu/law/centres/castancentre/policywork/hr-reports/2014/asylum>.
- Davidson, H., & Doherty, B. (2016). *Child refugees tell of bullying on Nauru: 'They are rude to us, they punch us'*. *The Guardian*. Retrieved 12 April 2016, from http://www.theguardian.com/australia-news/2016/jan/21/child-refugees-tell-of-bullying-on-nauru-they-are-rude-to-us-they-punch-us?CMP=soc_567.
- Davis, G. (2011). *A Question of Respect* (15 March 2011). Grubsheet Feejee, accessed 23 September 2012, <http://www.grubsheet.com.au/?p=21>.
- De Maio, J., Silbert, M., Jenkinson, R., & Smart, D. (2014). Building a New Life in Australia: Introducing the Longitudinal Study of Humanitarian Migrants. *Family Matters*, 94, 5-14. Web. 26 April 2016. <https://aifs.gov.au/publications/family-matters/issue-94/building-new-life-australia>.
- Department of Immigration and Border Protection (2014). *Immigration Detention and Community Statistics Summary*. Web. 5 Apr. 2016. <http://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/statistics/immigration-detention-statistics-dec2014.pdf>.
- Department of Immigration and Border Protection (2016a). Australia's Humanitarian Programme 2016-17. Discussion Paper. Canberra. http://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/discussion-papers/discussion-paper-humanitarian-programme_2016-17.pdf.
- Department of Immigration and Border Protection (2016b). Fact sheet – Australia Refugee and Humanitarian Programme, Canberra. <https://www.border.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/60refugee>.
- Department of Immigration and Border Protection (2016c). Regional Net Overseas Migration 2004–05 to 2017–18. Retrieved from <https://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/statistics/regional-nom-2004-05-2017-18.pdf>.
- Department of Immigration and Citizenship (DIAC) (2012). *The settlement journey: Strengthening Australia through migration*. Canberra: DIAC. Retrieved from www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/12_2013/settlement-journey_access.pdf.
- Department of Immigration and Ethnic Affairs (1986). *DON'T SETTLE FOR LESS. Report of the Committee for Stage I of the Review of Migrant and Multicultural*

- Programs and Services*. Australian Government Publishing Service, Canberra August 1986.
- Department of Social Services (2015). *Evaluation of the Humanitarian Settlement Services and Complex Case Support programmes*. Report prepared by Ernst and Young. June, 2015. Retrieved from https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/11_2015/evaluation_of_the_humanitarian_settlement_services_and_complex_case_support_programmes_-_final_report_0.pdf.
- Department of the Prime Minister and Cabinet (1992). *Access and Equity Evaluation Report*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Doherty, B. (2015). *UN countries line up to criticise Australia's human rights record*. *The Guardian*. Retrieved 12 April 2016, from <http://www.theguardian.com/law/2015/nov/10/un-countries-line-up-to-criticise-australias-human-rights-record>.
- Donnelly, J. (1984). Cultural Relativism and Universal Human Rights, *Human Rights Quarterly*, Vol. 6, No. 4 (Nov. 1984), 400–419.
- Dunn, K. (2016). *Challenging Racism: The Anti -Racism Research Project*. Western Sydney University, 2016.
- Dunn, K., Forrest, J., Pe-Pua, R., Hynes, M., & Maeder-Han, K. (2009). Cities of race hatred? The spheres of racism and anti-racism in contemporary Australian cities. *Cosmopolitan Civil Societies Journal*, 1, 1–14.
- Ergas, H. (2015). Ingrained Culture of Complaint, in *The Australian*. 23 November 2015, p. 42.
- Essential Report (2016). 'Ban on Muslim immigration'. Essential Research. <http://www.essentialvision.com.au/ban-on-muslim-immigration>.
- Evans, R. (2001). The White Australia Policy. In Jupp, J. (ed.) *The Australian People: An Encyclopedia of the Nation, It's People and Their Origins*. New York; Cambridge University Press.
- Evershed, N. (2014). Mandatory immigration detention is a billion-dollar business – analysis. *The Guardian*. Retrieved 11 April 2016, from <http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/aug/25/-sp-mandatory-immigration-detention-is-a-billion-dollar-business-analysis>.
- European Commission (2012). *Citizenship Education in Europe*. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency: Brussels.
- Fierravanti-Wells, C. (2015). *National Press Club Address with Concetta Fierravanti-Wells, Assistant Minister for Multicultural Affairs*. National Press Club Address, 21 October 2015. <http://www.canberra.iq.com.au/downloads/2015-10-21-1.pdf>, viewed 11 Mar. 2016.
- FitzGerald S. (1988). *Immigration: a Commitment to Australia Report*. *Multicultural Australia*, pp. 119–127.
- French, Robert (2003). *The Race Power: A Constitutional Chimera*. In H.P. Lee and George Winterton. *Australian Constitutional Landmarks*. Cambridge UK: Cambridge University Press. pp. 180–212
- Galbally, F. (1978). Migrant Services and Programs. Report of the Review of Post-arrival Programs and Services to Migrants, AGPS Canberra 1978, p. 5.
- Grassby, A. (1973). A Multi-Cultural Society for the Future. *Multicultural Australia*, 11 August 1973.

- Grey, J. (2008). *A Military History of Australia*, Port Melbourne.
- Hanson, P. (1996). Pauline Hanson – Party Leader – Maiden Speech. *Oneworld.com.au*. <http://www.oneworld.com.au/paulinehanson#maiden>, viewed 10 Mar. 2016.
- Howard, J. (1996). John Howard on Multiculturalism. *Multicultural Australia*, 3 Dec. 1996.
- Hrlc.org.au (2015). *International community condemns Australia's treatment of asylum seekers during major human rights review at UN | Human Rights Law Centre*. Retrieved 12 April 2016, from <http://hrlc.org.au/international-community-condemns-australias-treatment-of-asylum-seekers-during-major-human-rights-review-at-un>.
- Hughes, P., & Keski-Nummi, A. (2016). *Beyond Operation Sovereign Borders: A Long-term Asylum Policy for Australia*. Retrieved from <https://cpd.org.au/wp-content/uploads/2014/05/Final-Policy-Paper-Beyond-Operation-Sovereign-Borders-03.06.14.pdf>.
- Hugo, G. (2011). *A significant contribution: The economic, social and civic contributions of first and second generation humanitarian entrants*. Canberra: Department of Immigration and Citizenship. Retrieved from www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/01_2014/economic-social-civic-contributions-booklet2011.pdf.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission (2004). *A last resort? Report of the National Inquiry into Children in Immigration Detention*. Sydney. http://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/human_rights/children_detention_report/report/PDF/alr_complete.pdf.
- Human Rights Watch (2015). *World Report 2015: Australia*. Retrieved 12 April 2016, from <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/australia>.
- Hunt, V., Layton, D. and Prince, S. (2015). *Diversity Matters*. McKinsey & Company, Print.
- Hurley, David (2016). NSW Parliament Friendship and Dialogue Ramadan Iftar Dinner Address.
- Hurst, D. (2016). Refugees May Face Monitoring And Further Restrictions, Leaked Document Suggests. *The Guardian*. <http://www.theguardian.com/australia-news/2016/feb/05/refugees-may-face-monitoring-further-restrictions-leaked-document>, viewed 10 Mar. 2016.
- Immigration history of Australia* (2016). *Wikipedia*. Retrieved 11 April 2016, from https://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_history_of_Australia#cite_note-16.
- Jenkinson, R., Silbert, M., De Maio, J., & Edwards, B. (2016). *Settlement experiences of recently arrived humanitarian migrants* (Building a New Life in Australia Fact Sheet). Melbourne: Australian Institute of Family Studies. Retrieved on 1 May 2016 from <https://aifs.gov.au/publications/settlement-experiences-recently-arrived-humanitarian-migrants>.
- Jupp, J. (1988). *The Australian People. An Encyclopaedia of the Nation, Its People and Their Origins*, Angus & Robertson Publishers.
- Jupp, J. (2009a). Australia's immigration revolution.
- Jupp, J. (2009b). *The Encyclopaedia of Religion in Australia*, Cambridge University Press, Port Melbourne.
- Kaldor Centre (2015). *Temporary protection visas | Factsheet | Kaldorcentre.unsw.edu.au*. Retrieved 11 April 2016, from <http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/temporary-protection-visas#sthash.XjAL3w97.dpuf>.

- Karlsen, E. (2015a). *Refugee resettlement to Australia: what are the facts?* Parliament of Australia, Canberra. http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1415/RefugeeResettlement.
- Karlsen, E. (2015b). *Australia's offshore processing of asylum seekers in Nauru and PNG: a quick guide to the statistics – Parliament of Australia*. *Aph.gov.au*. Retrieved 12 April 2016, from http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/Quick_Guides/Offshore.
- Karlsen, E., & Phillips J. (2011). Seeking asylum: Australia's humanitarian program, Background note, Parliamentary Library.
- Keating, P. (2002). *Global Cultural Diversity Conference. Multicultural Australia*, 16 July 2002 at <http://www.multiculturalaustralia.edu.au/library/media/Audio/id/526>. Global-Cultural-Diversity-Conference, 8 January 2013.
- Kenny, M. (2013). *How culturally representative is Parliament?* World News Australia Radio. SBS Radio 6 August 2013. Retrieved 12 April 2016, from <http://www.sbs.com.au/news/article/2013/08/06/how-culturally-representative-parliament>.
- Knopff, R., & Flanagan T. (1989). *Human Rights and Social Technology: The new war on discrimination*, Canada 1989, p. 131.
- Knott, J.W. (2001). Arrival and Settlement 1851 – 1880. In Jupp, J. (ed.) *The Australian People: An Encyclopedia of the Nation, It's People and Their Origins* (pp. 37). New York; Cambridge University Press.
- Koleth, E. (2010). Multiculturalism: a review of Australian policy statements and recent debates in Australia and overseas. Research Paper No. 6 2010–11, Parliament of Australia.
- Lahmeyer, J. *Australia: historical demographical data of the whole country* (2003). *Populstat.info*. Retrieved 11 April 2016, from <http://www.populstat.info/Oceania/australc.htm>.
- Laundy, C. (2016). "Diversity One of Our Strengths". *Theaustralian.com.au*. <http://www.theaustralian.com.au/opinion/cultural-diversity-is-one-of-our-strengths/news-story/782c1c592f77d9ad12eb56ddbfb29029a>, viewed 11 Mar. 2016.
- Law.uq.edu.au (2015). *Statistics relating to Migrant Smuggling in Australia*. TC Beirne School of Law – The University of Queensland, Australia. Retrieved 14 April 2016, from <http://www.law.uq.edu.au/migrantsmuggling-statistics>.
- Leuner, B. (2008). *Migration, Multiculturalism and Language Maintenance in Australia: Polish Migration to Melbourne in the 1980s*. Peter Lang AG, Switzerland, p 136–139, <https://books.google.com.au/books?id=9kasGzPEjHoC&pg=PA137&lp g=PA137&dq=polish+refugees+after+ww2+Australia&source=bl&ots=faaGZM-80F&sig=kj6B-RSgloYB7fYhQuV6fKTHbIU&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwigTOy38dfKAhXEI6YKHbTIAgg4ChDoAQhDMAQ#v=onepage&q=polish%20refugees%20after%20ww2%20Australia&f=false>.
- Lewis R., & Higgins E. (2015). 'Community under siege'. In *The Australian*, 2 November 2015, p. 45.
- Lipson, D. (2016). *Increased monitoring of refugees flagged in leaked document*. *ABC News*, 5 Feb 2016. Retrieved 11 April 2016, from <http://www.abc.net.au/news/2016-02-04/leaked-document-outlines-changes-to-migration/7140952>.
- Lo Bianco, J. (1987). 'National Policy on Languages', *Multicultural Australia* (1987), pp. 1–10, 14–15, 18, 189–203.

- Lopez, M. (2000). The origins of multiculturalism in Australian politics 1945–1975, Melbourne University Press 2000, p. 245.
- Lynch, P. (1971). ‘The Evolution of a Policy’, *Multicultural Australia* p. 2.
- MacCallum, D. (1972). The Alleged Russian Plans for the Invasion of Australia, 1864. *Arts: The Journal Of The Sydney University Arts Association*, 7(0). Retrieved from <http://openjournals.library.usyd.edu.au/index.php/ART/article/view/5473/6108>.
- Maguire, A. (2016). *Why does international condemnation on human rights mean so little to Australia? The Conversation*. Retrieved 12 April 2016, from <http://theconversation.com/why-does-international-condemnation-on-human-rights-mean-so-little-to-australia-53814>.
- Maher, S. (2016). *Welfare for refugees ‘\$100m’*. *Theaustralian.com.au*. Retrieved 12 April 2016, from <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/state-politics/welfare-bill-for-refugees-to-top-100m/news-story/76d8a01ad528a1be6ff68cf0fd242246>.
- Mail Online (2011). ‘Nicolas Sarkozy joins David Cameron and Angela Merkel view that multiculturalism has failed’, 11 February 2011 at <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1355961/Nicolas-Sarkozy-joins-David-Cameron-Angela-Merkel-view-multiculturalism-failed.html>, 17 January 2013.
- Marger, M.N. (2008). *Race and Ethnic Relations: American and Global Perspectives*. Wadsworth Cengage Learning.
- Markthegraph.blogspot.com.au (2016). *Mark the Graph: Dating Australian Recessions*. Retrieved 14 April 2016, from <http://markthegraph.blogspot.com.au/2012/03/dating-australian-recessions.html>.
- Markus, A. (2012). *Why Australians love to hate boat people?* Paper presented at the University of Western Sydney Open Forum on 24 May 2012.
- Markus, A. (2013). *Mapping Social Cohesion – The Scanlon Foundation Surveys 2013 National Report*. <http://scanlonfoundation.org.au/wp-content/uploads/2014/07/mapping-social-cohesion-national-report-2013.pdf>, viewed 15 Apr. 2016.
- Markus, A. (2014). *Mapping Social Cohesion: The Scanlon Foundation Survey 2014*. Report on “snap survey” conducted in October 2014.
- Markus, A. (2015). *Mapping Social Cohesion – The Scanlon Foundation Surveys 2015*. <http://scanlonfoundation.org.au/wp-content/uploads/2015/10/2015-Mapping-Social-Cohesion-Report.pdf>, viewed 10 Mar. 2016.
- Martin, A. (2001). ‘Immigration Policy before Federation’ in J. Jupp (ed.), *The Australian People: An Encyclopaedia of the Nation, Its People and Their Origins*, New York 2001, pp. 39–43.
- Megalogenis, G. (2012). Happy to be here, say migrants. *The Australian*, 15 September 2012.
- Migration Council Australia (2014). *The Economic Impact of Migration Report*. Canberra.
- Morrison, S. (2011). ‘Our Nation. A Liberal Perspective on Immigration and Social Cohesion in Modern Australia. Speech to the Federation of Ethnic Communities Council of Australia’, 18 November 2011 at <http://www.scottmorrison.com.au/info/speech.aspx?id=312>, 18 January 2013.
- Morrison, S. (2014). *Migration and Maritime Powers Legislation Amendment (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Bill 2014, transfer to Darwin*. Transcript, 3 December 2014, Retrieved 12 April 2016, from <http://pandora.nla.gov.au/pan/143035/20141222-1032/www.minister.inmi.gov.au/media/sm/2014/sm219747.htm>.

- National Archives of Australia, (2012). 'Wartime internment camps in Australia', 2012 at <http://www.naa.gov.au/collection/snapshots/internment-camps/index.aspx>, 17 January 2013.
- Office of Multicultural Affairs (1989). *National Agenda for a Multicultural Australia*. Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Ostrow, R. (1987). *The New Boy Network. Taking Over Corporate Australia*, William Heinemann Australia.
- Oxley, D., & Richards, E. (2001). The Convict Period. In Jupp, J. (ed.) *The Australian People: An Encyclopedia of the Nation, Its People and Their Origins*. New York; Cambridge University Press.
- Ozdowski, S. (1985). The Law, Immigration and Human Rights: Changing the Australian Immigration Control System. *International Migration Review*, 19, 517–534. Fall, New York.
- Ozdowski, S. (1992). *Cross-Portfolio Evaluation* in: Department of the Prime Minister and Cabinet (1992): Access and Equity Evaluation Research, Australian Government Publishing Service.
- Ozdowski, S. (2004). A last resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention. Human Rights and Equal Opportunity Commission, Sydney; see: <https://www.humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/last-resort-national-inquiry-children-immigration>.
- Ozdowski, S. (2009). An Absence of Human Rights: Children in Detention. *Political Crossroads*, 16(2), 39–72, <http://sevozowski.com/wp-content/uploads/2012/05/An-absence-of-human-rights-Children-in-Detention-2009.pdf>.
- Ozdowski, S. (2012a). Australia – Emergence of a Modern Nation Build on Diversity and “fair go”. *Political Crossroads*, 19(1), 25–46.
- Ozdowski, S. (2012b). *Fighting Racism and Discrimination in Multicultural Australia. FECCA's Mosaic*, 2012.
- Ozdowski, S. (2013). *Australian Multiculturalism. The Roots of its Success*. In Mazur, K., Musiewicz, P., & Szlachta B. (2013), Editors, *Promoting Changes in Times of Transition and Crisis: Reflections on Human Rights Education*. Krakow: Ksiegarnia Akademicka. Available at <http://www.akademicka.pl>.
- Ozdowski, S. (2014). Kids in detention: new AHRC inquiry. *Online Opinion*, 7 February 2014.
- Parliament of Australia (2015). *Asylum Seekers And Refugees: What Are The Facts?* http://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/rp1415/asylumfacts.
- Parliament of Australia (2016). *About Parliament – Parliament of Australia*. *Aph.gov.au*. Retrieved 12 April 2016, from http://www.aph.gov.au/About_Parliament.
- Phillips J., & Spinks H. (2013). *Boat arrivals in Australia since 1976*, Research paper, Parliamentary Library, Canberra. http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/BoatArrivals.
- Phillips, J. (2012). *The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island*. Parliament of Australia, Canberra. http://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/bn/2012-2013/pacificsolution.
- Phillips, J. (2015a). *Asylum seekers and refugees: what are the facts? – Parliament of Australia*. *Aph.gov.au*. Retrieved 11 April 2016, from <http://www.aph.gov.au/>

- About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1415/AsylumFacts.
- Phillips, J. (2015b). *Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics* – Parliament of Australia. Aph.gov.au. Retrieved 14 April 2016, from http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/Quick_Guides/BoatTurnbacks.
- Phillips, J., Klapdor, M., & Simon-Davies, J. (2010). *Migration to Australia since federation: a guide to the statistics*. Department of Parliamentary Services. Retrieved from <http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/bn/sp/migrationpopulation.pdf>.
- Pleskot, P., (2014). *Solidarnosc na Antypodach. Inicjatywy solidarnosciowe polskiej diaspory w Australii (1980–1989)*. Instytut Pamieci Narodowej. Warszawa.
- Polishcommunity.org.au (2016). *Polish Community In Victoria – About Polish Refugees*. Web. 2 Feb. 2016. <http://www.polishcommunity.org.au/index.php/about-polish-refugees>.
- Productivity Commission (2015). *Migrant Intake into Australia. Draft Report*. Canberra.
- Productivity Commission (2016). *Migrant Intake into Australia Report*. Canberra. <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/migrant-intake#report>.
- Refugee Council of Australia (2016). *Economic Migrant or Refugee? New analysis of government data*.
- Report of the Expert Panel on Asylum Seekers*. (2012). p. 143. Retrieved from http://web.archive.org/web/20140221061416/http://expertpanelonasylumseekers.dpmc.gov.au/sites/default/files/report/expert_panel_on_asylum_seekers_full_report.pdf.
- Richardson, S., Miller-Lewis, L., Ngo, P., & Ilsley, D. (2002). *The settlement experiences of new migrants: A comparison of Wave One of LSIA 1 and LSIA 2*. Canberra: Department of Immigration and Citizenship. Retrieved from www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/01_2014/settle_exp_access.pdf.
- Scanlon Foundation (2016). *Multiculturalism – Discussion Paper*. <http://scanlonfoundation.org.au/wpcontent/uploads/2016/02/DiscussionPaperMulticulturalismFINAL.pdf>, viewed 10 Mar. 2016.
- Scanlon Foundation (2016). *'Australia Today. Landmark research into multiculturalism 2016'*, Melbourne. <http://scanlonfoundation.org.au/australians-today>.
- Special Broadcasting Service (2016). "Corporate : SBS Charter". <http://www.sbs.com.au/aboutus/corporate/index/id/25/h/sbs-charter>, viewed 10 Mar. 2016.
- Settlement Council of Australia (2015). *National Settlement Service Standards Project. Background Planning for the Development of National Settlement Service Standards Report*.
- Settlement Services International (2014). *Annual Report 2013–14*.
- Turnbull M. (2016a). *Remarks at Harmony Day Morning Tea, Parliament House, Canberra*. <http://www.pm.gov.au/media/2016-03-16/remarks-harmony-day-morning-tea> accessed on 17-03-2016.
- Turnbull M. (2016b). 2016 Lowy Lecture, <http://www.pm.gov.au/media/2016-03-23/2016-lowy-lecture>.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2014). *UNHCR Global Trends 2014 Report*, UN.
- Wnukowski, D. (2016). *Australia's Asylum and Migration Policy: lessons to Apply to the European Refugee Crisis*. Policy Paper. The Polish Institute of International Affairs No.1 (142) January 2016.

- Wroe, D. (2015). *Refugee crisis: Europe looks to Australia for answers*. *The Sydney Morning Herald*. Retrieved 12 April 2016, from <http://www.smh.com.au/national/refugee-crisis-europe-looks-to-australia-for-answers-20150423-1ms804.html#ixzz3zopO523e>.
- Zubrzycki, J. (1994). 'Arthur Calwell and the origin of post-war immigration', *Multicultural Australia*; Canberra 6 October 1994, accessed on 31 October 2012 http://www.multiculturalaustralia.edu.au/doc/zubrzycki_1.pdf.

VARIA

Jerzy Malec

JAN STASZKÓW (1948–2016)
IN MEMORIAM

31 sierpnia 2016 r. zmarł doc. dr Jan Staszków, wieloletni pracownik Uniwersytetu Jagiellońskiego i Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, specjalista z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, wybitny znawca prawa traktatów.

Z Jankiem spotkałem się po raz pierwszy w czasie studiów na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Później nasze drogi na kilka lat się rozeszły, by znów połączyć się, gdy podjął On pracę w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego kierowanej przez Profesora Edwarda Nahlika, gdzie wcześniej obronił poświęconą prawu legacji pracę magisterską napisaną pod kierunkiem doc. dra hab. Gwidona Rysiaka. Przez wiele kolejnych lat spotykaliśmy się na korytarzach budynku przy ul. Gołębiej 9, gdzie mieściła się także i moja Katedra. Gdy w 2000 r. powołana została do życia Krakowska Szkoła Wyższa (dziś Krakowska Akademia) im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Janek zaangażował się całym sercem w jej działalność. W tym pierwszym okresie istnienia Szkoły przyszło nam wspólnie kierować jednym z Wydziałów uczelni – Wydziałem Administracji, a następnie Prawa i Administracji. I to był kolejny raz, kiedy przyszło nam spotkać się w tym samym miejscu i czasie. Wkrótce Krakowska Akademia stać się miała dla nas podstawowym miejscem pracy.

Zaangażowanie Janka w proces nauczania było widoczne od samego początku, zarówno podczas pracy na Uniwersytecie Jagiellońskim, jak i w Krakowskiej Akademii. Jego niezwykła umiejętność zainteresowania, czy wręcz zafascynowania studentów wykładaną problematyką sprawiała, że zawsze uzyskiwał z ich strony bardzo wysokie oceny. Widać było więc, jaka rodziła się pomiędzy Nim a Jego słuchaczami. Dla najzdolniejszych stworzył „Nagrodę pieniężną w postaci

jednego grosza polskiego” za bezbłędne rozwiązanie testu z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, prawa traktatów i prawa UE – i własnoręcznie wykonał odpowiedni dyplom. Janek po prostu uwielbiał nauczać.

Obok dydaktyki Jan Staszków prowadził także badania naukowe. Ich owocem była obroniona na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w 1988 r. dysertacja doktorska *Polsko-czechosłowacka współpraca na wodach granicznych*, przygotowana pod kierunkiem wspomnianego już doc. dra hab. G. Rysiaka. Zagadnieniom ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem czystości wód, poświęcił jeszcze kilka prac. Pisał również o traktatach międzynarodowych, które to zagadnienie zdominowało w kolejnych latach Jego zainteresowania badawcze. Wymienić należy w szczególności takie opracowania jak: *Ratyfikacja umowy międzynarodowej w prawie polskim po drugiej wojnie światowej* („Państwo i Społeczeństwo” 2002, nr 2); *Suwerenność a przystępowanie państw do wspólnot* („Państwo i Społeczeństwo” 2003, nr 4); *Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Konwencja wiedeńska o prawie traktatów – z aneksem i przypisami* (Kraków 2003); *Zastrzeżenie do umowy międzynarodowej* („Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 1); *Depozytariusz umowy międzynarodowej* („Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 3); *Zobowiązania umowne między Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej* („Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2004, nr 2) i wiele innych, w tym liczne zbiory dokumentów związanych m.in. z Kartą Narodów Zjednoczonych oraz konkordatami pomiędzy Polską a Stolicą Apostolską.

Bez wątpienia jednak *opus vitae* Jana Staszkowa stanowiło opracowanie, przy udziale studentów Uczelnianego Koła Naukowego Przyjaciół ONZ Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, największego i pierwszego w Polsce zbioru umów międzynarodowych z lat 1945–2008, których stroną była Polska. Kilkuletnia praca zaowocowała zgromadzeniem kilkunastu tysięcy dokumentów na ponad stu tysiącach stron, usystematyzowanych i stanowiących podstawę do prowadzenia szeroko zakrojonych badań nad prawem traktatowym. Niestety problemy zdrowotne zahamowały dalsze prace nad tym dziełem, jak również nad przygotowywanym do druku komentarzem do Karty Narodów Zjednoczonych.

Doc. dr Jan Staszków pełnił w Krakowskiej Akademii liczne funkcje organizacyjne. W latach 2001–2003 był prodziekanem Wydziału Prawa i Administracji, a od 2003 r. – prodziekanem Wydziału Stosunków Międzynarodowych oraz kierował Zakładem Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa i Zakładem Prawa Wspólnot Europejskich na Wydziale Stosunków Międzynarodowych.

Dwukrotnie z rzędu, w 2007 i 2008 r., otrzymał nagrodę rektora dla najlepszego wykładowcy Krakowskiej Akademii – za „mistrzostwo w przekazywaniu wiedzy oraz wzorową i życzliwą postawę wobec studentów”. W 2004 r. odznaczony został za wybitną działalność naukowo-dydaktyczną Złotym Krzyżem Zasługi.

Odszedł Człowiek Dobry i Mądry, życzliwy ludziom, zawsze chętnie służący pomocą, oddany swym studentom, kochający Rodzinę. Będzie nam Go brakowało.



DOKTOR JAN STASZKÓW (1948–2016)

KONKORDATY
POMIĘDZY
STOLICĄ APOSTOLSKĄ A POLSKĄ
Z 1925 I 1993 ROKU

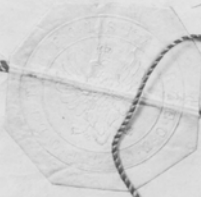
katalog dokumentów
opracowanie Jan Staszków



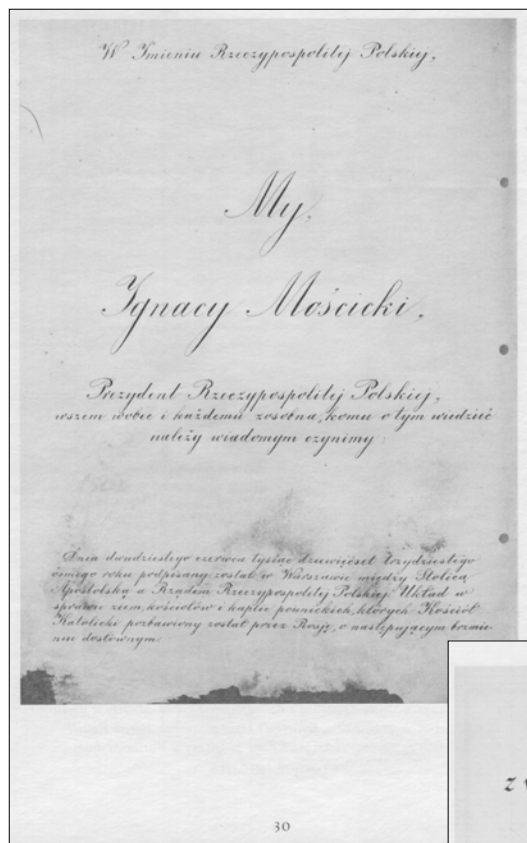
Krakowska Szkoła Wyższa
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 8 czerwca 2006 roku

DZIENNIK USTAW  RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.		
18 lipca	№ 72	Rok 1925.
T R E Ś Ć :		
KONKORDAT:		
Poz.: 501—pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. 1083		
OGWIADZENIE RZĄDOWE:		
Poz.: 502—z dnia 9 czerwca 1925 r., w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską, podpisanego w Rzymie dn. 10 lutego 1925 r. 1094		
ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW:		
Poz.: 503—z dnia 26 czerwca 1925 r., o poleceniu Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za- sięgnięcia prawnego Komunalnego Banku Kredytowego w Poznaniu w sprawach hipotek i wie- ryfikacji, objętych umowami zawartymi w dniach 2 marca 1923 r. i 21 marca 1925 r., między Skarbem Państwa a Komunalnym Bankiem Kredytowym w Poznaniu 1094		
501.		
K o n k o r d a t		
pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską, podpisany w Rzymie dn. 10 lutego 1925 r. (Ratyfikowany zgodnie z ustawą z dn. 23 kwietnia 1925 r.—Dz.U.R.P. z 1925 r. № 47, poz. 324).		
<u>Prekibid.</u>		
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, MY, STANISŁAW WOJCIECHOWSKI, PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ,	AU NOM DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE, NOUS, STANISŁAW WOJCIECHOWSKI, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE,	
Wzajem wobec i każdemu osobna, komu o tem wiadzieć należy, wiadomym czynimy:		
W dniu dzisiejszym lutego tysiąc dziewięćset dwudziestego piątego roku podpisany został w Rzy- mie Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rze- czypospolitą Polską, który słowo w słowo brzmi jak następuje:	Un Concordat entre le Saint-Siège et la Répu- blique de Pologne ayant été signé à Rome le dix Février mil neuf cent vingt cinq, Concordat, dont le tenor suit:	

ledit Concordat Nous l'avons approuvé
 et approuvons en toutes et chacune des dis-
 positions, qui y sont contenues, déclarons
 qu'il est accepté, ratifié et confirmé et pro-
 mettons, qu'il sera inviolablement observé.
 En Foi de Quoi, Nous, avons donné
 les présentes, revêtues du Sceau de la Ré-
 publique de Pologne.
 A Paris, le 30 Mai 1925.

Stanisław Wojciechowski

 Par le Président de la République
 Le Président du Conseil des Ministres
A. Krasiński
 Le Ministre des Affaires Étrangères
Al. Stojanowski

Dokument ratyfikujący Konkordat z 1925 roku, podpisany przez Prezydenta RP
 Stanisława Wojciechowskiego.



Protokół z wymiany Dokumentów ratyfikacyjnych

W związku z podpisaniem Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską w dniu 28 lipca 1993 roku, spotkali się w Watykańskim Pałacu Apostolskim Jego Eminencja Ksiądz Kardynał Angelo Sodano, Sekretarz Stanu Stolicy Apostolskiej i Jego Ekscelencja Jan Profesor Jerzy Buzek, Premier Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Po przeczytaniu obojga Dokumentów ratyfikacyjnych stwierdzili ich pełną zgodność w całości i poszczególnych artykułach.

Do czynu przystąpili do wymiany wspomnianych Dokumentów ratyfikacyjnych. Na dowód tego aktu podpisali włącznie niniejszy protokół w dwóch oryginalnych egzemplarzach, każdy w języku polskim i włoskim oraz opatrzyli je swoimi pieczęciami.

Watykan, Pałac Apostolski, dnia 25 marca 1998 roku.

+ Angelo Card. Sodano

+ Jan Janin Daum

[Signature]
Wojciech Jędrzejko



Protokół z wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Konkordatu z 1993 roku podpisane ze strony Stolicy Apostolskiej przez Jego Eminencję Kardynała Sodano i ze strony Rzeczypospolitej Polskiej przez Premiera Jego Ekscelencję Profesora Jerzego Buzka.

Marian Banach

**DOKTOR JAN STASZKÓW (1948–2016)
WSPOMNIENIE**

Chciałbym niniejszym tekstem przypomnieć nie tylko dokonania naukowe doc. dra Jana Staszkiwa w dziedzinie prawa międzynarodowego publicznego, ale także – Człowieka żyjącego w krakowskim środowisku naukowym i udzielającego się w nim bardzo aktywnie.

Jan Staszkiw urodził się 31 stycznia 1948 r. w Krakowie. W 1966 r. ukończył III Liceum Ogólnokształcące im. J. Kochanowskiego. Pracę magisterską *Prawo legacji* obronił na Wydziale Prawa i Administracji UJ w 1974 r. Jej promotorem był doc. dra hab. Gwidon Rysiak. Pracę doktorską *Polsko-czechosłowacka współpraca na wodach granicznych*, napisaną również pod kierunkiem doc. dra hab. G. Rysiaka, obronił w 1988 r. Pracując na Uniwersytecie Jagiellońskim, odbył dwa staże zagraniczne: w Akademii Prawa Międzynarodowego przy Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości w Hadze (1984) i Akademii Prawa Międzynarodowego przy Uniwersytecie w Salonikach (1985).

Janusza (bo chciał, bym tak się do niego zwracał) poznałem bliżej na Uniwersytecie Jagiellońskim, gdzie był prawą ręką doc. dra hab. G. Rysiaka, kierownika Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego. Promotorem mojej pracy doktorskiej był również Pan Profesor Gwidon Rysiak, stąd nasze częste kontakty – także w czasie długiej choroby Pana Profesora, gdy Janusz okazał się Jego niezawodnym przyjacielem.

Z czasem ja trafiłem do Wyższej Szkoły Ekonomicznej (dziś Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), a Janusz pozostał na Uniwersytecie Jagiellońskim,

naprzód na Wydziale Prawa i Administracji, a następnie na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej, gdzie prowadził wykłady z prawa międzynarodowego publicznego.

Los zetknął nas ponownie w Krakowskiej Szkole Wyższej (dziś Krakowskiej Akademii) im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Tutaj oprócz wykładów z prawa międzynarodowego publicznego prowadził także monograficzne wykłady z prawa traktatów, z prawa Wspólnot Europejskich oraz seminaria licencjackie i magisterskie. Janusz wiele lat pełnił w Krakowskiej Szkole Wyższej funkcję prodziekana Wydziału Stosunków Międzynarodowych, kierując jednocześnie Zakładem Prawa Międzynarodowego, do którego z czasem dołączyłem.

Opiekując się Uczelnianym Kołem Naukowym Przyjaciół ONZ Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Janusz przy pomocy studentów z UJ, UE i KA stworzył unikatową w skali kraju Bazę Umów Międzynarodowych, która z czasem przekształciła się w Uczelniane Centrum Umów Międzynarodowych. Jak donosił „Dziennik Polski”, w „Bazie zgromadzono 6 tys. dokumentów liczących łącznie 150 tys. stron”. Obejmuje ona wszystkie umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę od 8 maja 1945 r. Sądzę, że mimo śmierci swojego Twórcy, baza ta nadal będzie się rozwijać i stanie się ogólnodostępna.

Janusz zorganizował w ramach Krakowskiej Szkoły Wyższej dwie wielkie konferencje międzynarodowe: jedną – poświęconą 60. rocznicy podpisania Karty Narodów Zjednoczonych, drugą – poświęconą konkordatowi pomiędzy Polską i Stolicą Apostolską. Pokłósiem obu były monograficzne numery „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”, zredagowane pod Jego kierunkiem. Konferencjom towarzyszyły wystawy, na których prezentowano unikatowe dokumenty. Na osobną wzmiankę zasługuje opracowany przez Jana Staszkiwa katalog dokumentów *Polska w procesie tworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych* (Kraków 2005). Jest to publikacja jedyna w swoim rodzaju.

Janusz był autorem bardzo wielu referatów prezentowanych na konferencjach naukowych w kraju i za granicą oraz artykułów naukowych publikowanych na łamach czasopism ogólnopolskich i wydawanych przez Krakowską Akademię („Krakowskie Studia Międzynarodowe”, „Państwo i Społeczeństwo”).

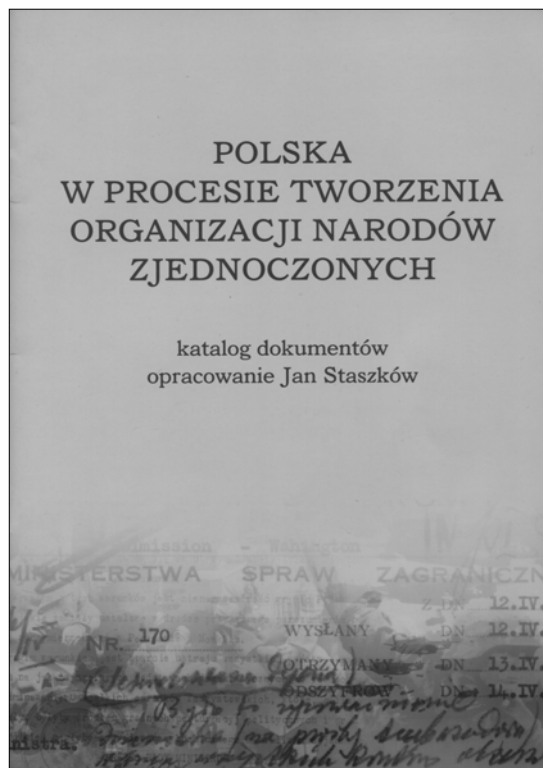
Doc. dr Jan Staszko był wykładowcą bardzo lubianym przez studentów, wielokrotnie wybieranym Najlepszym Dydaktykiem KSW. Za swą działalność otrzymał Złoty Krzyż Zasługi oraz nagrodę Rektora KSW za wybitne osiągnięcia dydaktyczne.

Janusz był osobą bardzo życzliwą i pomocną dla innych. Sam tego doświadczyłem – pomógł mi zorganizować na uczelni wystawę poświęconą publikacjom ONZ, za co byłem i jestem mu bardzo wdzięczny. Janusz odnosił się do każdej napotkanej osoby z szacunkiem i zarazem z sympatią. Dowodem tej postawy był liczny udział w Jego pogrzebie wykładowców krakowskich uczelni: Uniwersytetu Jagiellońskiego i Krakowskiej Akademii oraz Jego przyjaciół, kolegów i znajomych. Janusza nad grobem pożegnał Rektor Krakowskiej Akademii prof. dr hab.

Jerzy Malec, przybliżając zgromadzonym Jego sylwetkę.

Drogi Januszu – odszedłeś stanowczo zbyt szybko, ale pozostaniesz w naszych sercach i umysłach. Z Twojego dorobku naukowego czerpać będą kolejne roczniki studentów. Zostawiłeś po sobie pustkę, wielki żal i smutek. Będzie Cię brakować na korytarzach uczelni, z którą złączyłeś swe losy – Krakowskiej Akademii – i w krakowskim środowisku naukowym prawników-międzynarodowców.

Dziękuję Ci za wszelkie dobro, które mi wyświadczyłeś. Odpoczywaj w pokoju.



Zestawienie II wersja

Budżet delegacji polskiej na Konferencję w S. Francisco.

I Skład delegacji

1. Przewodniczący, Minister resortowy.
2. Zastępca w. sekretarza resortu, Ambasador R.P. U.S.A.
- 6 pracowników I kategorii (z tego 2 osoby z terenów U.S.A.)
- 5 " " " (z tego 1 osoba z terenów U.S.A.)
- 1 " " "

Personal techniczny

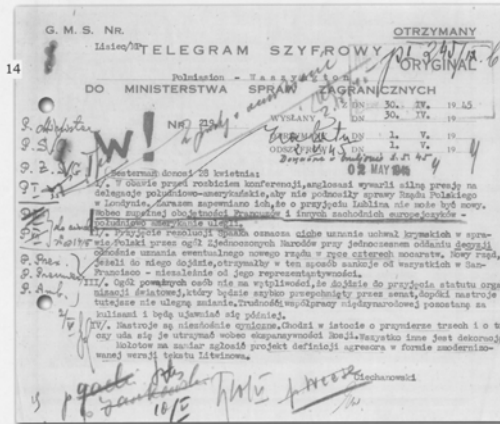
- 1 ekonomistka
- 1 telefonistka
- 1 usług

II Obliczenie kosztów

- 1) Koszty osobiste

Ekonomistka po \$ 260 2 miesiące	= \$ 1040
1 telefonistka po \$ 150 " "	= 500
1 usług po \$ 250 " "	= 460
	<u>\$ 2.000</u>
- 2) Koszty mieszkania, odżywiania, transportu
 - a) obliczenie kosztów (przyjmując \$ 100/-)

2 Mieszkania resortowe w pobliżu Alhambry Hotel	do \$ 6	= \$ 216
8 osób przy I-II kat. " "	do \$ 5	= 720
1 osoba - III kat. " "	do \$ 500	= 81
2 Mieszkania resortowe na 72 dni do połowy \$ 24		= 3.456
1 Ambasadorka na 72 dni do połowy \$ 22		= 1.584
11 osób I, II kat. na 72 dni do połowy \$ 20		= 11.880
1 osoba III kat. na 72 dni do połowy \$ 18		= 1.296



W trzecim dniu Konferencji w San Francisco, 28 kwietnia 1945 roku, Władysław Besterman donosi w telegramie szyfrowym do Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Londynie, że sprawa Polski jest w zasadzie przesądzona, że naciski na niepodnoszenie „sprawy polskiej” są wielkie, że Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, jeśli zostanie powołany, otrzyma uznanie międzynarodowe bez względu na jego reprezentatywność (dok. 14).



CHARTER OF THE UNITED NATIONS

WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS
DETERMINED

to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and

to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and

to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and

to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

AND FOR THESE ENDS

to practice tolerance and live together in peace with our neighbors, and
to unite our strength to maintain international peace and security, and
to ensure, by the acceptance of principles and the development of methods, that
armed force shall not be used, save in the cases and to the extent authorized by the
United Nations; and
to employ international machinery for the promotion of the economic and social
advancement of all peoples.

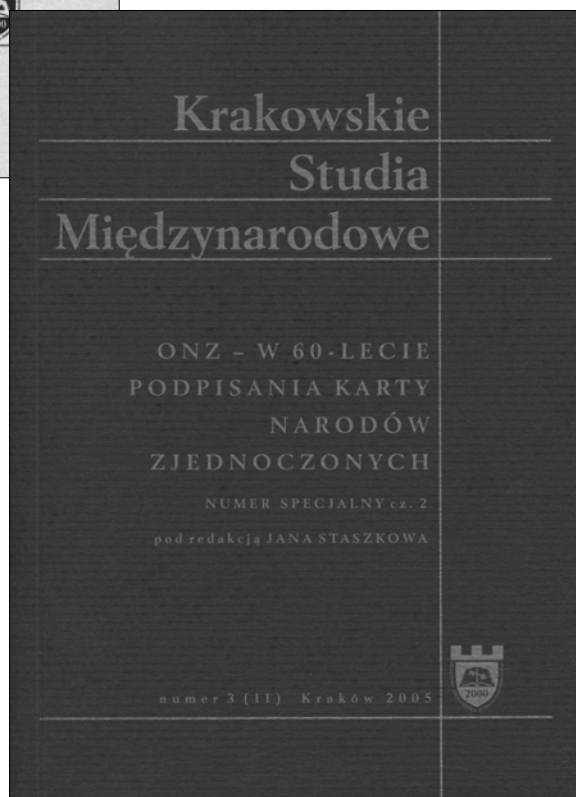
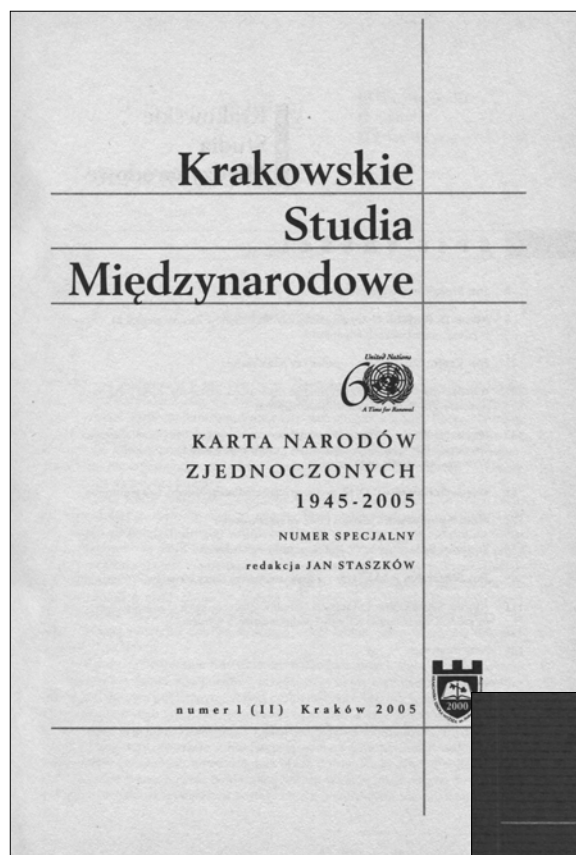
HAVE RESOLVED TO COMBINE
TO ACCOMPLISH THESE AIMS.

Accordingly, our respective Governments, the city of San Francisco, who have exhibited and due form, have agreed to the present hereby establish an international organization

CHARTER OF THE UNITED NATIONS
AND
STATUTE OF THE
INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE



SAN FRANCISCO - 1945



SPRAWOZDANIA

Bogusława Bednarczyk

**THE 7TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS
EDUCATION: „ADDRESSING THE CHALLENGES OF CIVIL
SOCIETY”, SANTIAGO DE CHILE, 12-15 GRUDNIA 2016 R.**

Motywy przewodnim obrad międzynarodowej konferencji Human Rights Education: „Addressing the Challenges of Civil Society”, zorganizowanej przez Universidad de Chile 12–15 grudnia 2016 r., było założenie, że edukacja o prawach człowieka to nie tylko przekazywanie wiedzy o tych prawach, ale i zachęcanie do działalności w ich obronie – że powinna ona być skutecznym narzędziem, obejmującym konkretne działania. Organizatorzy wskazali, że edukacja o prawach człowieka jest procesem długotrwałym, poprzez który każdy uczy się tolerancji i respektowania godności innych, a także poznaje środki i metody zapewniające wzajemny szacunek we wszystkich społecznościach. W dłuższej perspektywie zmienia postawy i zachowania ludzi, przyczyniając się do powszechnego poszanowania praw i wolności. Podnosi poziom wiedzy, uczy umiejętności stawiania w obronie praw swoich i innych ludzi. Rozwijanie świadomości praw człowieka może i powinno być pierwszym krokiem w realizacji działań edukacyjnych, zarówno w szkole, jak i w społeczności lokalnej, w państwach i na szerokiej płaszczyźnie międzynarodowej.

Honorowy patronat nad konferencją objęła minister sprawiedliwości i praw człowieka Chile Javiera Blanco Suarez, a otwarcia dokonali dziekan Wydziału Prawa Universidad de Chile Davor Harasic Yaksic oraz dr Sev Ozdowski, główny koordynator dorocznych konferencji poświęconych edukacji praw człowieka (HREC).

Doniosłość i aktualność podejmowanej problematyki, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym, podkreślał fakt, że była to już siódma międzynarodowa konferencja z serii HREC (poprzednie: 2010 r., University of Western Sydney; 2011 r., University of KwaZulu-Natal, Durban, RPA; 2012 r., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; 2013 r., Soochow University, Tajpej, Taiwan; 2014 r., American University, Washington DC, USA; 2015 r., University College Roosevelt, Middelburg, Holandia). Kolejna planowana jest w roku 2017 w Kanadzie.

Edukacja w aspekcie praw człowieka uznana została przez promotorów i organizatorów dorocznych międzynarodowych spotkań, podobnie zresztą jak przez całą współczesną społeczność międzynarodową, za jedno z podstawowych praw człowieka. Te cykliczne spotkania promują i utrwalają pogląd, że edukacja praw człowieka nie jest i nie może być celem samym w sobie. Stanowi nieodzowny element przygotowania współczesnych społeczeństw do globalnego współżycia. Edukacja na rzecz społeczeństwa demokratycznego skupia się na praktycznych umiejętnościach i działaniach mających pomóc młodzieży i dorosłym aktywnie uczestniczyć w demokracji, w korzystaniu z praw człowieka i wykonywaniu obowiązków. Edukacja dla wzajemnego szacunku i zrozumienia podkreśla godność każdego człowieka, potrzebę szacunku dla innych i służy poprawie relacji między ludźmi o różnych tradycjach kulturowych.

W obliczu globalizacji współczesnego świata, rosnącej liczby wielonarodowych i wieloetnicznych państw, problemów wielokulturowości, współistnienia odmiennych wartości w ramach jednego bytu państwowego – coraz częściej zwraca się uwagę na ideologię wielokulturowości. W tym procesie coraz istotniejszą rolę edukacyjną odgrywa dialog międzykulturowy.

Idea dialogu zawarta w edukacji o prawach człowieka stała się punktem wyjścia tej międzynarodowej, a właściwie międzykontynentalnej konferencji, na której podjęto próbę przedstawienia i uporządkowania praktycznych i teoretycznych rozwiązań dotyczących edukacji o prawach człowieka. XXI w. wymaga gruntownej modernizacji systemów i programów edukacyjnych, które stają wobec coraz większych wyzwań współczesnego świata. Ta modernizacja wymaga współpracy organizacji międzynarodowych, pozarządowych, a także instytucji państwowych, które kształtują procesy i modele edukacyjne w swoich krajach. Rozlega tematyka konferencji znalazła rozwinięcie w szeregu paneli i warsztatów merytoryczno-tematycznych:

- Human Rights Education (HRE) in Formal Education Systems;
- Gender and HRE;
- HRE and the Judiciary;
- HRE for General Public;
- Transnational Justice and HRE;
- HRE in Professional Training;
- Multiculturalism and HRE: Analytical Frameworks and Common Challenges;

- Demands for Social Rights and HRE;
- Multiculturalism and HRE: New Lessons and Case Studies;
- Theories of HRE;
- Children's Rights Education;
- Education about the Rights of the Disabled;
- HRE for Teachers;
- The Influence of the State on HRE.

Ponad 200 uczestników konferencji z wielu krajów, przede wszystkim z regionu Ameryki Południowej – naukowców i praktyków: prawników, socjologów, pedagogów, polityków, pracowników społecznych i członków grup religijnych – reprezentowało organizacje międzynarodowe, ośrodki uniwersyteckie, organizacje pozarządowe i regionalne grupy inicjatywy. Wszyscy podkreślali znaczenie edukacji o prawach człowieka w globalnej rzeczywistości XXI w. Bez względu na reprezentowaną dziedzinę nauki czy opcję polityczną, elementem łączącym wypowiedzi uczestników konferencji było przekonanie, że edukacja ta jest niezbędna w realizacji praw człowieka i fundamentalnych wolności i znacznie przyczynia się do promowania równości, zapobiegania konfliktom i naruszeniom praw człowieka, a także wzmacnia procesy demokratyczne. Szczególną uwagę zwracano na rozwój społeczeństw, w których praktyka tolerancji łączy się z szacunkiem dla praw człowieka.

Punktem wyjścia konferencji była teza o edukacji globalnej skierowanej na współczesne problemy – jej ważnym elementem jest edukacja o prawach człowieka, która stawia sobie za cel ukształtowanie świata bardziej sprawiedliwego dla wszystkich jego mieszkańców. Współczesna edukacja to proces stałego kształcenia „obywateli świata”, wyposażania młodzieży w globalną świadomość, eliminacji ksenofobii i uprzedzeń wpływających destrukcyjnie na społeczeństwo. Ten punkt widzenia dominował w wystąpieniach referentów z Azji Południowo-Wschodniej, reprezentujących różnorodne organizacje pozarządowe i instytucje zaangażowane w działalność edukacyjną o charakterze społecznym, mającą na celu promowanie i wprowadzanie w praktyce terminu „edukacja permanentna” oraz budowanie demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Dostrzegając pozytywne zmiany dokonujące się współcześnie w metodach i programach edukacji o prawach człowieka, uczestnicy konferencji zwracali uwagę na nowe wyzwania stojące przed nią w dobie globalizacji. Zaliczono tu, między innymi, konieczność zwrócenia większej uwagi na edukację międzykulturową, czyli przewyciężającą „obcość” i „inność”, sprzyjającą wychowaniu do negocjacji, dialogu, współistnienia i tolerancji. Nawiązywał do tego szereg wystąpień na temat edukacji do bezpieczeństwa i pokoju, której istotą powinna być potrzeba równowagi postępu materialnego z kultywowaniem wartości społecznych, moralnych i duchowych oraz uwrażliwiania ludzi na występujące zjawiska głodu, bezrobocia, przewagi „mieć” nad „być” i podobne czynniki nękające wiele regionów świata. Przedstawiono wiele nowatorskich projektów prac z ludźmi, które mogą

przynieść realny postęp w rozwiązywaniu konkretnych problemów dotyczących praw człowieka, szczególnie gdy szkolenia i inne przedsięwzięcia edukacyjne odpowiadają na potrzeby społeczności lokalnej. Współpraca z organizacjami lokalnymi i/lub miejscowymi władzami jest często podstawą osiągnięcia celu. Praca z nowymi grupami ludzi wspomaga budowanie kultury poszanowania praw człowieka, lecz – co było przedmiotem szeregu polemicznych dyskusji – w trakcie tej pracy głęboko zakorzenione opinie i uprzedzenia mogą być trudne do zmiany. Wskazywano tu na konieczność zaangażowania się w trwałą i długoterminową współpracę, albowiem tylko taka forma działania może stworzyć podstawę dla budowania zaufania. To z kolei spowoduje, że ludzie staną się aktywnymi promotorami zmian społecznych w swoim środowisku. W opinii uczestników konferencji na proces edukacji do bezpieczeństwa i pokoju istotny wpływ wywierają wyzwania regionalne, a angażowanie w tę formę edukacji grup zmarginalizowanych może prowadzić do ich wzmocnienia, bo pozwala im wyrażać swoje obawy, poglądy i wartości. Edukacja praw człowieka daje im wiedzę i umiejętności, które pozwalają reagować na łamanie praw człowieka. Zwracali na to uwagę szczególnie referenci z krajów Azji i Afryki, podkreślając, iż wyzwania regionalne, przed jakimi stoją ich kraje, stawiają ważne zadania przed edukacją do bezpieczeństwa i pokoju, a tym samym – edukacją o prawach człowieka.

Wiele uwagi poświęcono także modelowi edukacji regionalnej, w której wiedza o regionie – o małej ojczyźnie – i wychowanie regionalne zostają wzbogacone elementami z zakresu poszanowania wartości innych (mniejszości). Do podstawowych problemów metodologicznych koncepcji edukacji regionalnej uczestnicy konferencji zaliczyli wieloznaczność, a w konsekwencji dowolność interpretacyjną następujących pojęć kluczowych: region, regionalizm, ojczyzna, tradycja, dziedzictwo kulturowe czy tożsamość regionalna.

Szczególne znaczenie przypisywano na konferencji edukacji w procesie umożliwiania człowiekowi (jednostce) przetrwania i rozwoju (edukacja powszechna, holistyczna, wielokulturowa itp.). Stąd też w referatach autorów z krajów afrykańskich i azjatyckich wypracowane zostały różne koncepcje przedstawiające podejmowane w trybie wspólnych działań rozwiązania trudnych problemów współczesności, takich jak przemoc i terroryzm, bieda, bezrobocie, zagrożenie środowiska naturalnego, analfabetyzm, kryzys wartości i więzi międzyludzkich oraz kwestie ochrony dziedzictwa kulturowego.

Wśród przedstawionych na konferencji pomysłów dominowały programy edukacyjne dotyczące stosunków między cywilizacjami, religiami, kulturami, państwami i narodami oraz problemów ludzkości w skali ogólnosiwiatowej, a także propozycje globalnych rozwiązań w zakresie upowszechniania podstawowych norm ochrony jednostki, przepływu i wymiany wartości i tradycji oraz związanych z tym perspektyw porozumienia i pokoju.

Spojrzenie na edukację praw człowieka z perspektywy wielonarodowej, konieczne z uwagi na rosnące zjawisko globalnej współzależności, stanowiło podsta-

wę do nawiązania przez uczestników konferencji do nowych form rasizmu i dyskryminacji. Szczególną uwagę zwrócono na fakt, iż dyskryminacja zmieniła się, stała się bardziej subtelna i zgodna z wytycznymi politycznej poprawności, która bardziej niż kiedykolwiek wcześniej rozprzestrzeniła się w społeczeństwie. W tym kontekście istotne było także uwypuklenie zaniepokojenia wielu środowisk obecnym nasileniem zjawisk nietolerancji, przemocy, terroryzmu, ksenofobii, agresywnego nacjonalizmu, wykluczenia, marginalizacji i dyskryminacji – skierowanym przeciwko narodowym, etnicznym, religijnym i językowym mniejszościom, uchodźcom, imigrantom i narażonym na niebezpieczeństwo grupom społecznym; a także przypadkami przemocy i zastraszania jednostek zachowujących wolność opinii i wyrażania jej – czyli tym wszystkim, co zagraża utrwalaniu pokoju i demokracji zarówno w płaszczyźnie narodowej, jak i międzynarodowej oraz stanowi przeszkodę dla rozwoju. Skala tych zjawisk sprawiła, że podjęto próbę wypracowania wspólnego stanowiska w odniesieniu do edukacji jako najskuteczniejszego sposobu zapobiegania nietolerancji. Za pierwszy krok w edukacji dla tolerancji uznano nauczanie ludzi, czym są ich wspólne prawa i swobody. Zgodzono się, że edukację dla tolerancji należy traktować jako nagłą konieczność – powinna ona mieć na celu przeciwstawienie się wpływowi, które prowadzą do strachu i wykluczenia innych, i pomagać młodym ludziom w rozwijaniu zdolności niezależnego sądu, krytycznego myślenia i etycznego rozumowania. Edukacyjne strategie i programy powinny przyczyniać się do rozwoju zrozumienia, solidarności i tolerancji zarówno wśród jednostek, jak i grup etnicznych, społecznych, kulturowych, religijnych i językowych oraz całych narodów.

Interdyscyplinarny charakter konferencji pozwolił na podjęcie stosunkowo szerokiego wachlarza zagadnień ogólnych i szczegółowych oraz wymianę poglądów na wiele kwestii teoretycznych i praktycznych. Było to możliwe głównie dzięki specjalistycznej wiedzy referentów i uczestników konferencji z różnych regionów świata, którzy nie uchylali się od ustosunkowania się do wielu spraw złożonych i trudnych, uwzględniali odmienne implikacje i punkty widzenia odnośnie do obecnej sytuacji oraz prognozy dalszej ewolucji wkładu edukacji o prawach człowieka w przemiany i rozwój współczesnego, demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Podsumowując obrady, dr Sev Ozdowski z Western Sydney University, specjalista w dziedzinie edukacji praw człowieka, pomysłodawca i organizator pierwszej konferencji HREC w 2010 r., powiedział: „Prawa człowieka to prawa uniwersalne. Nie ma kraju, który ich nie łamie. Różnica tkwi w stopniu, w jakim się ich nie przestrzega, i kogo to dotyczy”.

Znakomite grono panelistów, różnorodność podejmowanych tematów, owocna dyskusja oraz bardzo dobra organizacja sprawiły, że kolejną międzynarodową konferencję poświęconą roli i znaczeniu edukacji w procesie umacniania idei praw człowieka należy zaliczyć do wydarzeń udanych i ważnych w skali światowej.

Seweryn (Sev) Ozdowski

**CANBERRA MULTICULTURAL COMMUNITY FORUM:
„RECLAIMING AUSTRALIAN MULTICULTURALISM:
POLICY AND PRACTICE IN A SHIFTING LANDSCAPE” -
LEADER’S RECEPTION, ALBERT HALL, 8 SEPTEMBER 2016**

Australian multiculturalism is a direct outcome of three basic factors working together:

- First, mass and diverse migration that started after WWII and continues today;
- Second, aspirations and achievements of the culturally and linguistically diverse communities; and
- Third, Australia’s egalitarian culture and our democratic government.

Let’s start with a few comments about migration.

In fact, the modern history of Australia is in large part the story of migration. Allow me just to quote few statistics to illustrate my point.

Since 1945 over 7.5 million people have settled in Australia; and the annual intake rates often exceeding 1 per cent of Australia’s population. Over 28 per cent of the total population were born overseas; nearly 50 per cent of Australians were either born overseas or has at least one parent who migrated to Australia.

The mass immigration continues today with 227,100 migrants arriving in 2013; and 205,900 in 2014. Because of its economic benefit to Australia, migration is likely to continue well into the future. In its 2014 report, Migration Council Australia estimates that by 2050 migration will contribute \$1.6 trillion dollars to the Australian economy.

This mass migration delivers our cultural diversity. The 2011 Census showed that we identify with over 300 ancestries; and speak more than 215 languages, including some 40 Aboriginal languages. Apart from English, the most commonly spoken languages are: Chinese (largely Mandarin and Cantonese), Italian, Greek, Arabic, Indian (Hindi and Punjabi) and Vietnamese. In fact, in New South Wales nearly 23 per cent of the population speak a language other than English at home.

There is also enormous religious diversity. The most common non-Christian religions in 2011 were Buddhism (2.5 per cent of the population), Islam (2.2 per cent) and Hinduism (1.3 per cent).

Such characteristics justify using the word 'multiculturalism' to describe Australia's demographic diversity.

The second basic factor of Australian multiculturalism combines the aspirations and achievements of culturally and linguistically diverse communities. Initially, assimilation of non-British migrants and continuation of a mono-cultural 'Australian way of life' was the ideal. Non-British European migrants were expected to melt seamlessly into Australian society and adopt the Australian lifestyle as quickly as possible: learning English, becoming local patriots and abandoning their previous national identities.

However, upon their arrival, non-British migrants did not dissolve easily into the Anglo-Celtic melting pot, but rather established their own lively communities with churches, sporting, youth and cultural clubs, associations, language schools, welfare and financial institutions. They also developed effective community leaders and ethnic media, both of which influenced Australian politics.

Such institutions were established to not only maintain their cultures but also to help with settling in Australia and joining the broader society rather than staying within their cultural enclaves.

Thus, for community leaders the word 'multiculturalism' often refers to a social compact about rights and responsibilities.

It is in this context, I wish to congratulate the Canberra Multicultural Community Forum for ten years of leadership and service to the Canberra community.

The third element, Australian egalitarianism and democratic institutions, ensures that our upward social mobility structures remain open to the vast majority of new arrivals; and clearly distinguishes Australia from the 'old world' countries.

By the early seventies, it had become obvious that cultures brought to Australia by migrants were not going to fade away and that the nation would be better served by accepting diversity rather than trying to eradicate it.

The political parties have also realised the importance of so called 'ethnic vote' and a need for government involvement in management of such diversity.

As a result, the final vestiges of *White Australia* policy were removed in 1973, by the Whitlam Labor government, and migration from non-European countries started after the Fraser government came into office in 1975.

Since then, successive national and state governments acknowledge multiculturalism as an official government policy; and provide varying degrees of leadership in advancing support for cultural and linguistic diversity.

All levels of government have created various architectures of policies and programs to support cultural diversity (noting that Australia has not legislated relevant measures along the lines of the Canadian *Multiculturalism Act 1985*). This gives us the third meaning of the word of ‘multiculturalism’ as a set of government policies and programs.

Although tonight’s discussion is informed by all three meanings of multiculturalism: demographic reality, social compact and architecture of government programs and policies; I will concentrate on the third aspect.

So let us start by briefly examining how the multicultural architecture developed over time and what needs to be done to ensure the future success of Australian multiculturalism.

Development of multicultural Australia

The genesis of contemporary multiculturalism dates back to the Whitlam years (1972–75). Multiculturalism arose in the context of both a political contest to secure electoral advantage and because of social justice concerns.

The initial concept of multiculturalism, based on the Canadian model, was introduced by Al Grassby, the then Minister for Immigration during the Whitlam Labor government. His initial attempt to define multiculturalism was a rather confusing concept of ‘*the family of the nation*’. Key achievements during this time included outlawing racial discrimination and removing discriminatory provisions from the migration legislation.

Prime Minister Malcolm Fraser (1975–83) also linked his political success with the advancement of multicultural policies. In fact, under Fraser multiculturalism emerged for the first time as a well-articulated government endorsed policy supported by a range of government programs.

The 1977–78 Review of Migrant Programs and Services, and the resulting 1978 Galbally Report, defined the guiding principles of multiculturalism. It also established a range of ethno-specific services, and established the Australian Institute of Multicultural Affairs, a national think tank with Petro Georgiou at its helm.

Several of the ethno-specific services continue to function today, including: the Special Broadcasting Service (SBS), Migrant Resource Centres (MRC), the Adult Migrant English Program (AMEP), and other English as a Second Language programs. The establishment of such services were the distinguishing feature of Fraser’s approach to multiculturalism.

Fraser also pioneered establishing a range of advisory and consultative bodies to improve ethnic communities’ access to government.

Prime Minister Hawke (1983–1993) initially perceived multiculturalism as politically advantaging the Liberal Party, and distrusted key players in the field. As a result, he started to dismantle the institutions and programs established by the former Prime Minister. The Australian Institute of Multicultural Affairs was abolished and the existence of SBS was threatened.

Following public protests, the Prime Minister changed approach and tasked Dr James Jupp to undertake a Review of Migrant and Multicultural Programs and Services and deliver a new policy approach. The resulting report recommended moving away from ethno-specific delivery to provision of services, wherever possible, by mainstream providers. This has evolved to the current Multicultural Access and Equity Policy.

Key achievements of the Hawke/Keating years (1983–96) included: establishing both the Office of Multicultural Affairs within the Department of the Prime Minister and Cabinet and the Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research. Access to government by culturally and linguistically diverse community leaders was also further advanced during this time.

Another milestone was the 1989 adoption of the national multicultural policy, *'National Agenda for a Multicultural Australia. Sharing our future'*. The *Agenda* put emphasis on the balance of rights and responsibilities and the need for migrants to accept the basic principles of Australian society. Furthermore, the Labor government adopted a National Language Policy which enhanced both teaching of non-English languages at schools and fine-tuned translating and interpreting services.

However, the high profile of multiculturalism during the Hawke/Keating years led to a populist backlash and subsequent need to clarify the underlying philosophy. Prime Minister John Howard (1996–2007) won power when strong anti-multiculturalism, anti-immigration and anti-Asian sentiments were rampant and politically successful, electing Ms Pauline Hanson to Parliament. The Prime Minister was initially reluctant to criticise Ms Hanson's public statements. However, following the emergence of her One Nation Party as a political power, the Prime Minister declared: 'there is no place in the Australia we love for any semblance of racial or ethnic intolerance'.

The Prime Minister's initial approach established the National Multicultural Advisory Council and launched a new multicultural policy, *A New Agenda for Multicultural Australia*, which advocated a 'shared national identity' grounded in concepts of 'mateship' and a 'fair go'. He subsequently focussed on Australian Citizenship, introducing the Australian Citizenship test and expanding dual-citizenship rights.

The refocused approach to multiculturalism often dealt more with practical solutions than symbolism, including increased funding for both the Adult Migrant English Program and settlement programs aimed at refugees arriving from the Horn of Africa.

The terrorist attack on 11 September 2001 (which caught the Prime Minister in New York City) surprisingly delivered a new lease of life for multiculturalism. The *Multicultural Australia: United in Diversity* policy statement was produced in 2003 and shifted the focus further towards unity and social cohesion. Similarly, the 7 July 2005 terrorist attack in London led to The *National Action Plan to Build on Social Cohesion, Harmony and Security* and the Muslim Communities' Leaders Reference Group, both were both developed as a result of the Prime Minister's Summit with Muslim communities' leaders on 23 August 2005.

During the 2007 federal election campaign, the Labor Party promised to return to the Hawke government's approach to multicultural policies and to re-establish the Office of Multicultural Australia. However, after establishment of the Rudd/Gillard governments (2007–2013) only some of such promises were realised. During the Rudd first period in government (2/12/07–24/06/10), although multicultural issues were not given much prominence, the ground work on '*The People of Australia*' policy statement was undertaken. During that period also a focus of attention (and resources) further shifted toward the needs of refugees and away from the broader needs of other new arrivals, culturally diverse groups and the wider Australian community. The Gillard government gave higher profile to multiculturalism. The then Minister for Immigration and Citizenship Chris Bowen announced a new multicultural policy during his well-publicised address to the Sydney Institute, on the topic '*The Genius of Multiculturalism*'.

The new policy, *The People of Australia*, was launched; it reflected advice from the Australian Multicultural Advisory Council and focused on equality and anti-discrimination issues. It also reaffirmed the well-established concepts of multiculturalism including: rights and responsibilities; non-negotiable respect for Australian foundational values of democracy and the rule of law; reaffirmation of equality between men and women; and the concept of a shared identity based on the common ground of 'mateship' and a 'fair go'. The Australian Multicultural Council was subsequently launched to advise government on implementing the policy and advocate on multicultural issues.

In summary, the Rudd/Gillard years can be characterised as a period of relative stability with focus on mainstreaming of services and the anti-racism strategy.

Similar relative stability characterises the Abbott/Turnbull government years (2013 to present). Prime Minister Abbott reappointed the Australian Multicultural Council, but without an advocacy role. Rather, its initial responsibilities reflected his government's strengthened focus on social cohesion and productivity. Prime Minister Turnbull has spoken highly about multiculturalism on a number of public occasions, and the Council has been tasked to concentrate on empowering women from culturally and linguistically diverse backgrounds.

The Prime Minister's agreement in August 2016, to move a motion re-committing Parliament to equal respect, regardless of ethnicity or religion, sends

a strong message to all Australians: there is no place for intolerance in Australia. It also sends a signal to leaders from the political, business, media and community sectors to engage with their constituents on these matters.

However, a significant policy document on multiculturalism is yet to be produced and the use of consultation mechanisms is underutilised. Re-emergence of the One Nation Party under Pauline Hanson in Australian politics constitutes an additional challenge to Australian multiculturalism.

In summary, multicultural policies and programs develop incrementally over the years. Although they are developed in a political context, Australian multiculturalism is usually seen as a bi-partisan undertaking with Labor focusing more on social justice and racial discrimination; and the Coalition on social cohesion, fundamental values, citizenship and rights and responsibilities.

Current challenges

So, where do we go from here; or how can we reclaim Australian Multiculturalism – the question which was put to me by the organisers of tonight's forum?

On the surface it appears that Australian multiculturalism works okay.

The national annual Scanlon Survey reports, *Mapping Social Cohesion*, consistently show strong support for multiculturalism (86 per cent of respondents agreed with the statement 'multiculturalism has been good for Australia') and for the notion that current levels of immigration should be maintained.

However, at the 2 July 2016 federal election some half a million Australians voted for a party that calls for abolishing multiculturalism and stopping immigration, especially from 'Muslim countries'. If such policies were to be implemented, they would stall Australia's economic growth for years and undermine our social cohesion.

In addition, the Scanlon research suggests that there is increasing experience of discrimination and racist behaviour, especially among visibly different migrant groups.

There is also increasing concern around the issues of radicalisation and extremist behaviour by various groups throughout Australia.

In addition, I would suggest that there is a perception among some people that multiculturalism is no longer relevant to the broader Australian community because it has been marginalised to serve only the needs refugee communities.

What could we do to reclaim Australian multiculturalism and return it to serving as the key architecture for securing social cohesion for all Australians and equality of treatment for all newcomers?

The five broad ideas I will present to you now are my own. They do not reflect the thinking of the Australian Multicultural Council, nor have they been endorsed by the Council. The proposals, however, are informed by the best practices from the earlier years.

First, the issue of leadership. We clearly need committed and re-energised leadership willing to actively advance arguments in support of multiculturalism. We need leaders who can effectively communicate that:

- multiculturalism is fair for all and delivers high levels of social cohesion and economic advancement; and
- racism, in all forms, is abhorrent.

At a national level, we need an effective communication strategy to advance the multicultural message – otherwise a policy vacuum will be created and any policy vacuum never stays empty for long in the public arena. Such messaging must be addressed to all Australians and must be divorced from any sectional interests. Also, to be effective any messages aiming at combating racial prejudice must be addressed to general audiences.

Leadership is needed from all sectors – politics, business, education, community, media; as well as individuals. We all need to go beyond our own communities and our cosmopolitan cities to engage with those who have never experienced diversity first hand; and perhaps are fearful of it. And I make this call recognising that this room is overflowing with leaders who reach deeply into local communities and across oceans, linking to leaders and people of other countries.

I encourage all of us to use our leadership opportunities to expand the influence of the Prime Minister's equal respect Parliamentary motion to reach well into those sectors and organisations we lead.

Second, Australia needs a new multicultural policy that reflects the standards and values the vast majority of Australians agree to support – a statement that will recognise the value of cultural diversity and create opportunities for all people to participate in all aspects of public life.

I know there have been plenty of such statements developed in the past, and they would provide a good starting point. The past statements, on one hand, promoted commitment to Australia and our democratic values, egalitarianism and the idea of “fair go”; and recognised English as the national language. On the other hand, the statements recognised the diversity of Australia's population and stated that the various cultures, languages and religions should be respected and supported.

But it is important that a new document is developed, because it will give the government ownership of a multicultural policy and because the process of its development will involve public participation and have educational value.

Third, we need to refresh our consultation mechanisms. In the past, multiculturalism thrived because it involved a direct linkage between government of the day and grass-roots community groups in search of solutions to often difficult and sensitive problems.

In fact, consultation mechanisms were very effectively used by the Fraser, Hawke and Howard governments. I remember intensive consultations leading to the development of the 1989 National Agenda for a Multicultural Australia, before the second Iraq war and on many other occasions.

Now, public consultations appear to have fallen out of fashion for some reason unknown to me. Perhaps, there is a fear that consulting in public may give a platform to extremist points of view or popularise some uncomfortable ideas. I acknowledge that such risks do exist, but I think that the benefits of governments re-engaging with communities would outweigh such risks. The consultation process is democracy at work, which usually wins new commitment and delivers fresh ideas.

Fourth, our efforts to keep Australia as a country of opportunity for new migrants requires renewed commitment. There is enough evidence pointing to discrimination in both labour markets and access to services; as well as unequal treatment based on race, ethnicity and religion. For example, research indicates that people need to anglicise their names to get a job interview. There is also evidence showing that not only refugees, but also highly skilled migrants are having difficulties in securing their first jobs in Australia.

It seems that the equal opportunity and anti-racism legislation have only limited impact and that new, more practical measures are needed to secure labour market outcomes.

We need a mechanism that would strengthen practical accountability of our large employers such as the Australian Public Service, banks or universities to advance equality of opportunity for Australians of diverse cultural and linguistic backgrounds.

Such a system is already in place to advance gender equality under the federal *Workplace Gender Equality Act 2012*. We need to adopt Workplace Gender Equality Agency methodology to advance job opportunities for culturally and linguistically diverse Australians. Or perhaps the *Act's* mandate should be expanded, thereby creating a new Workplace Equality Agency that would also address the issues of cultural diversity and disability in our workplaces.

I also encourage community leaders here to join political parties as clearly Australians of diverse backgrounds are underrepresented in our legislative bodies.

Finally, I strongly believe that multicultural policies and programs require better whole of government policy coordination.

I would welcome joining together Multicultural Affairs and Citizenship responsibilities and placing them in a central government portfolio such as the Department of the Prime Minister and Cabinet or alternatively within the Special Minister of State responsibilities. I am of the view that locating multicultural affairs in the Department of Social Services simply sends a wrong message. Migrants are not a welfare problem; rather they are major and positive contributors to Australia's economy.

I call for the re-establishment of a research institute focussed on immigration outcomes and social cohesion issues.

The suggestions I have advanced tonight are not revolutionary. They represent a mix of practical ideas tested in the past that could further advance the Australian concept of '*a fair go*'.

I hope that this meeting tonight inspires you to take these ideas further, and that in the future we will continue to work together to advance a free and equal multicultural Australia for all.

NOTY O AUTORACH

Magdalena Bainczyk, dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, stypendystka Deutsche Forschungsgemeinschaft

Marian Banach, dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Bogusława Bednarczyk, prof. nadzw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Tomasz Dobrowolski, doktorant na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Katarzyna Lorenc, doktorantka na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Jerzy Malec, prof. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Tomasz Młynarski, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Barbara Ostrowska, dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Seweryn (Sev) Ozdowski, dr, prof. honorowy University of Sydney, dyrektor wydziału Equity and Diversity na Western Sydney University, adiunkt na wydziale Peace and Conflict Studies na University of Sydney. W latach 2000–2005 Federalny Rzecznik Praw Obywatelskich; od 2006 r. prezydent The National Committee for Human Rights Education; prezes Australian Multicultural Council

Renata Pawlik, dr, Instytut Prawa Karnego i Kryminologii, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jerzy Zdanowski, prof. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls). Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*.

W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – o brzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

M. Arnold, *China, Russia Plan \$242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow> [dostęp: 10.07.2015].

Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy oraz afiliację,
- adres poczty elektronicznej do korespondencji.

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

LISTA RECENZENTÓW

W roku 2016 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

prof. nadzw. dr hab. Beata Molo
prof. dr hab. Stanisław Sulowski
prof. Helmut Wagner
prof. dr hab. Tomasz Młynarski
prof. dr hab. Ewa Bujwid-Kurek
dr hab. prof. UEK Joanna Dzwonczyk
dr hab. Andrzej Nowosad
dr Marta du Vall
prof. dr hab. Michał Chorośnicki
prof. dr hab. Andrzej Szplit
dr hab. prof. UEK Edward Molendowski

