

Krakowskie Studia Międzynarodowe

DETERMINANTY EUROPEJSKICH
PROCESÓW INTEGRACYJNYCH
NA TLE PORÓWNAWCZYM

redakcja
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XII) Kraków 2015



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

DETERMINANTY EUROPEJSKICH
PROCESÓW INTEGRACYJNYCH
NA TŁE PORÓWNAWCZYM

redakcja
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XII) Kraków 2015



XII 2015 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 Ozdovski, 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:

Oficyna Wydawnicza AFM

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

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

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing:

Oleg Aleksejczuk

Redaktor językowy/Proofreading:

Kamil Jurewicz

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, 2015

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy/Circulation: 300 copies

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

SPIS TREŚCI

- 7 **Bogusława Bednarczyk:** Wprowadzenie

Studia

- 13 **Bogusława Bednarczyk:** Education for Democratic Citizenship and Human Rights as Integral Part of European Integration Policy
- 33 **Andrzej Chodyński:** Odpowiedzialny biznes w integrującej się Europie – aspekty kulturowe
- 47 **Małgorzata Czermińska:** Ewolucja swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w czasie dwudziestu lat jego funkcjonowania
- 61 **Tomasz Dobrowolski:** Proces włączania byłych nazistów do budowy demokracji liberalnej w Austrii
- 85 **Joanna Garlińska-Bielawska:** Determinanty afrykańskich procesów integracyjnych na tle modelu integracji europejskiej
- 99 **Tadeusz Kołodziej:** Stosunki bilateralne zakaukaskich państw Partnerstwa Wschodniego z Unią Europejską
- 129 **Rett R. Ludwikowski, Anna M. Ludwikowska:** Prezydenccjalizm amerykański w świetle reformy imigracyjnej Baracka Obamy
- 149 **Elżbieta Majchrowska:** TTIP a WTO: szansa czy zagrożenie?

Varia

- 167 **Olga Kotulska:** Polskie zasoby archiwalne do historii najnowszej w Instytucie Hoovera Uniwersytetu Stanforda w Kalifornii
- 175 **Viktor Dokashenko:** National Structure of Donbas in the Focus of the Hybrid War in Ukraine
- 185 **Michelangelo Pascali:** The land of “Gomorra” told by its inhabitants: “Scampia to us”

Sprawozdania

- 199 **Bogusława Bednarczyk:** The 6TH International Conference on Human Rights Education: *Translating Roosevelt's Four Freedoms to Today's World*, University College Roosevelt, Middelburg, Holland, 17–19 December 2015

SPIS TREŚCI

- 205 **Natalia Adameczyk:** Sprawozdanie z seminarium
US Middle East Policy: One Disaster after Another
- 207 **Noty o autorach**
- 209 **Informacje dla autorów**
- 211 **Zasady recenzowania**
- 213 **Lista recenzentów**

Bogusława Bednarczyk

WPROWADZENIE

W globalizującym się świecie równie dynamicznie zachodzą procesy integracji politycznej, gospodarczej i kulturowej, które – zwłaszcza regionom o mniejszym znaczeniu – pomagają w odegraniu znaczącej roli w stosunkach międzynarodowych. Integracja europejska jest jednym z przykładów procesów integracyjnych we współczesnym świecie, a idea europejskiej integracji charakteryzuje się wielopłaszczyznowością genezy i długookresową ewolucją. Czynniki polityczne, gospodarcze i ideowe spowodowały, że w Europie zaczęły pojawiać się projekty zinstytucjonalizowania współpracy między państwami. Było to możliwe dzięki zbliżonej strukturze kulturowej, filozoficznej i myśli politycznej, których konsekwencją były podobne systemy wartości. Dziedzictwo kulturowe Unii Europejskiej opiera się w poważnym stopniu na niepodzielnych i uniwersalnych wartościach ludzkiej godności, wolności, równości i solidarności.

Wspólnotę europejską budowano na zasadach demokracji i państwa prawa, a funkcjonowanie „zjednoczonej Europy” opiera się na pewnym określonym modelu instytucji, której główną normą wydaje się „jedność w różnorodności”. Realizuje się ją, przestrzegając zasad solidarności i pomocniczości. Historia europejska uczy, że integracja, podobnie jak solidarność, miała i ma zawsze charakter dwustronny. Wymaga ona dawania i brania zarówno ze strony miejscowej ludności, jak i nowo przybyłych. Może to przynieść korzyści nam wszystkim w Europie. W naszej historii europejskiej równie często wzbogacaliśmy się wzajemnie w różnorodny sposób, jak i definiowaliśmy się poprzez naszą odmiennność. Oba te procesy są częścią naszej tożsamości europejskiej. Chcemy pokoju i wolności w Europie, ponieważ tylko pokój i wolność mogą chronić godność każdego człowieka w Europie.

Unia Europejska gwarantuje dziś wzajemne uznawanie godności człowieka, poszanowanie naszych praw podstawowych, demokracji, praworządności i społecznej gospodarki rynkowej. Te elementy integracji europejskiej, służące poprawie naszego życia w poszanowaniu wolności i godności oraz przy uznaniu wspólnego losu europejskiego, żadną miarą nie są oczywiste. Są one nowe i niemalże rewolucyjne, jeżeli przypomnimy sobie historię Europy i wydarzenia drugiej wojny światowej.

Prezentowany numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” wskazuje na wielowątkowość i złożoność uwarunkowań, jakie stoją przed Unią Europejską w obliczu wyzwań natury ekonomicznej, społecznej i politycznej, ale zarazem wskazują na charakter i skalę problemów, z którymi boryka się współczesna Europa, aby rzetelnie i skutecznie chronić praw swoich mieszkańców. Unia Europejska nie ma wprawdzie charakteru struktury państwowej, lecz jednocześnie 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.

Intencją autorów jest ukazanie tak zmian, jak i przeobrażeń aktualnie zachodzących w procesach integracyjnych we współczesnym świecie. Tematyka publikowanych niżej tekstów wynika z różnorodnych zainteresowań naukowych autorów oraz wiąże się z wielowątkowością tendencji integracyjnych, które można zaobserwować we wszystkich grupach krajów, czyli zarówno w rozwiniętych gospodarczo, jak i rozwijających się, chociaż mogą one wynikać z różnych przyczyn. W krajach rozwijających jest to przede wszystkim chęć ułatwienia i przyspieszenia procesów rozwoju gospodarczego, przebiegających 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 zwiększa się 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 integrację regionalną z pożytkiem dla jej uczestników, a jednocześnie bez szkody dla otoczenia zewnętrznego.

Obszar badawczy autorów nie koncentruje się wyłącznie na rozważaniach związanych ze wspólną europejską polityką integracyjną i jej wpływem na polityki integracyjne poszczególnych państw członkowskich. Z uwagi na to, że Euro-

pa zawsze była projektem politycznym, a celem integracji gospodarczej nie było wyłącznie zniesienie barier handlowych, ale także stworzenie pokoju, dobrobytu i demokracji, autorzy odnoszą się także do szerokiej gamy zagadnień rzutujących na współczesny model integracji w skali światowej.

Niniejszy numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” powstał dzięki współpracy 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 oraz doktoranci uczelni w 2015 r.

Czekamy na wszelkie uwagi i opinie. Zapraszamy do współpracy.

STUDIA

Bogusława Bednarczyk

**EDUCATION FOR DEMOCRATIC CITIZENSHIP
AND HUMAN RIGHTS AS INTEGRAL PART
OF EUROPEAN INTEGRATION POLICY**

The aim of education for democratic citizenship and human rights (EDC/HRE) is the establishment of sustainable forms of democracy in society based on respect for human rights and the rule of law. In a period of rapid and unprecedented changes, EDC/HRE is one of society's strongest defense, as well as, preventive mechanism against the rise of violence, racism, extremism, xenophobia, discrimination and intolerance. It also makes a major contribution to social cohesion and social justice. The main objective of EDC/HRE is to help all people, children and youth as well, play an active part in democratic life and exercise their rights and responsibilities in society through exposure to educational practices and activities. EDC/HRE is a lifelong learning process that takes place in connected "sites of citizenship", in the classroom, education institution and local and wider community.

Citizenship education, which includes learning about the rights and duties of citizens, respect for democratic values and human rights, and the importance of solidarity, tolerance and participation in a democratic society, is seen, in the process of European integration, as a means of preparing children and young people to become active and responsible citizens.

Civic education, whenever and however undertaken, prepares people of a country, especially the young, to carry out their roles as citizens. Civic education is, therefore, political education or, as Amy Gutmann describes it, "the cultiva-

tion of the virtues, knowledge, and skills necessary for political participation”¹. Of course, in some regimes political participation and therefore civic education can be limited or even negligible.

The general purpose of this paper is to introduce a couple of the key issues of the debate on education for democratic citizenship and human rights. Whereas the specific aim is to identify and highlight connecting points between the political and social discourse on human rights and education for democratic citizenship, and existing perspectives of children’s rights in the informative society.

In the context of the 25th anniversary of the signing of the UN Convention on the Rights of the Child (UN CRC)², the vital area of public policy-human rights-should be underpinned by respect for children’s rights, including rights of participation, and the right of young people to have their voices heard in matters affecting them. While the Convention is not the first international treaty to protect children’s rights³, it stands apart from previous declarations in that it enshrines the idea of children as rights-holding individuals. Previous debates and declarations mostly focused on protection and provision rights, addressing children’s ‘vulnerability’ by asserting their developmental needs for health and social care, education, and protection from harm. By contrast, the Convention constructs children as people with the right to express their opinion in matters that concern them, thus adding participation rights to those of protection and provision.

The development of digital media has brought new social, cultural and political opportunities for many people, including children. However, along with all these opportunities, risks and possible harmful practices have also emerged. Today, a child-rights-based approach to online safety is required in order to face the main challenge: how to keep a balance in protecting children rights enshrined in the CRC without restricting the benefits they can have through the Internet and ICT (Information and Communication Technology). That is why this presentation focuses on protecting child’s rights in the digital world.

A child is a human being with the same rights as an adult but with different capabilities. We have to teach those rights to children and they themselves should be willing and capable of using them. We have to learn those rights as parents and educators. These are civic rights of human beings; the rights connected with children’s participation in the social life, with their rights to have their say. Those civic rights are the priorities of the contemporary world. It is reflected in worldwide research and in the discussions.

In Europe the debate around internet safety has moved a long way since the 1990s when it focused mostly on pornography and predators. In the early days of

¹ A. Gutmann, *Democratic Education*, Princeton University Press 1999, p. 287.

² United Nations *Convention on the Rights of the Child* 1989. View at: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (Last viewed on 6 March 2014).

³ A Geneva Declaration of the Rights of the Child was adopted by the League of Nations in 1924 and later reviewed and adopted by the United Nations in 1948 and 1959.

the internet, public policy debates around children were mostly concerned with identifying risks and putting regulations in place to protect children from inappropriate content and online grooming. It is now widely accepted that digital media potentially present tremendous benefits for children and the community. While this does not deter from the fact that protection rights are vital to address potential harms that may be exacerbated by new technologies, a shift of focus towards the beneficial impact of digital media may well contribute to improving the management of the associated risks.

One fifth of the European Union's population are children and the protection and promotion of their rights are a priority for the EU and Council of Europe and their institutions. EU Member States are bound to protect, respect and promote the rights of the child under international and European treaties, in particular the UN Convention *on the Rights of the Child* and the *European Convention on Human Rights*. The *European Union's Charter of Fundamental Rights* also recognizes children's rights in Article 24⁴.

In my opinion, the issue of safety online is much more complicated and complex than in the last decade of the 20th century. The problem requires much more attention because today, digital media and social networking sites are part of children's daily lives. From being simple recipients of information, children are becoming participants and agent of communication. It is therefore important to review the impacts that new ways of communication are having on children, in order to empower them, as well as parents and all professionals working for and with them, to make the best use of the online environment.

There is no special reference to digital media, ICT⁵ or the internet in the Convention or its Optional Protocols. However, a direct or indirect link can be made between these new media and children's rights. Direct relation with the digital media and the ICT are encapsulated in the four principles of the Convention: non-discrimination (Art. 2), best interest of the Child (Art. 3), life and development (Art. 6) and right to be heard (Art. 12). Furthermore, there are links with the rights of freedom of expression (Art. 13), access to information (Art. 17), freedom from violence (Art. 19), right to education (Art. 28 and 29), right to rest, leisure,

⁴ Art 24 of the EU Charter states that: "1. Children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being. They may express their views freely. Such views shall be taken into consideration on matters which concern them in accordance with their age and maturity. 2. In all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the child's best interests must be a primary consideration. 3. Every child shall have the right to maintain on a regular basis a personal relationship and direct contact with both his or her parents, unless that is contrary to his or her interests". Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02), <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>.

⁵ See: ICT Coalition (2012) Principles for the safer use of connected devices and online services by children and young people in the EU. www.gsma-documents.com/safer_mobile/ICT_Principles.pdf.

play and engage in recreational activities (Art. 31), protection from sexual exploitation and sexual abuse (Art. 34), protection from all forms of exploitation (Art. 36). Articles 2 and 3 of the Optional protocol are also related to the impact of digital media and ICT.

Already 25 years ago art. 13 of the CRC made it very clear that: "the child should have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of the child's choice". There is no doubt that 'any other media' includes the internet. Therefore, according to the international treaty, children have codified rights when it comes to, what they can read and what can they say.

However, in the interest of protecting children, the adults may deny them the right to access certain harmful materials and express themselves. Schools around the world use filters that restrict access to some websites and apps. These filters have been already used for some time. Firstly, they were mostly used to block pornography. Over time they evolved to block also sites that advocate or depict violence, hate speech, the use of alcohol or illegal drugs. The purest interpretation of the Convention could be used against the use of these filters for any purpose. Yet, there is a wide spread opinion that parents and educators have the right to protect children from potentially harmful or disturbing content. Also schools have a right and responsibility to keep youngsters from accessing certain content within their facilities.

Consequently, intellectual freedom of children is not an absolute right in this framework. It is guaranteed with educational goals in mind, and is restricted to protect the most vulnerable from injurious materials online. The role of the internet can be considered as part of the implementation of Art. 13 and 17 in making the right to have an access to information effective for the child. But, the issue of blocking the access is manifold. Filters are not only used to block harmful websites. They can also be used to block access to social media sites. That procedure takes place in many schools all over the world.

The serious dilemma of ethical concern comes when we encounter concrete terms: both empower and protect in situation of the filtering of children internet access. This is a problem, because, in practical terms, the over-blocking of non-pornographic websites constitutes censorship which can in no way be tolerated. Allowing children unfiltered access to the internet places the responsibility of monitoring their access to the web mainly upon the parents and educators. It appears that some type of minimal monitoring must be done to ensure that children are not inadvertently exposed to harmful content. Although it is true that filters will not be completely effective, they should minimize the chances of children and young people being exposed to illegal content when they do not wish to view it. At this moment we should also raise the issue of internet filtering in the broader context of

the privacy rights guaranteed to children. There are rights related concerns regarding children's privacy in the digital environment. They relate, amongst other, to privacy of personal information, reputation related issues and cyberbullying (which can be at the same time a protection issue). It is contested where the responsibility lies to protect children against these risks: should the main players be industry, parents, child welfare or law enforcement agencies or children themselves? Article 16 of the CRC protects children from unwarranted interference with their privacy as well as from unlawful attacks against their honor and reputation. *No child shall be subjected to arbitrary interference with his or her privacy, family, or correspondence, nor to unlawful attacks on his or her honor and reputation* (Art. 16). While the Convention gives children the right of privacy, it is not entirely clear how this applies to parental or school supervision. It is certainly arguable that neither parents nor school authorities have the right to monitor children's speech without due cause. I am not saying that parents should never be allowed to look at their children's text messages or web history, but I am suggesting that any such monitoring be done only if deemed necessary to protect child and only with the child's knowledge and (ideally) consent.

It is important, therefore to keep human rights background in mind while engaging in debates over internet filtering. While the society have a justified and legitimate concern over internet filtering, it also have a duty of care to protect children from injurious materials, as spelled out explicitly in the CRC. Of course, intellectual freedom is the basis of democracy, but surely the health and well being of all citizens, both adults and children, is also at the basis of democracy.

We must remember that no one is too young to understand the concepts of free expression and tolerance, therefore even the young children can understand censorship if it is explain in a way that is appropriate for their age. As it was already pointed out rights of freedom of expression and access to information are guaranteed under the CRC (Art. 13 and 17). However, it must be noticed, that children's intellectual freedom is not absolute, unrestricted right. It is important to stress this point, since at the most basic level, even adult rights are constrained by other rights. Generally speaking rights come as a coherent package deal. In terms of children's rights, children as the most vulnerable in society have special protection from harm and injury which temper all freedoms. Therefore one may look at both CRC articles mentioned above as being "double provisions". On one hand they encourage the positive effects of information, on the other protect the child from negative effects.

It is clear that human rights framework demands a more nuanced approach to children's intellectual freedom and rights in internet. In the CRC intellectual freedom does not appear, it is implicit in "nourished through education". Both articles above mentioned have the aim of ensuring the child access to information from a diversity of sources, especially information that provides health and well being, and this is education in a broad sense. Furthermore, there is not an absolute,

unrestricted right of access either. Subparagraph 17(e) is devoted to the concerns of protecting children from harmful material.⁶

Arguably, the internet poses a much greater risk of damage to children than television, movies, or music. That's because the major media are at least identifiable and subject to some pressure and legislation. Some web sites have material that is hateful, violent or pornographic. So in this case there is a clear-cut case for intervention. But where do the boundaries lie between safeguarding and surveillance? What one regard as justified protectiveness could be constructed as gratuitous prying. There is a fine and very fragile balance between upholding the right to freedom of expression and protecting other human rights.

As the internet permeates every aspect of the economy and society, it is also becoming an essential element of our children's lives and it is an excellent tool to realize their rights. By communication in internet they build their identity, they inform themselves and they use their right to assembly. However, when we consider children's rights, we should have in mind their protection. While internet can bring considerable benefits for their education and development, it also exposes them to online risks such as access to inappropriate content, harmful interactions with other children or with adults, and exposure to aggressive marketing practices.

Since there is no doubt that education is a vital element in our democracies, and the internet has become a part of it a question that comes to my mind here is whether still underdeveloped subject concerning education about rights and threats that come from the internet has been treated enough seriously. In general we are aware of the fact that everything what happens in the vast area of the digital world is not always in child's best interest. On the other hand, it is in the best interest of the child to have information about his/her rights as well as duties in this field. The domain of the internet fits into the education about human rights. In my view, however, it is specific enough to be treated separately. Despite the existence of risks, internet offers almost endless possibilities for young generation to learn, share and socialize. Therefore, it is necessary to generate more content aimed at imparting knowledge about democratic citizenship and human rights, which are attractive and adapted to different age groups⁷. Besides strengthening formal and non-formal learning of civic competences in education, it is also important that society acknowledge and value young people's attitudes toward political participation in order not to lose their potential in bringing about political and social change. Modern expressions of political action and communication such as online forums and social networks are not in contradiction with traditional ones like voting; rather

⁶ CRC, Art. 17(e) states: "encourage the development of appropriate guidelines for the protection of child from information and materials injurious to his or her well being, bearing in mind provisions of articles 13 and 18".

⁷ International human rights institutions have taken initiatives in this respect, such as the UN Cyber School Bus or the UNESCO-led D@dalos Education Server for Democracy, Peace and Human Rights Education.

they can serve as complementary tools facilitating social engagement and political participation of the youth. An important challenge to democratic institutions at, local national and European level resides in their ability to adapt to and incorporate the sometimes innovative modes of participation and to prevent young people's precious contribution from being lost. Yet, little can be done unless young people themselves are recognized as agents of changes, moving forward from being participants to meaningful participation in modern social and political environment. This means that an individual approach is not enough. It is not enough to understand that young person is also a human being. Absolutely necessary is entering into dialogue with him/ her and put these ideas into life in such difficult environment as contemporary world.

Regardless of how one defines it⁸, the dialogue is a necessary and important way of communicating and reflective attitude of the fact that fills a significant part of the human life or even, represents the philosophy. In my opinion, it constitutes the centre of human existence and should be recognized as undisputed. Dialogue in the context of human rights education and education for democratic citizenship provides a framework for self-determination, auto-creation and building of interpersonal relations. Importance of dialogue in the above mention education process is based on the assumption that the purpose of dialogue is: listening to and being listen to, an experience and acceptance, cooperation in an atmosphere of respect, seeking understanding, taking into consideration different ways of perceiving reality, questioning one's own beliefs and their revision, discovering the importance of the difference in building social life.

Due to its specific features (engagement of parties and reciprocity) dialogue naturally enters the process of education – it defines the character of relations between the parties of educational process and is a tool of transferring knowledge and communication between partners.

In resolving the issue of children's rights in digital world an authentic dialogue may facilitate solving at least some problems previously mentioned, and it can prepare young people for building a social and cultural agreement, which, undoubtedly, belongs to crucial human rights competencies in a pluralistic and variable modern world.

I would like to emphasize that dialogue can also be an exchange of views that leads to a conclusion which can be accepted by two parties differing in their views and/or an attitude ready for an extraordinary "creating" meeting with another human being that requires involvement, respect, mutual understanding, acknowledgement and responsibility, striving for truth, resignation from aspiration to prove one's own arguments and reaching one's goals, coming out from the frames of schematic thinking.

⁸ The category of dialogue, although present in theoretical thought since Plato, has only recently gained a particular value, as it became a benchmark for describing social reality and a determinant of human action.

The presence of such constructed dialogue in the teaching space concerning the internet is a fundamental determinant of development of each partner (pupil, parent, teacher etc.). It ensures participation in the process of transferring and gaining knowledge and values, liberating creative potential, solving educational problems, true understanding

While the dialogue should be considered as a significant instrument in balancing on one hand children's rights and on the other adults' concern about their safety, we must be aware of the fact that the existing generation gap calls for specific actions. Adults should be made aware of the impacts that new ways of communications are having on children, emphasizing that they continue to be responsible for their children's comprehensive protection, even though they sometimes lack knowledge of the technology they use, and fostering recognition of the potential of the internet for the development of all. This will encourage parents and educators to approach the use of these technologies, and promote discussion with their children.

Children's participation is a key at all stages of the implementation of a policy for the protection of their rights. This becomes particularly important when risks arise in a virtual environment in which they feel "at home", whereas their adult protectors do not. It is particularly important to promote an attitude of self-protection amongst children, as they are very often alone when they make decisions while interacting on the network. Children should be trained to identify risk, encouraging their active participation in activities designed specifically for each context and age. Awareness-raising campaigns should provide specific messages with a positive outlook, not based on fear; that is, similar to the daily experience of children on the internet. Messages should be different when they are targeting younger children or teenagers: as in the physical world, online activities vary significantly according to age. Children should be included in the design of these messages and strategies, starting with the language used in them.

The development of educational programs should incorporate in all of its stages, as an essential requirement, the meaningful participation of underage persons. To know and respect the operational rationale of children in the internet is basic in order to respect them as individuals and protect them from the risks they encounter in this environment.

Education is an essential tool for protecting children both offline and online. However, the internet technologies and uses evolve rapidly as compared with the time that societies need to understand new risks and make adjustments. Parents and educators often face difficulties in keeping abreast of the internet technologies, while their "digital native" children have a natural appetite for online media, driving the widespread adoption of instant messaging, blogs and social networks. The question arises as to what kind of advice parents and educators should give children. On the internet there is always a doubt regarding who is a friend and who is a stranger, since there is generally no visual interaction and few mechanisms to validate identity. Enforcing advice, such as telling children not to talk to strangers, is as difficult online as it is offline, as children often use the internet alone in front

of a screen, with a smartphone or game console, easily able to install software and click on links. Conversely, the possibility to communicate with strangers who share common interests, for example through social networks, is precisely one of the main benefits of the internet. Teaching children when and how to talk to strangers online rather than not to talk to them at all is probably a better approach. This simple example illustrates the need to educate educators as well as children and highlights that the problem extends beyond children and parents to all stakeholders who can play a role to support them.

Protecting children online is possible, provided we invest in children as rights holders and actors. An informed child, with the necessary means, who fully participates in this process, will result in a child connected and able to protect himself/herself and his/her peers.

Participation rights imply a degree of self-determination, albeit in accordance with the child's age and maturity, which is much closer to the notion of civil and political rights previously reserved for adults. However, participation in the modern media without certain conditions and rules under which it may take place runs into dead ends. What's the use of urging young citizens to 'actively take part in society life' if the access to society's institutions is blocked or when tools that one needs to actively take part are lacking. Such situation often takes place while protecting children's rights is interpreted as 'protecting them from harm'. According to the Convention, children's participation rights include the right to be consulted in all matters affecting them (art. 12)⁹. They also have the right to freedom of expression (art. 13), the right to freedom of thought, conscience and religion (art. 14) and the right to freedom of peaceful assembly (art. 15). All these rights refer also to the child's use of the internet. However, these issues receive much less attention than children's right to protection online. While we examine art. 13 we notice that it is particularly relevant to the internet in its reference to fundamental freedom of expression. This article indicates that children should have the freedom 'to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, or in print, in the form of art, or through any other media of child's choice.' In fact, Article 13 – the right to have an opinion and have it respected – is recognized as one of the four guiding principles underpinning the implementation of the Convention.

But what about all the problems of cyberbullying, sexting¹⁰, hate speech etc.; how to combine the contingent freedom included in art. 3¹¹, a cornerstone of the

⁹ *The views of the child (art 12)*: Children should be free to have opinions in all matters affecting them, and those views should be given due weight "in accordance with the age and maturity of the child". The underlying idea is that children have the right to be heard and to have their views taken seriously, including in any judicial or administrative proceedings affecting them.

¹⁰ Sharing of sexualized images or text via mobile phones, A. Lenhart, *Teens and Sexting, and SaferNet Brasil Surveys*, 2009, p.75.

¹¹ *Best interests of the child (art. 3)*: When the authorities of a state take decisions which affect children, the best interests of children must be a primary consideration. This principle relates to decisions by courts of law, administrative authorities, legislative bodies and both public and

CRC which states that *in all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration*, with protection against various harms hidden online? Some help comes from Art. 18 which states, that child must also respect the rights of reputation of others, and responsibility for the child upbringing is put on parents. Since children may meet anyone and go anywhere online, Art. 15's reference to freedom of association is very much applicable to the internet.

We can see now that child's right to participate in modern world activities online (freedom of thought, expression, assembly and association) and society's efforts to protect them there can come into conflict. Restricting child's access to content that is potentially harmful for them should not cover restricting social networking services settings (such practices take place in many countries). However, it is still unclear when rights must be limited by responsibilities.

The protection response needs to strike a balance between the right to protection from all forms of violence, sexual abuse and exploitation, and the right to information, freedom of expression and association, privacy and non-discrimination, as defined in the CRC and other relevant international standards. That balance must be anchored in the best interests of children as a primary consideration, the right to be heard and taken seriously, and recognition of the evolving capacities of children and young people. It is unlikely ever to be possible to remove all the risks to children and young people that exist in the online environment. Moreover, beyond a certain point, attempting to do so could threaten the very essence of the internet and its multiple benefits.

It must be kept in mind that there are major differences between risk and harm online as well as offline. Teachers, parents as well as the society as a whole need to keep these distinctions clear. Certain types of activity may involve risks that do not necessarily result in harm to children and young people. This is relevant to both real and digital world. Swimming or riding a bicycle may confer benefits but also involve risks and, under certain circumstances, might expose a child to harm. Most significantly, as regards the internet, there is no easy line that can be drawn between activities leading to benefits and those leading to risks¹².

It seems that online risks can be minimized provided there are external mechanisms to regulate the environment, strong and supportive parental relationships, together with knowledge, skills and awareness that enable the child or young person to navigate the online environment effectively.

The responsibility to protect children in the online environment should not be borne only by parents and children. Policymakers, professionals, such as teach-

private social-welfare institutions. This is, of course, a fundamental message of the Convention, the implementation of which is a major challenge.

¹² B. Lobe et al. (with members of the EU Kids Online network), *Cross-National Comparison of Risks and Safety on the internet: Initial analysis from the EU Kids Online survey*.

ers and social workers, law enforcement agencies and the private sector all have a role in creating a safe external environment that allows children and young people to benefit from the use of modern technologies without experiencing harm.

Children's access to the internet should neither be excluded nor marginalized. The demand on children to accommodate to supervision, to rules, to procedures must go along with education about their rights, rights of the others and above all the threats. Children's use of the internet and their behaviour and vulnerabilities online differ according to their age. To be effective, protection strategies need to incorporate measures and messages appropriate to different ages and levels of understanding. It is nonetheless the case that by and large children and young people are often the best experts in relation to their own ICT usage.

There is no question that effective protection strategies require children's participation, particularly that of adolescents, in both their design and implementation, as well as the empowerment of parents and other adults who work closely with young people, such as teachers, to enable them to support and understand children's use of ICT and the risks and hazards that they may encounter. This is both a pragmatic recognition of reality and a position based on human rights principle. A rights-based approach to participation requires that children are assisted in not only expressing their views but also in forming them.

In general, there are widely differing perceptions among children and young people of the dangers associated with the internet. While there is little comparative research available to provide clear evidence on how different perceptions arise, these seem to relate to availability of information, location of use and awareness of safe reporting mechanisms.

From the point of view of children's rights cutting them off internet is not acceptable, since it is not in the best interest of the child to be cut off from modern media. Children do not analyze such situation thoroughly from the standpoint of hypothetical (according to them) threat of participation. This is a very significant sign that should lead us to the conclusion that as children are able to access the internet in more and more ways, it is important to realize that e-safety is not about banning them from using certain types of modern technology. It is about empowering them and providing the learning situations that will enable them to develop the behaviour they need in order to stay safe when they are online.

Absolutely crucial in combating children's rights in internet is prevention through empowerment. Empowerment should be founded on a balance approach between protection and participation where children are the drivers of a safe and participatory digital world. Empowering children, teachers and parents in the new media environment is essential. This is about prevention through a learning process and not the hard way, by a bad experience. Prevention is a key element of a comprehensive, rights-based child protection strategy. Preventive measures are effective if they tackle the multiple facets of child vulnerability, building in a sustainable manner on the full range of policy instruments, including legislation, social policy,

international cooperation and capacity-building. Many awareness raising and educational initiatives to protect children online are implemented in most European countries with the aim to empower children, parents and other relevant groups. A large variety of means are used to reach out and convey messages to selected populations such as children, educators and parents. They include, for example, outreach programs, websites, online games and other interactive tools, brochures, press, radio and TV ads.

A premise which is common to all recommendations concerning the issue of safe internet is that children have the right to be protected with as much determination in a virtual environment as in the physical world, therefore, public authorities are responsible for making decisions, designing laws and policies and/or ensuring that they are enforced. They must become involved in the development and implementation of public policies and institutional good practices which seek to protect and defend the rights of children in this context.

In Europe it is recommended that national awareness-raising campaigns be carried out, targeting parents, teachers and organizations of underage persons, or those who work with them, and the general public, in order to create an awareness of the advantages of using ICTs safely and responsibly, as well as of the risks entailed by careless and abusive use.

According to the EU and Council of Europe recommendations children must be provided with information regarding how to protect them, and the strategies which children are already using for their self-protection must be strengthened and disseminated. It is also recommended that education for the media should be carried out in schools and homes, training teenagers to adopt a critical attitude as receptors and producers of content in the various formats the means of communication make available. The responsible use of technology should be included in the school's programs in order to mainstream the problems arising from its use.

Examples of preventive measures include the organization of educational and awareness campaigns focusing on how children can protect themselves receiving help to understand harm associated with internet use. Awareness-raising is a central element of European internet safety policy. Insafe's extensive network of Awareness Centers is the principal platform by which internet safety is made known. Many of the issues arising from findings in the EU Kids Online survey¹³ unsurprisingly relate to awareness-raising activities, relating variously to the form and content of internet safety messaging, priority target groups and areas of risk that require particular attention.

An important conclusion coming from the EU Kids Online annual reports is that empowerment rather than restriction of children's usage and activities online is likely to be a more effective focus of internet safety messaging. Given the increasing trend towards more independent and privatized uses of the internet through

¹³ See: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/EUKidsOnline/EU%20Kids%20III/reports/D64Policy.pdf>.

increasing mobile access, as well as the ever younger age of children's first internet use, Awareness Centers may need to focus efforts on fostering a sense of self-responsibility among children while targeting. Specific safety messages with regard to mobile devices and other platforms are required as is a special focus on younger children as internet users and with appropriate resources tailored to their needs.

It is above any doubt, that we need to guide our children to become responsible, informed and critical participants – users, creators and distributors of content – on the internet and in the information society in general. In order to provide a comprehensive and practical approach to the role of the internet in educational process on the continent, the European Union as well as the Council of Europe has adopted a number of initiatives to raise awareness about the new challenges and opportunities in fighting online threats and to help share best practices across different sectors. Let me refer to one of the oldest and the most experienced initiative – the *Safer Internet Program*.

The Council of the European Union undertook its first initiative against illegal content on the internet in 1996, by adopting the action plan for combating racism and xenophobia¹⁴. In 1997 the EU Telecoms Council adopted the resolution on illegal and harmful content on the internet¹⁵. In 1999 the European Parliament and the Council of the European Union adopted the Action Plan on promoting safe use of the internet followed by the Council *Decision on a multiannual action plan on promoting safer use of the internet*¹⁶. The first edition of the *Safer Internet* program was scheduled for the years 1999–2002. One of the major goals of the *Safer Internet* project has been to raise the awareness among all internet users on how to use the web safely and efficiently. Within the program national awareness nodes¹⁷ have been set up across Europe, focused on raising the internet users' awareness of the threats which may be potentially encountered in the web. Another initiatives funded under *Safer Internet* program have been *Hotlines* dedicated to receiving reports about illegal content on the internet. *Hotlines* from different countries are united in the INHOPE (International Association of Internet Hotlines) that was founded in 1999¹⁸. Since then the project has been running in cycles¹⁹. In 2014 a new program

¹⁴ European Commission (1996) Illegal and harmful content on the internet. COM(96) 487. Brussels.

¹⁵ Green paper on the protection of minors and human dignity in audiovisual and information services, COM(97) 570. Brussels.

¹⁶ See www.europa.eu.int/comm/information_society/. See also Commission, *An action plan on promoting safe use of internet* (COM (97) 582) and Council recommendation 98/560 on the development of the competitiveness of European audio-visual and information services industry by promoting national frameworks aimed at achieving a comparable and effective level of protection of minors and human dignity and Commission Reports thereon – COM (2001) 106, COM (2003) 776).

¹⁷ See: <https://www.betterinternetforkids.eu/portal/practice/awareness>.

¹⁸ See: <https://www.inhope.org>.

¹⁹ For more detailed information on the EU's Safer Internet Programs see: <http://ec.europa.eu/saferinternet>; see also: ICT Coalition (2012) Principles for the safer use of connected devices and

cycle in the EU has started which runs until the year 2020. For the next years the instrument which allows funding Safer Internet activities is the *Connecting Europe Facility* (2014–2020)²⁰. It is a mechanism for investing into EU infrastructures in the areas of transport, energy and telecommunications networks. By the end of the year 2014 the European Commission concluded a study which benchmarks Safer Internet policies in the Member States. It was the first time that such national policies were evaluated on the EU level. The logic of the *Connecting Europe Facility* is to slowly increase funding for central European services in the Safer Internet area and to decrease funding for the national service infrastructures; the latter concerns primarily the Safer Internet Centers. It is therefore necessary that member states become aware of their political and financial role in this respect.

Safer Internet policy is, however, not only a task of the European Union. Protecting children when using media is an integral part of national youth protection policies. Due to the transnational nature of the internet there are issues which can be better dealt with at EU level; that is where the Commission takes its responsibilities. For example, child sexual abuse images are being spread widely over the internet; international cooperation to tackle this crime is crucial. But, in many areas the EU is not the competent body. For example, the best place to make all children acquainted with a safe use of the internet is school. This implies modifying curricula and training a high number of teachers. This is a national task.

There exist considerable differences across Europe in terms of the frequency with which children and youth use the internet and the incidence of risks that children encounter in relation to their internet use. Over and above country differences, an important finding is that the more they use the internet, the more they gain benefits but also the more they encounter risks²¹. Therefore, there is a big task faced by the policy makers, to find ways in which they can encourage more use of the internet not resulting in greater harm.

I would like to address a couple of issues relating to children and youth's safety online in Poland, because Poland is one of the European countries that have seen a massive growth of the internet use, particularly after entering the EU in 2004. Since then, keeping children safe online has become the subject of intensive activity of nongovernmental organizations, as well as public institutions, and Poland took solid steps towards dealing with illegal content and harmful behaviors online on a European scale.

online services by children and young people in the EU. www.gsma-documents.com/safer_mobile/ICT_Principles.pdf.

²⁰ European Commission Information Society, 'Safer Internet Programme: The main framework', Brussels, available at: http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/policy/programme/index_en.htm.

²¹ More information, see S. Livingstone, L. Hadddon, A. Gorzig (ed.) *Children Risk and Safety Online: research and policy challenges in comparative perspective*. The Policy Press, Bristol, 2012.

This problem has been widely considered an important social issue, and has been generating more and more interest among parents, teachers, professionals working with children, and the media.

Polish civil society foundations have been actively engaged in the process of building European framework of protecting children's rights in digital world. From awareness-raising campaigns to hotlines, a wide range of actions have been undertaken to equip children, their families and schools with the skills and tools against the risks of abuse or to report web sites with harmful content.

Almost twenty years ago The Polish Forum for Children's Rights was created. Since its inception, this non-profit organization has been monitoring and implementing the CRC nationally. Children's human rights education and education for democratic citizenship has been at the heart of its work. Forum mission is to advocate for the protection of children's rights as set out in the CRC. Forum has been coordinating numerous actions addressing a wide variety of issues relating to children's and young people not just safer but also better internet, such as privacy in social networking sites, managing online identity, educational strategies and new trends online.

I will just refer in brief to the most important participants of the Polish safe and better internet network. The Polish Safer Internet Centre was established in 2005 and has been run by National Initiative for Children Hotline (NCHF), the team acting within the framework of the Research and Academic Computer Network (NASK). The Centre undertakes activities aimed at improving the safety of children and youth using the internet and new technologies. Every year the special program *School of safe internet* certifies schools which have implemented a safe online environment for their students. This program has been created to prevent online harassment, sexual offenses, and access to harmful content and inadvertent release of personal data. The aim is to educate children, teachers and parents. It offers field events and educational workshops for young people. A number of actions related to the problem of child abuse, including conferences, training programs and social campaigns have been implemented. One of these actions is organization of an International Safer Internet Day²², an initiative of the European Commission *Safer Internet Program*. It has been organized annually for already eleven years and aims at voicing the problem of online safety and at promoting initiatives fostering safe access of children and young people to the internet resources. The Polish Safer Internet Day organizers encourage schools and other institutions to undertake educational actions locally for promoting children's internet safety. In 2014 the day was organized under the motto "*Let's create a better internet together*", marked an annual opportunity to engage in making the internet a safe and a better place for children and young people. It is just one example that shows the engagement of numerous partners in one aim – education of the most vulnerable members of the society – children. Safe and security online program brings special educators to

²² More information see: www.saferinternetday.org.

schools to help children learn how to protect themselves online. Consultants offer schools e-safety training to promote '*a better internet together*'.

Within the European Commission's program *Safe Internet Plus*²³ the project Polish '*Safeinternet*' was launched in 2006. Since then the program has been conducted by Consortium Awareness. In its activities the Coalition has been cooperating with a number of public institutions, such as: Ministry of National Education, Ministry of Labour and Social Policy, Ministry of Internal Affairs and Administrative and the Ombudsman for Children's Rights. The project aims at raising awareness of the public, as well as reducing new media related threats in Poland (linked mainly to the internet). For that reason one of the most important Consortium's objectives is to educate children, teenagers and parents on safe internet use, as well as to enhance the professional's competence at improving the internet safety.

The Polish Coalition for Child Online Safety is a multi-stakeholder online forum that gathers about 750 members such as schools, NGOs, governmental institutions, as well as industry partners who support activities of the Polish Safer Internet Centre²⁴. Its aim is the wide possible dissemination of knowledge about safe use of the internet and promotion of educational resources on online safety. This online forum has been able to share expertise and best practice on key policy areas related to child online safety in order to become more effective in promoting a child's rights protection focus in relation to the internet and new emerging technologies. Two key guarding principles as relevant to the way the Polish authorities progresses decision making in relation to children and cyber safety have been identified by the coalition:

- The best interest of the child: laws and actions affecting children should put their best interest first and benefit them in the best possible way,
- Children and youth participation: children and young people have the right to have their say in decisions that affect them and to have their opinions taken into account.

In order to inform young users about the risks of interference with their physical and moral welfare in online environments which necessitates special protection, a number of the Polish non-governmental organizations are directly involved in providing young internet users with child-friendly and accessible means of reporting alleged abuse and exploitation on the internet and making complains through information services such as telephone and the internet help-lines. In this way the young users are provided with advice and support in using these services with due regard to their confidentiality and anonymity.

The issue of safe internet for children and their rights to information is a very topical and closely connected with the activity of the *Nobody's Children Foundation (NCF)*²⁵. It is a non-profit non-governmental organization which provides

²³ More information see: <https://plus.al/en/safe-internet>.

²⁴ See: http://www.canee.net/files/safer_internet_program.

²⁵ More information see: www.fdn.pl.

a broad scope of assistance for abused children, their families and caregivers. NCF mission is to advocate the effective protection strategies that require children's participation, particularly that of youth, in both their design and implementation. The empowerment of parents and other adults who work closely with young people is also required to enable them to support and understand children's CT use and the risks but also opportunities they may encounter online. Since the child's right to be heard and taken seriously is one of the fundamental and guiding principles of the CRC, the NCF set special emphasis on that wherever possible, children should be supported by independent counseling such as *kids help lines*. The Foundation runs several advocacy centers for abused children and has organized and implemented a large number of projects related to the problem of child abuse, including conferences, training programs, and social campaigns. Since 2003, in the response to the increasing popularity of social networking services among very young children the *Nobody's Children Foundation* has undertaken a variety of initiatives aimed at reducing internet-based threats, targeted primarily at the youngest internet users. *Sieciaki* is an educational project targeted at internet users aged 6–12. It aims at promoting knowledge in the field of the internet use and its users take part in the educational games, quizzes and competitions, which offer field and educational events. *Sieciaki on Holidays* is an important part of this project. Running annually since 2006, the campaign consists of a team of young animators travelling around Poland, organizing outdoor events on internet safety in popular holiday destinations. The main goal of the campaign is to teach young children, through games and other activities, how to be safe online as well as how to deal with dangerous situations on the net and where to seek help in case of online-related problems. FDN, in conjunction with the Orange Foundation has also created a new educational project for even the younger children. The *Necio* project targets 4- to 5-years-old children and their parents. The project main component is a special web side with the child-friendly animation videos, games and the basics of computer use. The host of this site is Necio, a friendly robot character who guides young users through the process of learning what the internet is, how to surf safely, how to communicate safely online and where to find secure web side. The *Be-friend your child* project is dedicated to parents of primary school children. The educational tool consists of several animated cartoons which describe some internet-related issues that may be encountered in daily parental life. The tool addresses such topics as dangerous contacts, malicious online content, parental control tools, balance between a child's online and offline, and mutual learning of new technologies.

The Foundation has also conducted numerous surveys on children's behavior on the internet, as part of FDN's research program. Since February 2004 the Foundation has carried out a national social campaign: *Child in the Web*. It was the first attempt to convey message on internet safety to the Polish society. Simultaneously the media part of the campaign was carried out under the slogan "*You never know who is on the other side*". The campaign was aimed at drawing the

public attention to the threats related to the internet use by children and at promoting, among the children, young people and parents attitude fostering the safety of young internet users. The first edition of this campaign run in 2004–2005 and was noticed by over 70% of Poles. It provoked public debate on the problem of child grooming on the internet. The campaign was acclaimed not only in Poland, but also in other countries. It was successfully replicated in Bulgaria, Albania, Czech Republic, Moldova and Latvia. Since 2005, the *Child on the Web* campaign has been a part of the European Commission's safer Internet Program. Moreover, FDN has provided numerous training programs for professionals – police officers, prosecutors, judges-focusing on the problem of internet-based child sexual abuse, and has published a range of materials related to this issue.

All of the above activities have been conducted within FDN's program: *Academy of Internet Safety* and in the close cooperation with the Polish Safer Internet Centre and the Polish Coalition for Children online. The ground for their mode of action has been the European Commission's program *Safer Internet* and *Safer Internet Plus*.

These available programs aim at helping children to understand the basic concept of human rights and how to respect the rights of others. Special school materials have been prepared and used by young people themselves to train other students on the safe use of the internet. This has been an interesting experience of peer education and child participation launched in the awareness-raising campaign *Child in the Web*. This campaign has been wide spread all over the country due to the exceptional engagement of eight national and local TV stations, nineteen radio stations, over thirty newspapers and four biggest Polish internet portals.

These programs are intended to help young users of the digital communication to develop sufficient knowledge about democratic values, human rights and the importance of solidarity, tolerance and participation in a democratic society. It is necessary to look at education through this modern technology as an important part of civic education. Through human rights education online, young people are becoming more able to practice skill and attitude that empower them to enjoy and exercise their rights, and to respect the rights of others. The guideline adopted by the Polish school system play a central role in preparing young people to understand, cherish and claim human rights.

The overriding goals of the Polish non-governmental organizations working on the use of children and youth rights to express their views, to participate in society as well as in the decisions affecting them by means of the internet and other ICTs cover the following areas: internet governance and online child protection, fight against any material violating child rights online, identification and protection of child victims of sexual and other abuse online, protection and prevention measures in children's use of interactive technologies and children's participation in policy development.

Conclusion

This paper sought to outline the key issues focused on protecting child safety and child rights, and empowering youth through digital citizenship. In my opinion we should view youth as participants and ultimately stakeholders in positive internet use rather than potential victims. For that reason it is so crucial to empower them to protect themselves. Giving children the tools to protect themselves against threats on the internet and become more aware of their responsibilities is probably the most effective way of safeguarding children's rights on the internet. However, equally important is to act preventatively by raising their awareness about potential risks and long-term consequences of sharing personal information on the internet. We, as the democratic society, are obliged to teach young generation and help them to understand their responsibilities when it comes to cyber-security.

Nowadays it is crucial to redefine online safety. It needs to be seen in the context of participatory culture and democracy, and should not be equated with the "deleting predators". For the reason that online safety for so long has been made equal with the "deleting predators", such attitude can't really help youth deal with the complexities of their online/offline social, cultural or political lives, it's in danger of becoming irrelevant to them. That places "online safety" in danger of becoming a barrier rather than a support for young people's constructive and enriching use of social media and technologies. If that happens, it also becomes a barrier to their full participation in participatory democracy and culture. Although the social web itself isn't participatory democracy it has clearly become an important tool of it, and, as such, needs to be part of citizenship and media literacy education. An important part of democratic education must be what it means to be a good citizen, whether 'digital' or otherwise. Any discussion of digital citizenship needs to include rights as well as responsibilities. When it comes to children, those rights are actually codified by the UN CRC. The rights outlined in the CRC cover a wide variety of issues but are very clear when it comes to child's free speech, right to access media, right of assembly and right of privacy.

We need to keep in mind that teaching new media literacy must include critical thinking about what is said, produced and uploaded. The important element of this policy ought to be encouraging the social media industry to engage in best business practices, including promoting good citizenship in the communities they run being responsive to user complaints, and making their response process transparent to users.

While observing the line of ongoing discussion relating to education for democratic citizenship one can notice that more and more attention has been given to the rights. The basic idea is to explore how to protect children against potential harm online in ways that don't take away their free speech rights, their rights to explore all the amazing resources available online. Nevertheless, still too often, in

the interest of protecting children, they are denied the right to access certain content and express themselves online.

In sum, more attention to the youth's civil and political rights in a digital context is needed. Governments can, through policy initiatives, help to further awareness of the implications of the internet for the exercise of rights of freedom of expression, protection and safety in a digital context. Support for international efforts to secure better realization of children's digital rights, for example, in the Internet Governance Forum and in the work of the UN Committee on the Rights of the Child should be facilitated through inter-governmental cooperation. It is also important in this context to ensure effective and meaningful representation of young people's perspectives in debates on emerging models of internet governance.

Andrzej Chodyński

ODPOWIEDZIALNY BIZNES W INTEGRUJĄCEJ SIĘ EUROPIE – ASPEKTY KULTUROWE

Wprowadzenie

W proces integracji europejskiej wkomponowują się podmioty gospodarcze – powszechnym zjawiskiem staje się fakt, że podmioty te działają równocześnie w wielu państwach europejskich. Ekspansja odbywa się jednak w oparciu o różne ścieżki rozwojowe. Na wejście do kolejnych państw europejskich decydują się przedsiębiorstwa funkcjonujące w konkretnym kraju w Unii Europejskiej, ale mamy także do czynienia z powszechnym zjawiskiem polegającym na tym, że na rynku Unii Europejskiej działają korporacje o charakterze globalnym. Do rozwiązania pozostaje problem dostosowania działań korporacji do warunków panujących na rynkach europejskich. W literaturze przedmiotu temat ten jest szeroko opisywany w ramach strategii internacjonalizacji przedsiębiorstw (korporacji). Szczególnie wiele uwagi poświęca się aspektom kulturowym internacjonalizacji oraz etapowości wchodzenia na kolejne rynki. W oparciu o wspólny zbiór wartości formułowane są koncepcje zarządzania podmiotami gospodarczymi nastawionymi na realizację celów społecznych i respektowanie potrzeb przyszłych pokoleń. W szczególności mamy do czynienia z koncepcjami odpowiedzialnego biznesu. Tego typu biznes realizuje nie tylko cele ekonomiczne, ale także – wychodząc poza zakres istniejących wymagań – cele społeczne i ekologiczne. Rozwiązania te nawiązują do koncepcji zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Na poziomie podmiotów gospodarczych koncepcja równoważenia (*sustainability*) jest traktowana jako

zbliżona lub niemal tożsama z koncepcją społecznej odpowiedzialności biznesu (przedsiębiorstw) – CSR (*corporate social responsibility*). W praktyce mamy do czynienia z dość powszechną realizacją koncepcji CSR przez korporacje.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że międzynarodowe korporacje stanowią organizacje o dużym wpływie politycznym i społecznym, zaś ich działania społecznie odpowiedzialne są lokowane w obszarze wpływu politycznego¹. Przy podejmowaniu bieżących decyzji jako sposób docierania do informacji niezbędnych do budowania wizji rozwojowej w perspektywie średnio- i długookresowej przydatny może być *foresight*. Charakteryzuje się systematycznością i myśleniem przyszłościowym. W kontekście zrównoważonego rozwoju cechuje się antycypacją, partycypacją, kontekstem społecznym, sieciami partnerskimi, długookresową perspektywą oraz kulturą myślenia o przyszłości. W przypadku *foresightu* regionalnego uwzględnia się integrację interesariuszy skupionych wokół wspólnej wizji rozwojowej². Ze względu na fakt, że interesariusze są mocno wkomponowani w koncepcję CSR, to *foresight* można wykorzystać w decyzjach z nią związanych. W kontekście integracji europejskiej rozumienie regionu można wiązać z obszarami wykraczającymi poza teren jednego kraju, a interesariusze często mają charakter ponadnarodowy. W związku z tym sędzę, że realizacja CSR w oparciu o oczekiwania tych interesariuszy może służyć wzmocnieniu integracji europejskiej. Warto także podkreślić, że Komisja Europejska wskazuje wpływ CSR na konkurencyjność poszczególnych krajów, mając na uwadze wzrost kapitału społecznego, innowacyjności oraz kapitału ludzkiego³. Związek realizacji CSR z konkurencyjnością poszczególnych krajów potwierdzono w oparciu o badania w 19 krajach (w tym należących do Unii Europejskiej) przeprowadzonych w latach 2001–2006. Wpływ środowiska krajowego na odpowiedzialność przedsiębiorstw i realizację odpowiedzialnych praktyk analizuje się w oparciu np. o *National Corporate Responsibility Index* (NCRI). Do badań dotyczących społecznych działań na bazie CSR i innowacyjności poszczególnych państw wykorzystuje się z kolei narzędzie *National Corporate Social Performance* (NCSP), wskazując na znaczenie kultur poszczególnych krajów⁴.

Celem pracy jest zaprezentowanie poglądu o wpływie dużych podmiotów gospodarczych realizujących założenia społecznej odpowiedzialności biznesu i zrównoważonego rozwoju na procesy integracyjne w Unii Europejskiej w oparciu o przesłanki kulturowe. W opracowaniu wykorzystano krytyczny przegląd

¹ Zarządzanie międzynarodowe. Teoria i praktyka, red. K. Oblój, A. Wąsowska, Warszawa 2014, s. 38, 41.

² H. Pachciarek, M. Szarek, *Koncepcja foresight w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2014, 3 (50), s. 89–98.

³ European Commission, *Communication from the commission on the European competitiveness report 2008*, Brussels EC, oraz European Commission: *European competitiveness report 2008*, Luxembourg EC.

⁴ I. Boulouta, Ch.N. Pitelis, *Who needs CSR? The impact of corporate social responsibility on national competitiveness*, „Journal of Business Ethics” 2014, Vol. 119, No. 3, s. 349–364.

poglądów związanych z koncepcjami zrównoważonego biznesu i CSR oraz ich powiązaniami z wartościami zawartymi w kulturze krajów Unii Europejskiej.

CSR i *sustainability* w koncepcji odpowiedzialnego biznesu

Organizacje są postrzegane jako odpowiedzialne, jeśli spełniają oczekiwania społeczne. W przypadku organizacji biznesowych, spełnienie tych oczekiwań w pierwszej kolejności odnosi się do ich interesariuszy, z podkreśleniem znaczenia odpowiedzialności niewymuszonej, dobrowolnej. Zdaniem Elżbiety Tarkowskiej odpowiedzialny biznes, uwzględniając w swojej działalności gospodarczej interesy społeczne, wartości ekologiczne oraz zasady etyczne, nie rezygnuje z realizacji własnych interesów⁵. Wskazuje się, że odpowiedzialność przedsiębiorstwa można wiązać nie tylko z odpowiedzialnością wobec wszystkich interesariuszy, ale także realizacją koncepcji zrównoważonego rozwoju, potrójnego fundamentu (*triple bottom line*), a także *sustainability business*⁶, opierających się na równoczesnej realizacji celów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych.

Sustainability, rozumiana jako równoważenie, dotyczy także przedsiębiorstw. Minyu Wu wskazuje, że pojęcie *sustainability* wywodzi z tzw. raportu Brundtland (WCED, 1987), zaś odnosząc się do poziomu przedsiębiorstwa, wyraża pogląd, że *corporate sustainability* jest koncepcją podobną do CSR. Niektórzy autorzy uznają je nawet za tożsame. Podkreślając podobieństwo idei, zwraca się uwagę, że geneza ich rozwoju była różna⁷. Zbliżony pogląd wyrażają Neil Thompson i współpracownicy, którzy podkreślają, że założenia *sustainability* pochodzą od *sustainable development* (według *World Commission on Environment and Development*, WCED, 1987)⁸. CSR jest także traktowana jako wkład biznesu w realizację zrównoważonego rozwoju⁹. Społeczną odpowiedzialność biznesu można wiązać z koncepcją zrównoważonego rozwoju lub eksponować nacisk obywatelski związany z respektowaniem praw człowieka i budową społeczeństwa

⁵ E. Tarkowska, *Bogactwo i ubóstwo jako problem etyczny*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, red. W. Gasparski, Warszawa 2013, s. 44–52.

⁶ A. Chodyński, *Odpowiedzialna przedsiębiorczość a relacje z interesariuszami w modelach biznesu*, [w:] *Biznes odpowiedzialny wobec interesariuszy*, red. A. Chodyński, Kraków 2013, s. 11–32.

⁷ Minyu Wu, *Sustainability as stakeholder management*, [w:] *Critical studies on corporate responsibility, governance and sustainability*, Vol. 3: *Business and sustainability: concepts, strategies and changes*, ed. G. Eweje, M. Perry, Bingley 2011, s. 221–239.

⁸ N. Thompson, K. Kiefer, J.G. York, *Distinctions not dichotomies: exploring social, sustainable, and environmental entrepreneurship*, [w:] *Advances in entrepreneurship, firm emergence and growth*, Vol. 13: *Social and sustainable entrepreneurship*, ed. G.T. Lumpkin, J.A. Katz, Bingley 2011, s. 201–229.

⁹ M. Spence, J. Ben Boubaker Gherib, V. Ondoua Biwolé, *Sustainable entrepreneurship: is entrepreneurial will enough?*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 99, No. 3, s. 335–367.

obywatelskiego. Jako trzeci pogląd – wskazuje się na samoregulacyjne działania biznesu, z uwzględnieniem aspektów etycznych¹⁰. Nie negując znaczenia wymiaru ekonomicznego, kultura związana z CSR skupia uwagę na zrównoważeniu (*sustainability*) obszarów: społecznego i ekologicznego (*environmental*)¹¹. Realizacja *sustainability* w korporacji jest zależna od występujących systemów wartości i wiąże się z kulturą organizacji. Różne formy *corporate sustainability* mogą występować na kolejnych etapach rozwoju organizacji i mogą osiągać różne poziomy¹². Kultura organizacyjna wpływa także na rozumienie tego pojęcia – odbywa się to poprzez różne akcentowanie znaczenia aspektu ekonomicznego, społecznego i ekologicznego w ramach *corporate sustainability*. Kultura może bowiem podkreślać wartości hierarchiczne i biurokratyczne czy świadomość znaczenia praktyk korporacyjnych w odniesieniu do orientacji na cele organizacji¹³.

Koncepcja CSR i jej realizacja

Realizacja koncepcji CSR ma charakter globalny, implementacja odbywa się w oparciu o założenia przyjęte w skali globalnej pod patronatem organizacji międzynarodowych, w tym ONZ. W dyskusjach podkreśla się jednak, że słabością proponowanych rozwiązań jest fakt, że przyjęty wspólny system wartości nie znajduje jednoznacznej akceptacji w krajach wyraźnie zróżnicowanych kulturowo. W tej sytuacji realizacja CSR powinna relatywnie łatwiej następować w krajach o mniejszym zróżnicowaniu kulturowym, jak ma to miejsce w przypadku integrującej się Europy. Istotna w takim razie może być odpowiedź na pytanie o zróżnicowanie kultur krajów Unii Europejskiej i funkcjonujących przedsiębiorstw. W analizie tej przydatne mogą wyniki uzyskane metodą (w programie) GLOBE. W dalszym jednak ciągu aktualny pozostaje problem dostosowania kulturowego korporacji globalnych do warunków krajów Unii Europejskiej. Koncepcja CSR w szczególności podkreśla rolę interesariuszy. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rolę szczególnego interesariusza, jakim jest państwo. W roku 2010 w aż 19 spośród 100 największych firm na świecie istotnym akcjonariuszem było właśnie państwo¹⁴. Sądzę, że stopień realizacji koncepcji CSR może być uzależniony od kilku istotnych kwestii:

¹⁰ J. Klimek, *Společna odpowiedzialność biznesu w Polsce*, Toruń 2012, s. 323–326.

¹¹ F. Duarte, *Working with Corporate Social Responsibility in Brazilian companies: The role of managers' values in the maintenance of CSR cultures*, „Journal of Business Ethics” 2010, Vol. 96, No. 3, s. 355–368.

¹² M. van Marrevijk, M. Werre, *Multiple levels of corporate sustainability*, „Journal of Business Ethics” 2003, Vol. 44, No. 2/3, s. 107–119.

¹³ M.K. Linnenluecke, S.V. Russell, A. Griffiths, *Subcultures and sustainability practices: the impact on understanding corporate sustainability*, „Business Strategy and the Environment” 2009, Vol. 18, No. 7, s. 432–452.

¹⁴ *Zarządzanie międzynarodowe. Teoria...*, s. 37.

- wpływu bliskości geograficznej, poznawczej, społecznej, instytucjonalnej i (niekiedy traktowanej jako oddzielna) organizacyjnej¹⁵ oraz relacyjnej¹⁶. Występuje też podział na bliskość geograficzną (która odnosi się nie tylko do przestrzeni geograficznej, ale także do wymiaru społecznego), przemysłową (podobieństwo i/lub komplementarność technologiczna), kulturową, organizacyjną i instytucjonalną. Sądzę, że z punktu widzenia integracji europejskiej szczególnie ważna jest bliskość kulturowa, która wiąże się z podobieństwem wartości, postaw oraz norm. Z kolei bliskość organizacyjna odnosi się do podobieństwa zasad koordynacji działań w organizacjach. Bliskość instytucjonalną charakteryzuje fakt, że aktorzy należący do wspólnoty korzystają z tych samych reguł postępowania.
- rozpatrywania integracji europejskiej i działających organizacji z uwzględnieniem pojęcia „terytorium”, które ze względu na swój dynamiczny, aktywny i czynny względem przedsiębiorstw w nim działających charakter wpływa na integrację podmiotów i stanowi warunek ich zakorzenienia. Dotychczasowy wymiar („przestrzeń”) jest postrzegany jako wykazujący charakter bierny, statyczny lub neutralny. Przestrzeń jest traktowana jedynie jako miejsce występowania mechanizmów rynkowych, a po wyczerpaniu pozytywnego oddziaływania określonych czynników związanych z lokalizacją przestaje być atrakcyjna dla inwestorów¹⁷.
- możliwości homogenizacji praktyk organizacyjnych na danym terytorium, w nawiązaniu do teorii instytucjonalnej¹⁸; rozpatrywany jest przymus (oparty m.in. na regułach prawnych, wpływach politycznych, ale także nieformalnych regułach postępowania), imitacje zachowań graczy głównych (jako efekt poszukiwań legitymizacji) oraz presja o charakterze normatywnym (jako pochodna norm profesjonalnych) stanowiąca podstawę tworzenia trwałych instytucji, a więc norm, prawa, regulacji czy zwyczajów (jako społecznych reguł gry)¹⁹.
- możliwości wpływu m.in. na transfer wiedzy i praktyk wewnątrz międzynarodowych korporacji w oparciu o założenia teorii instytucjonalnej; podnoszone jest m.in. w tym kontekście pojęcie dysonansu instytucjonalnego, wywołanego różnicami instytucjonalnymi (normatywnymi, poznawczymi i regulacyjnymi) między krajem pochodzenia i krajem wejścia²⁰.

¹⁵ R. Boschma, *Proximity and innovation: a critical assessment*, „Regional Studies” 2005, Vol. 39, No. 1, s. 61–74.

¹⁶ P. Klimas, *Wymiary bliskości w sieciach innowacji*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 4, s. 16–20.

¹⁷ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Łódź 2005.

¹⁸ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, „American Sociological Review” 1983, Vol. 48, No. 2, s. 147–160.

¹⁹ D. North, *Institutions, institutional change, and economic performance*, New York 1990.

²⁰ *Zarządzanie międzynarodowe. Teoria...*, s. 40.

- zróżnicowania charakterów ładu korporacyjnego w różnych krajach, także Unii Europejskiej: rynkowego (typ anglosaski) lub sieciowego (charakterystyczny dla ładów niemieckiego, łacińskiego oraz japońskiego); można je rozpatrywać w kontekście roli społecznej odpowiedzialności i kultury zwiększonej odpowiedzialności na rzecz wzrostu społecznego zaufania do spółek i realizacji koncepcji interesariuszy (*stakeholders*), mając także na uwadze instytucjonalizację i stopień koncentracji własności korporacyjnej²¹. Zwraca się uwagę na związek CSR z nadzorem korporacyjnym (*corporate governance*). Obserwuje się, że koncentracja własności firm międzynarodowych (*multinational firms*) w Europie powoduje zubożenie ich polityki w zakresie CSR i pogorszenia jej realizacji. Wnioski te wysnuto na podstawie badań prawie 700 firm w 16 krajach europejskich (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria i Wielka Brytania). Do analizy osiągniętej odpowiedzialności wykorzystano dane *Ethical Investment Research Service* (EIRiS)²².
- na realizację CSR, w tym na praktyki CSR wpływ ma zróżnicowanie instytucjonalne w różnych krajach, także europejskich (Unii Europejskiej), wywołane globalną dyfuzją norm i praktyk biznesowych. Ma to wpływ na realizację CSR w globalnych łańcuchach dostaw, ale rozpatruje się ten problem także w łańcuchach dostaw w Europie²³.
- CSR odgrywa pozytywną rolę w przemysłach (firmach) proeksportowych, na skutek oddziaływań zewnętrznych²⁴.

Rozpatrując problemy integracji europejskiej, warto zwrócić uwagę na znaczenie kapitału społecznego i zaufania. Można sądzić, że kapitał społeczny i zaufanie pozwalają na wykorzystanie wspólnego systemu wartości niezbędnego dla realizacji założeń odpowiedzialnego biznesu, którego implementacja nie opiera się jedynie na sformalizowanych zapisach zawartych w dokumentach firmy, ale stanowi punkt wyjścia do ciągłego przyjmowania przez firmy rozwiązań wychodzących naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Takie przekonanie prowadzi do rozwiązań stawiających aspekty odpowiedzialności biznesu jako punkt wyjścia do dalszych rozważań związanych ze sferą ekonomiczną. Zaufanie i kapitał społeczny mogą

²¹ J. Jeżak, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, Warszawa 2010.

²² D. Lammermjant, B. Scholtens, *Ownership concentration and CSR Policy of European Multinational Enterprises*, „Journal of Business Ethics” 2013, Vol. 118, No. 1, s. 117–126.

²³ L. Fransen, *The embeddedness of responsible business practice: exploring the interaction between national-institutional environments and corporate social responsibility*, „Journal of Business Ethics” 2013, Vol. 115, No. 2, s. 213–227.

²⁴ A. Khan, M.B. Muttakin, J. Siddiqui, *Corporate governance and corporate social responsibility disclosures: evidence from an emerging economy*, „Journal of Business Ethics” 2013, Vol. 114, No. 2, s. 207–223.

sprzyjać lokalnemu zakorzenieniu korporacji działających na globalnym rynku. Kapitał społeczny można wiązać z przewagą lokalizacyjną (typ L) w modelu OLI²⁵, opartym na eksploatacji przewagi zasobowej i aktywów firmy, pojęcie to jest także przydatne przy rozważaniach o dystansie psychicznym np. w modelu internacjonalizacji Uppsala²⁶ i koniecznej wiedzy na obcych rynkach. Wynika to z faktu, że poziom zaufania (jako element kapitału społecznego) jest powiązany z inwestycjami w różnych krajach²⁷. Z kolei teoria LLL (*Learning, Linking, Leveraging*) tłumaczy umiędzynarodowienie firm z rynków rozwijających się w procesie pozyskiwania zasobów uczeniem się, realizacją wspólnych przedsięwzięć, aliansami i kooperacją z dojrzałymi przedsiębiorstwami dla ekspansji na rynki dojrzałe²⁸. W badaniach umiędzynarodawiania, w ramach koncepcji zasobowej traktującej przedsiębiorstwo jako wiązkę zasobów, kapitał społeczny stanowi istotną zmienną²⁹. Źródłem kapitału społecznego jest sieć relacji. Tworzenie tego kapitału opiera się na grupie podmiotów społecznych (*entitles*) stanowiących część jakiejś struktury społecznej, ułatwiających działania wspólne w ramach tej struktury. Przy opisie kapitału społecznego uwzględnia się stosunki władzy, normy i zaufanie³⁰. Jako źródła kapitału społecznego wskazuje się zinternalizowane wartości, solidarność grupową, wzajemną wymianę oraz zaufanie³¹. Zaufanie jest postrzegane także jako istotny warunek realizacji CSR³². Podkreśla się przy tym, że warunkiem zaufania może być przestrzeganie wartości uznawanych za wspólne. Przejawiają się one jako normy bądź wspólna przeszłość czy moralność. Wartości odnoszą się stabilnych i długotrwałych wartości podstawowych oraz wartości obowiązkowych. Wartości mogą być wbudowane w osobowość organizacji. Wartości obowiązkowe stanowią uwarunkowane kulturowo i geograficznie minimalne standardy dotyczące warunków pracy. Obserwuje się także wartości aspiracyjne, niezbędne dla rozwoju firmy, oraz wartości samoistne, pojawiające się spontanicznie, bez udziału najwyższego

²⁵ Zarządzanie międzynarodowe. Teoria..., s. 84, 231.

²⁶ J.V. Johanson, J.E. Vahlne, *The internationalization process of the firm: a model of knowledge development and increasing foreign market commitments*, "Journal of International Business Studies" 1977, Vol. 8, No. 1, s. 25–34.

²⁷ S.K. Knack, P. Keefer, *Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation*, "The Quarterly Journal of Economics" 1997, Vol. 112, No. 4, s. 1251–1288.

²⁸ J.A. Mathews, *Dragon multinationals: new players in 21st century globalization*, „Asia Pacific Journal of Management” 2006, Vol. 23, No. 1, s. 5–27.

²⁹ S.L. Newbert, *Empirical research on the resource-based view of the firm: an assessment and suggestions for future research*, „Strategic Management Journal” 2007, Vol. 28, nr 2, s. 121–146.

³⁰ J.S. Coleman, *Social capital in the creation of human capital*, „The American Journal of Sociology” 1988, Vol. 94, No. 1, s. 95–120.

³¹ A. Portes, *Social capital: its origins and application in modern sociology*, „Annual Review of Sociology”, 1998, Vol. 24, No. 1, s. 1–24.

³² A. Chodyński, W. Huszlak, *Determinants of corporate social responsibility (CSR). Implementation in companies*, [w:] *Socially responsible business*, ed. by D. Fatuła, B. Krstič, Kraków 2014, s. 23–42.

kierownictwa. Wartości aspiracyjne podlegają uzupełnianiu³³. Tworzenie zaufania ma swoje odniesienie kulturowe. Obserwuje się wpływ narodowych czynników kulturowych oraz norm i standardów postępowania³⁴.

Uwarunkowania kulturowe CSR

Pojęcie kultury narodowej i organizacyjnej jest obszernie opisywane w literaturze przedmiotu. W publikacji Joanny Mróz omówiono wymiary kultur narodowych proponowanych przez różnych badaczy, mianowicie: dystans władzy (egalitaryzm–hierarchia), orientacja społeczna (indywidualizm–kolektywizm), struktura klasowa, rozwiązywanie problemów, style myślenia (uniwersalizm–pragmatyzm), styl podejmowania decyzji (autokratyczny, demokratyczny), koncepcja osiągnięć (pieniądze–samorealizacja), komunikacja (nisko–wysokokontekstowa), status społeczny (zależny od klasy-rangi), więzi pokrewieństwa, unikanie niepewności, męskość–kobiecość, orientacja czasowa, asertywność, orientacja humanistyczna, równość płci, autonomia–zakorzenienie, mistrzostwo–harmonia, emocjonalność–powściągliwość, stosunek do otoczenia oraz wycinkowość–całościowość (sprawy zawodowe i prywatne). Zanalizowano także występowanie elementów kultury organizacyjnej u różnych autorów, grupując je na trzech poziomach: widocznych i uświadamianych przejawów kultury (artefakty werbalne, behawioralne i fizyczne), norm i wartości oraz na poziomie założeń niewidocznych i nieuświadomionych³⁵.

W literaturze wskazuje się także na inne wymiary, w tym np. na wewnątrz- lub zewnątrzsterowność³⁶. Analizuje się także stosunek do przyrody jako wymiar kultury organizacyjnej. Zakłada się, że albo otoczenie jest kontrolowalne (podejście wewnątrzsterowne), albo – w przypadku zewnątrzsterowności – stosunek do środowiska naturalnego wiąże się akceptacją wpływu otoczenia wraz z założeniem dostosowania się do niego³⁷.

CSR jako koncepcja oparta na tworzeniu pewnych ogólnych reguł postępowania i ujednolicenia zachowań w sferze społecznej i ekologicznej ma problem polegający na tym, że kultury różnych państw i grup państw różnią się między sobą i zachowania oparte o CSR nie muszą spotykać się z powszechną akceptacją.

³³ P. Lencioni, *Make your values mean something*, „Harvard Business Review” 2002, Vol. 80, No. 7, s. 113–117.

³⁴ P.M. Doney, J.P. Cannon, M.R. Mullen, *Understanding the influence of national culture on the development of trust*, „The Academy of Management Review” 1998, Vol. 23, No. 3, s. 601–620.

³⁵ J. Mróz, *Kwestie metodyczne badań kulturowych w organizacjach*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, nr 1 (161), s. 147–161.

³⁶ R. Wolniak, *Czynniki kulturowe w polskich organizacjach*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 11, s. 18–21.

³⁷ M. Rozkwitalska, *Zarządzanie międzynarodowe a modele zarządzania: amerykański, azjatycki, europejski, globalny*, „Organizacja i Kierowanie” 2008, nr 2 (132), s. 79–102.

Z drugiej strony w strefach, w których występuje podobieństwo kulturowe, realizacja zasad CSR może być traktowana jako narzędzie integracji. Należy jednak brać pod uwagę to, że w związku z procesami globalizacji i internacjonalizacji przedsiębiorstw ich oddziały lub filie (działające w ramach korporacji) mogą funkcjonować w różnych strefach kulturowych.

W literaturze przedmiotu występowaniu różnych kręgów kulturowych poświęca się sporo uwagi. Mamy zatem podział na kręgi: anglosaski, germański, nordycki, bliskowschodni, arabski, dalekowschodni, latynoamerykański, latynoeuropejski oraz na państwa o kulturach nietypowych³⁸. Kraje Unii Europejskiej można przypisać do kilku spośród wymienionych kręgów. Zwraca się uwagę na podobieństwo praktyk CSR krajów europejskich: między Włochami i Hiszpanią oraz Belgią i Francją. Pojęcie interesariuszy odnoszone jest w tych przypadkach do interesariuszy pierwszoplanowych, a więc głównie pracowników, dostawców i klientów, we Włoszech odnosi się je czasem do społeczności lokalnej, a dla dużych korporacji dotyczy ono także organizacji non-profit³⁹. Włochy, Hiszpania, Belgia i Francja zaliczane są do kręgu kultury latynoeuropejskiej. Inicjatywą GLOBE – międzynarodowymi badaniami kultur – objęto 62 społeczności, 17 tysięcy menedżerów średniego szczebla w 950 przedsiębiorstwach, w trzech sektorach gospodarki (telekomunikacja, przemysł spożywczy i usługi finansowe). Badania pozwalają na zróżnicowanie kultur zarówno organizacji, jak i społeczeństw, częściowo uwzględnia się także zróżnicowanie kulturowe poszczególnych państw. Na podstawie badań wyodrębniono dziewięć grup krajów podobnych kulturowo (tzw. Cluster Globe) o kulturach: angielskiej, Europy Łacińskiej, nordyckiej, germańskiej, Europy Wschodniej, Ameryki Łacińskiej, Azji konfucjańskiej, Bliskiego Wschodu, Azji Południowej oraz afrykańskiej. Jako wymiary kultury krajów przyjęto: unikanie niepewności, dystans władzy, kolektywizm instytucjonalny, kolektywizm grupowy, równouprawnienie płci, asertywność, orientację przyszłościową, orientację zadaniową i orientację humanitarną. Ta ostatnia związana jest z uczciwością i życzliwością oraz altruizmem. W kulturze angielskiej i w kulturze Europy Łacińskiej występuje dążenie m.in. do wysokiego poziomu kolektywizmu grupowego, orientacji przyszłościowej i humanitarnej oraz równouprawnienia płci. Podobne wyniki uzyskuje się dla kultury nordyckiej. Dla kultury germańskiej obserwuje się wysoki poziom w dążeniu do orientacji humanitarnej, „kolektywizmu grupowego” i unikania niepewności⁴⁰. Orientacja humanitarna, ale także „kolektywizm grupowy” (dotyczy więzi, lojalności i wspólnoty jednostki z rodziną i organizacją; może mieć, jak sądzę, odniesienie do postrzegania roli interesariuszy),

³⁸ S. Ronen, *Comparative and multinational management*, New York 1986.

³⁹ H.J. Schlierer, A. Werner, S. Signori, E. Garriga, H. von Weltzien Hoivik, A. von Rossem, Y. Fassin, *How do european SME owner-managers make sense of „stakeholder management”?: insights from a cross-national study*, „Journal of Business Ethics”, 2012, Vol. 109, No. 1, s. 39–51.

⁴⁰ M. Komor, *Charakterystyka Country Cluster według wymiarów kultury Globe*, „Organizacja i Kierowanie” 2013, nr 2 (155), s. 99–119.

równouprawnienie płci i orientacja przyszłościowa (co można wiązać z odpowiedzialnością za przyszłe pokolenia) mają swoje odniesienie do założeń CSR. Analiza Moniki Klimczok wskazuje, że kraje skandynawskie, Niemcy, Wielka Brytania i Austria są nastawione egalitarnie i demokratyczne, co wiąże się z akceptacją małego dystansu władzy. Duży dystans władzy, przejawiający się m.in. akceptacją silnego zróżnicowania społecznego i majątkowego z podkreśleniem roli władzy występuje we Francji, Włoszech, Belgii, Hiszpanii i Portugalii. Akceptacja ryzyka występuje w kulturze brytyjskiej, irlandzkiej, szwedzkiej i duńskiej. Krajami unikającymi ryzyka są: Grecja, Portugalia, Niemcy, Austria, Francja i Włochy. Kultury: francuską, holenderską i angielską cechuje indywidualizm, a kulturę Grecji i Portugalii – kolektywizm.

Kultury kobiece, nastawione m.in. na bezpieczeństwo i stosunki międzyludzkie, są charakterystyczne dla państw skandynawskich i Holandii. W Austrii, Niemczech i Wielkiej Brytanii występuje kultura męska, nastawiona na agresywność i sukces⁴¹. Według Radosława Wolniaka w Polsce jako dominujące tendencje można wskazać: kolektywizm, osiąganie statusu, zewnątrzsterowność, negatywny stosunek do niepewności i mały dystans wobec władzy⁴². To, że kulturę polską cechuje wysoki wskaźnik unikania niepewności, średni indywidualizm oraz niski wskaźnik orientacji długookresowej, zbliża nas do kultury japońskiej bardziej niż do amerykańskiej (USA)⁴³. Ważne jest, że kulturę narodową można traktować jako czynnik zewnętrzny, wpływający na kulturę ulokowanego tam podmiotu gospodarczego. Opisany jest także europejski sposób widzenia świata, uwzględniający m.in. potrzebę bezpieczeństwa, stabilizacji oraz poczucia odpowiedzialności społecznej oraz przekonanie, że podstawowym celem biznesu nie jest maksymalizacja zysku. Równocześnie występuje brak zaufania do autorytetów i władzy⁴⁴.

Analizując kulturę organizacji (grupy ludzi), w różny sposób można odnosić się do wpływów zewnętrznych. George Stonehouse i współautorzy twierdzą, że kultura jest

zbiorem wierzeń, zwyczajów, praktyk i sposobów myślenia, które [ludzie] dzielą między sobą przez wspólne przebywanie i pracę. Jest to zbiór założeń wykorzystywanych we wzajemnych interakcjach, które ludzie po prostu akceptują, nie kwestionując ich. Postrzegalne aspekty kultury grupy ludzkiej przybierają formę rytualnego zachowania, symboli, mitów, opowieści, dźwięków i artefaktów⁴⁵.

⁴¹ M. Klimczok, *Wpływ kultury organizacyjnej państw europejskich i azjatyckich na poziom zarządzania w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, z. 1, s. 49–60.

⁴² R. Wolniak, *op. cit.*

⁴³ A. Glińska-Noweś, *Zarządzanie wiedzą jako artefakt kulturowy*, „Przegląd Organizacji” 2006, nr 2, s. 17–20.

⁴⁴ *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*, red. M. Juchnowicz, Warszawa 2004, s. 88.

⁴⁵ G. Stonehouse, J. Hamill, D. Campbell, T. Purdie, *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, tłum. M. Albigowski, J.F. Dąbrowski, Warszawa 2001, s. 47.

W tym podejściu nie występuje akcentowanie wpływów zewnętrznych. Jednak w spojrzeniu Edgara Scheina na kulturę organizacyjną stanowi ona układ podstawowych założeń, które grupa przyswoiła sobie podczas dostosowania się do otoczenia oraz wewnętrznej integracji⁴⁶. Funkcjonuje też pojęcie związane z kulturą CSR (*CSR culture*), eksponującą znaczenie *sustainability*, wskazującą, że przedsiębiorstwo powinno być etyczne, godziwe i transparentne w relacjach z grupami społecznymi. *Sustainability* podkreśla znaczenie równoważenia obszarów społecznego i ekologicznego⁴⁷.

Znany jest model kultury organizacyjnej Kima Camerona i Roberta Quinna, w którym wyróżnia się cztery typy kultur: hierarchii, rynku, klanu i adhokracji. Podstawą wydzielienia jest analiza relacji elastyczność–stabilność oraz orientacja zewnętrzna – orientacja wewnętrzna⁴⁸.

Kultura organizacji w literaturze światowej jest opisywana np. z punktu widzenia wewnętrznych relacji w przedsiębiorstwie w ujęciu społecznienie–solidarność, co prowadzi do wydzielienia kultur: sieciowej, fragmentarycznej, wspólnotowej i wyrachowanej⁴⁹. Można sądzić, że działaniom na rzecz CSR będzie sprzyjał typ kultury wspólnotowej, opartej na wysokim społecznieniu i dużej solidarności, uwzględniający związek z misją organizacji. Ewa Masłyk-Musiał opisuje kultury korporacyjne prezentowane przez różnych autorów. Z perspektywy rynku proponuje się wyróżnienie czterech następujących typów kultur organizacyjnych z uwagi na ryzyko podejmowanych działań i szybkość informacji zwrotnej z rynku: hazardowej, indywidualistów, rutyniarzy i wyważonej. Występuje też propozycja podziału kultur na kulturę władzy, zadań, ról i osobistą. Kulturą zadań charakteryzują się kraje skandynawskie, a kulturę ról można przypisać grupie niemieckiej⁵⁰. Magdalena Rojek-Nowosielska podjęła próbę określenia zależności między kulturą organizacyjną a społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstwa. Wykorzystała do tego celu typologię H. Igora Ansoffa oraz Czesława Sikorskiego. H.I. Ansoff w oparciu o określone kryteria wydzielił kultury: stabilną, reaktywną, antycypacyjną, eksploracyjną i kreatywną⁵¹. Z kolei C. Sikorski w oparciu o skale postaw: lokalnych–kosmopolitycznych oraz konserwatywno–proinnowacyjnych wydzielił cztery typy kultur organizacyjnych: o orientacji defensywnej, adaptacyjnej, zorientowanej na dominację oraz zorientowanej na niezależność⁵². Autorka wskazuje, że

⁴⁶ E. Schein, *Organizational culture and leadership*, San Francisco 1992.

⁴⁷ F. Duarte, *op. cit.*

⁴⁸ K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, tłum. B. Nawrot, Kraków 2003.

⁴⁹ J. Rokita, *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi strategicznej*, Warszawa 2005, s. 316–321.

⁵⁰ E. Masłyk-Musiał, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2000, s. 48–52.

⁵¹ H.I. Ansoff, *Zarządzanie strategiczne*, tłum. K. Oblój, J.N. Sajkiewicz, Warszawa 1985, s. 161.

⁵² C. Sikorski, *Kultura organizacyjna w instytucji*, Łódź 1990, s. 144.

z punktu widzenia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw wartymi rozważenia są kultury: antycypacyjna, eksploracyjna i kreatywna (według H.I. Ansoffa) oraz adaptacyjna (według C. Sikorskiego)⁵³.

Katarzyna Klimkiewicz wyraża pogląd, że społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa stanowi wyraz kultury organizacyjnej. Podkreśla, że realizacji takiej odpowiedzialności sprzyjają kultury „miękkie”, nakierowane nie na władzę, lecz argumentację. Zwraca uwagę, że przedsiębiorstwa mogą wykazywać się aktywnością w zakresie społecznej odpowiedzialności tylko w wybranych aspektach swojej działalności. Na tym tle porównuje poglądy Davida Wheelera i współpracowników oraz Kunal Basu i Guido Palazzo⁵⁴. Zdaniem D. Wheelera i współpracowników wartości związane z kulturą organizacyjną w aspekcie społecznej odpowiedzialności są tworzone na trzech poziomach kultury przedsiębiorstwa: kultury zgodności (*compliance culture*, poziom 1), kultury opartej na kształtowaniu relacji (*relationship culture management*, poziom 2) oraz zrównoważonej kultury organizacyjnej (*sustainable organization culture*, poziom 3). Na poziomie 2 uwzględniane są już oczekiwania interesariuszy, a poziom 3 charakteryzuje się integracją i synergią z otoczeniem w oparciu o wartości społeczne, ekologiczne i ekonomiczne⁵⁵. Typy przedsiębiorstw mogą być także wydzielane ze względu na następujące czynniki, wskazane przez K. Basu i G. Palazzo: spójność działań w obszarze CSR ze strategią oraz spójność CSR z wartościami zakorzenionymi w podmiocie gospodarczym⁵⁶.

W państwach Unii Europejskiej różne są poglądy na rolę interesariuszy (w tym właścicieli) z punktu widzenia celów i interesów przedsiębiorstwa. W badaniach prowadzonych przed rokiem 2000 wynika, że na zysk jako jedyny cel przedsiębiorstwa wskazuje 11% respondentów we Francji, 24% w Niemczech, 25% we Włoszech, 33% w Holandii i aż do 34% w Belgii. Dla porównania wynik z USA to 40%. Ciekawe, że mimo związków kulturowych USA i Wielkiej Brytanii w tym ostatnim kraju wskaźnik ten wynosi 26%⁵⁷. Pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy przedsiębiorstwo działa jedynie w interesie udziałowców, udzieliło

⁵³ M. Rojek-Nowosielska, *Wpływ kultury organizacyjnej na odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstwa*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2005, nr 6, s. 70–78.

⁵⁴ K. Klimkiewicz, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa jako wyraz kultury organizacyjnej*, [w:] *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Metodyka, narzędzia, ocena*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wrocław 2011, s. 136–145 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 156).

⁵⁵ D. Wheeler, B. Colbert, R.E. Freeman, *Focusing on value: reconciling corporate social responsibility, sustainability and a stakeholder approach in a network world*, „*Journal of General Management*” 2003, Vol. 28, No. 3, s. 1–28.

⁵⁶ K. Basu, G. Palazzo, *An inductive typology for corporate social responsibility*, „*Academy of Management Proceedings*”, 2005, s. C1–C6.

⁵⁷ Ch. Hampden-Turner, A. Trompenaars, *Siedem kultur kapitalizmu*, tłum. D. Gostyńska, Warszawa 1998, s. 38.

prawie 76% respondentów w USA i ok. 71% w Wielkiej Brytanii. W przypadku Francji i Niemiec wielkości te osiągają odpowiednio: 22% i około 17%⁵⁸.

Podkreślanie roli interesariuszy innych niż udziałowcy oraz wskazywanie na znaczenie celów pozaekonomicznych przedsiębiorstw stanowi znacząca przesłankę do tworzenia wspólnoty kulturowej państw Unii Europejskiej opartej na założeniach CSR. Hans-Jörg Schlierer i współpracownicy analizują zarządzanie interesariuszami na przykładzie sześciu krajów europejskich w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. Zbadano strukturę wiedzy lub model mentalny właścicieli małych firm. Model mentalny odnosi się do procesu informacji, sensownych (sensu) działań (*make sense*) i podejmowania decyzji. Odpowiedziano na pytanie, jak właściciele (menedżerowie) widzą sensowne działania w zarządzaniu interesariuszami. Percepcja ze strony właścicieli zależy od struktur instytucjonalnych w danym kraju oraz – co jest istotne z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania – od uwarunkowań kulturowych⁵⁹.

Warto zwrócić uwagę na rolę CSR (uwzględniając kultury organizacyjne) w przypadku różnego typu działań dywersyfikacyjnych przedsiębiorstw na globalnym rynku. Realizacja założeń CSR może ułatwiać integrację wewnętrzną podmiotów gospodarczych np. w przypadku fuzji czy przejęć. Na aspekt kulturowy wrogich przejęć zwracają uwagę Bogdan Nogalski i Edyta Tsen-Tatula⁶⁰. Postrzeganie kultury kraju partnera ma także wpływ na zachowania polskich przedsiębiorstw⁶¹.

Podsumowanie

Odnosząc się do działań na globalnym rynku warto podkreślić, że około 90% produkcji i handlu dobrami oraz usługami o wysokiej wartości dodanej obejmuje trójkąta rynków Europy, Ameryki Północnej i Azji Południowo-Wschodniej. Przy tych rozważaniach podkreśla się jednak występowanie zróżnicowania kulturowego i instytucjonalnego. Stany Zjednoczone są kojarzone z koncepcją wolnego rynku, Europa – ze społeczną gospodarką rynkową, a kraje Azji – z sieciami kooperacji i kolektywizmem⁶². Dla tych różniących się między sobą obszarów podejmowane są próby ujednolicenia zachowań podmiotów gospodarczych w ramach ich społecznej odpowiedzialności. W przypadku integracji europejskiej istotną rolę mogą odgrywać podmioty gospodarcze, których kultura organizacyjna uwzględ-

⁵⁸ B. Wawrzyniak, *Odnawianie przedsiębiorstwa. Na spotkanie XXI wieku*, Warszawa 1999, s. 25–26.

⁵⁹ H.J. Schlierer et al., *op. cit.*

⁶⁰ B. Nogalski, E. Tsen-Tatula, *Akulturacyja w warunkach wrogiego przejęcia*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2012, nr 1, s. 66–76.

⁶¹ L. Danik, *Postrzeganie kultury kraju partnera a zachowanie polskich przedsiębiorstw podczas współpracy z kontrahentami z Chin i Niemiec*, „Marketing i Rynek” 2014, nr 10, s. 19–26.

⁶² *Zarządzanie międzynarodowe. Teoria...*, s. 14.

nia wspólne wartości, realizując założenia odpowiedzialnego biznesu opartego na koncepcji *sustainability* i CSR.

Responsible business in the integrating Europe: cultural aspects

Responsible business is created based on pursuit of common values, including those that are characteristic of the integrating Europe. Integration is affected by cultural diversity of individual countries. It translates into organisational cultures of the individual business entities that are functioning in the European market. In particular, the organisational culture is important in the corporations functioning in the global market, and executing processes of internationalisation of their activities. The concept that takes into account common values irrespective of the place of executing business activities is CSR (*corporate social responsibility*). CSR refers to simultaneous pursuit of social, ecological and economic objectives. The premises of CSR have been adopted by the international community. In the European Union market, this concept may be conducive to integration processes through the execution of common European values by companies, based on the expectations of their shareholders. The paper analyses the effect of cultures of European countries as well as the effect of governments of particular countries on management in companies and local conditions on the execution of CSR. Execution of CSR, as well as taking into consideration the *sustainability* premises, may constitute the basis for creation of responsible business.

Key words: responsible business, European integration, culture

Małgorzata Czermińska

EWOLUCJA SWOBÓD RYNKU WEWNĘTRZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ W CZASIE DWUDZIESTU LAT JEGO FUNKCJONOWANIA

Wprowadzenie

1 stycznia 2013 r. minęło dwadzieścia lat od formalnego utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Nie oznacza to, że od tego dnia nie ma żadnych barier w przepływie towarów, osób, usług czy kapitału. Były one znoszone stopniowo – ale i tak do dzisiaj rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, który tworzy 28 krajów, a zamieszkuje ponad 500 mln osób, nie funkcjonuje jak jeden rynek narodowy, z zagwarantowanymi czterema swobodami.

Celem opracowania jest ukazanie ewolucji funkcjonowania swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału, z uwzględnieniem kierunków zmian w najbliższej przyszłości.

Ewolucja swobody przepływu towarów

Jednym z podstawowych celów utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było powstanie wspólnego rynku opartego na swobodzie przepływu towarów, osób, usług, kapitału. Swoboda przepływu towarów, opierająca się na zakazie stosowania ograniczeń ilościowych w wywozie i przywozie między państwami członkowskimi, została określona w art. 28–30 TWE, obecnie w niezmienionym

brzmieniu zachowana w art. 34–36 TFUE. Zgodnie z nimi zakazane są ograniczenia ilościowe oraz wszelkie środki o skutku równoważnym w przywozie i w wywozie między państwami członkowskimi. Jedyne w przypadkach uzasadnionych względami moralności, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej, państwa mogą stosować zakazy lub ograniczenia przywozowe, wywozowe lub tranzytowe.

Pomimo ustalenia, już w Traktacie rzymskim, zasad dotyczących swobody przepływu towarów i zakazu dyskryminacji, od początku tworzenia wspólnego rynku istniało wiele przeszkód uniemożliwiających pełne stosowanie tej wolności w praktyce. Zidentyfikowano trzy typy barier utrudniających swobodę przepływu towarów:

- bariery fizyczne – kontrole graniczne i związane z tym postoje na granicach wewnętrznych oraz różnorodne dokumenty celne i inne stosowane przy przekraczaniu towaru przez granice celne między krajami członkowskimi¹,
- bariery fiskalne – związane z różnymi systemami i stawkami podatkowymi,
- bariery techniczne – w postaci różnic w narodowych normach technicznych, w wymogach dotyczących procesów produkcyjnych, w sposobach wprowadzania produktów na rynek oraz nadzoru nad rynkiem towarów będących przedmiotem obrotu lub użytkowania.

Najłatwiejsze okazało się zniesienie barier fizycznych w przepływie towarów. Warunkiem swobodnego przepływu towarów była eliminacja cel oraz opłat o podobnym jak cła charakterze w handlu między państwami członkowskimi. Utworzenie unii celnej wymagało od państw członkowskich UE przede wszystkim zaprzestania stosowania cel w handlu wewnętrznym oraz niewprowadzania w swych wzajemnych obrotach nowych cel lub innych, podobnych w skutkach, opłat. Wspólną zewnętrzną taryfę celną (*Common Customs Tariff*) ustanowiono po raz pierwszy na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 r. 1 stycznia 1993 r. zniesiono kontrole celne na wewnętrznych granicach Wspólnoty, eliminując tym samym konieczność posiadania dokumentów wymaganych przy przekraczaniu granic celnych, a to z kolei oznaczało likwidację dokumentów celnych i uczyniło handel wewnętrzny łatwiejszym, skróciło czas dostaw i zredukowało koszty². W celu skutecznego zapobiegania utrudnieniom swobodnego przepływu

¹ W raporcie P. Cecchiniego z 1988 r., określającym korzyści z wprowadzenia wspólnego rynku, bezpośrednie koszty administracyjne związane z formalnościami granicznymi stanowiły ok. 1,8% wartości wewnątrzwspólnotowej wymiany towarowej (*Intra-Community trade flows*). Szacunkowe korzyści związane ze zniesieniem barier handlowych, czyli z eliminacją kontroli granicznych, stanowiłyby ok. 0,2–0,3% PKB krajów należących do EWG, P. Cecchini, *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*, Aldershot 1988, s. 10.

² Jedyne w handlu z krajami trzecimi stosuje się Jednolity Dokument Administracyjny (SAD – *Single Administrative Document*), por. Council Regulation (EEC) 717/91 of 21 March 1991 concerning the Single Administrative Document, Dz.Urz. L 78 z 26.03.1991. Porzucenie formalno-

towarów w 1998 r. wprowadzono mechanizm wczesnego ostrzegania w przypadku pojawienia się barier fizycznych w przepływie towarów, takich jak: blokady dróg, nielegalne strajki czy niszczenie towarów. Komisja została upoważniona do tego, aby w przypadku zaistnienia takiego zdarzenia kierować do państwa członkowskiego wniosek o podjęcie natychmiastowych, niezbędnych i proporcjonalnych środków, aby je usunąć, zaś brak takich działań oznaczałby tworzenie barier³.

Proces ujednolicania systemu fiskalnego rozpoczęto od podatków pośrednich. Kraje członkowskie na przełomie lat 60. i 70. wprowadziły wzorem Francji podatek od wartości dodanej (VAT), który zastąpił stosowany wcześniej podatek obrotowy. Istotne znaczenie dla stworzenia jednolitej konstrukcji podatku VAT w państwach Wspólnoty miała VI dyrektywa Rady z 17 maja 1977 r. Regulowała ona podstawowe elementy tego podatku, czyli podmiot opodatkowania, podstawę opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, zwolnienia z VAT, specyficzne zasady opodatkowania małych przedsiębiorstw, biur podróży, rolnictwa. VI dyrektywa jest ważna nie tylko dlatego, że istotnie zharmonizowała podstawę VAT we wszystkich państwach członkowskich, ale także z uwagi na to, że pozwoliła na znaczną autonomię finansową Wspólnoty. System składek płaconych przez państwa członkowskie został zastąpiony dochodami własnymi, których element stanowiła również odprowadzana do budżetu Wspólnoty część wpływów z podatku od wartości dodanej. W kolejnych dyrektywach dotyczących VAT określono wysokość stawek podatkowych, liczbę stawek, listy towarów, dla których można stosować stawkę obniżoną, zasady zwolnień podatkowych. Stawki obniżone mogą być stosowane wyłącznie w przypadku dostaw towarów i świadczenia usług z kategorii wymienionych w załączniku III do dyrektywy VAT (ostatnio zmienionej przez dyrektywę 2009/47/WE)⁴. Obejmuje ona m.in.: artykuły spożywcze (z wyjątkiem alkoholi), energię do ogrzewania i oświetlania, dostawę wody, lekarstwa, książki i czasopisma, transport pasażerski⁵.

W październiku 1992 r. Rada wydała kolejne wytyczne w sprawie zbliżania stawek podatku od wartości dodanej: ustaliła, że stawka podstawowa nie może

ści celnych w obrocie wewnątrzwspólnotowym od 1993 r. doprowadziło do wprowadzenia systemu gromadzenia danych Intrastat, który służy do zbierania informacji na temat wymiany dóbr między państwami członkowskimi. Informacje te są przekazywane przez samych przedsiębiorców.

³ Rozporządzenie Rady 2679/98/WE z 7 grudnia 1998 roku w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi, Dz.Urz. L 337 z 1.02.2002.

⁴ 1 stycznia 2007 r. VI dyrektywa VAT została zastąpiona dyrektywą Rady 2006/112/WE, Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. L 347 z 11.12.2006. Zmiany w zakresie stawek obniżonych – jak wspomniano – wynikają z dyrektywy 2009/47/WE, Dyrektywa Rady 2009/47/WE z dnia 5 maja 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. L 116 z 5.05.2009.

⁵ M. Czermińska, *Swoboda przepływu towarów jako jedna z wolności wspólnego rynku Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 845, s. 36.

być niższa niż 15%, a stawki zredukowane (można stosować jedną lub dwie stawki obniżone) – nie niższe niż 5%. Tym samym zobowiązano kraje do stopniowej harmonizacji poziomu stawek podstawowych, zalecając zmniejszenie istniejących rozpiętości do 5%. Nie udało się jednak tego osiągnąć i rozpiętości te wynoszą już od dłuższego czasu 10%. Najniższa podstawowa stawka VAT jest w Luksemburgu – 17%, a najwyższa na Węgrzech – 27%⁶.

Mimo że proces harmonizacji podatków obrotowych trwa w Unii Europejskiej od ponad 40 lat, wspólny system VAT – w zakresie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych – nadal ma charakter przejściowy, a różnice w stawkach podatkowych między państwami członkowskimi zamiast maleć, rosną. W przyszłości, w handlu wewnętrznym Unii cały obrót ma być opodatkowany w kraju pochodzenia towarów lub usług, a nie według stawek w kraju przeznaczenia. Przeciw takiemu rozwiązaniu występują kraje mające wysokie stawki podstawowe VAT. Wprowadzenie zasady kraju pochodzenia sprawiłoby bowiem, że towary sprowadzane z państw, w których stawki VAT są niższe, byłyby tańsze, a więc bardziej konkurencyjne niż produkty krajowe.

Potrzeba harmonizacji podatku akcyzowego wynikała, podobnie jak w przypadku podatku VAT, z dążenia do zniesienia kontroli fiskalnych na granicach od 1 stycznia 1993 r. i zapewnienia neutralności systemowi podatkowemu z punktu widzenia oddziaływania na handel. Pierwszym krokiem było objęcie akcyzy klauzulą *standstill*, a tym samym wprowadzenie zakazu jej podwyższania. Komisja Europejska dokonała następnie selekcji akcyz, dzieląc je na akcyzy przeznaczone do uchylecia, akcyzy przeznaczone do włączenia do podatku od wartości dodanej oraz akcyzy podlegające harmonizacji. Wspólny system opodatkowania podatkiem akcyzowym zaczął obowiązywać wraz z ustanowieniem jednolitego rynku wewnętrznego, tj. 1 stycznia 1993 r. Podobnie jak w przypadku harmonizacji podatku VAT, niemożliwe okazało się ustalenie jednakowych stawek tego podatku we wszystkich krajach członkowskich. Uzgodniono więc jedynie jednolite zasady wymiaru akcyzy oraz poziom stawek minimalnych w przypadku tzw. zharmonizowanych wyrobów akcyzowych. Akcyzę zastosowano do trzech grup towarów: wyrobów alkoholowych, olejów mineralnych (m.in. benzyna, olej napędowy), a od 2004 r. – surowców energetycznych i energii elektrycznej. Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. wprowadziła z dniem 1 stycznia 2004 r. zharmonizowane na szczeblu unijnym zasady opodatkowania podatkiem akcyzowym surowców energetycznych wykorzystywanych jako paliwo do silników lub dla celów grzewczych i energii elektrycznej. Akcyza dotyczy więc wszystkich rodzajów paliw (nie tylko, jak dotąd, paliw płynnych, ale także gazu, węgla, koksu) oraz energii elektrycznej⁷.

⁶ European Commission, VAT rates applied in the Member States of the European Union, taxud c.1(2015)2276174-EN (20.05.2015).

⁷ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. L 283 z 31.10.2003.

Różnice w opodatkowaniu zharmonizowanych towarów akcyzowych w Unii Europejskiej są bardzo duże i w przyszłości nie ulegną zmniejszeniu (wszystkie kraje przestrzegają oczywiście minimalnych wysokości stawek akcyzy ustalonych przez UE). W Unii w ostatnim czasie zintensyfikowano działania na rzecz ograniczenia emisji CO₂. W projekcie zmian dyrektywy energetycznej przewidziano taką konstrukcję stawek akcyzowych, która uwzględniałaby kaloryczność surowca energetycznego (jest ona różna dla źródeł odnawialnych i konwencyjnych) i emisję CO₂⁸. Oznaczałoby to m.in. podwyższenie opodatkowania akcyzą konwencjonalnych (nieodnawialnych) źródeł energii, co z kolei zmniejszyłoby konkurencyjność produktów pochodzących z krajów wykorzystujących w dużym stopniu energię wysokoemisyjną.

Największe utrudnienia w przepływie towarów stanowiły jednak bariery techniczne, których usuwanie polega na harmonizacji technicznej na szczeblu unijnym w formie dyrektyw starego i nowego podejścia. Stosowane pierwotnie dyrektywy starego podejścia, tzw. dyrektywy sektorowe, zawierały wspólnie wypracowane szczegółowe wymagania techniczne dotyczące wytwarzania wyrobów. Wypracowywanie takich dyrektyw na szczeblu wspólnotowym było bardzo trudne i czasochłonne, zwłaszcza że ich przyjęcie wymagało jednomyślności Rady. Jednocześnie postęp techniczny sprawiał, że szczegółowe dyrektywy stosunkowo szybko się dezaktualizowały i należało trud ich wypracowywania podjąć na nowo. Wyjątkowo rozbudowane są regulacje dotyczące żywności i pasz, szczegółowo określające zasady odpowiedzialności producentów⁹. Po przyjęciu Białej Księgi w 1985 r. metodę harmonizacji według starego podejścia zachowano dla wyrobów istotnych dla bezpieczeństwa ludzi, zwierząt i roślin. Stąd dyrektywy te mają zastosowanie w następujących sektorach produkcji: artykułów spożywczych, wyrobów chemicznych (w tym detergentów i kosmetyków) farmaceutyków, pojazdów samochodowych.

W związku z koniecznością przyspieszenia prac nad wprowadzeniem jednolitego rynku wewnętrznego, Rezolucją Rady z 7 maja 1985 r. wprowadzono nowe podejście do harmonizacji technicznej i normalizacji (NA – *new approach*)¹⁰. Dyrektywy nowego podejścia mają inny charakter, zrezygnowano w nich z czasochłonnego ujednolicania przepisów w zakresie specyfikacji technicznej, a skupiono się na ustaleniu zasadniczych wymagań dotyczących bezpieczeństwa, zdrowia,

⁸ Por. Wniosek Komisji, Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, KOM(2011) 169 wersja ostateczna.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 178/2002/WE z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. L 31 z 1.02.2002.

¹⁰ Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to harmonization and standards, Dz.Urz. C 136 z 4.06.1985.

ochrony konsumenta i środowiska. Rezolucja z 1985 r. określa strategię nowego podejścia, która opiera się na czterech zasadach¹¹:

- harmonizacja prawna ogranicza się do zasadniczych wymogów bezpieczeństwa (lub innych wymogów o charakterze społecznym), którym muszą odpowiadać produkty wprowadzane do obrotu i objęte w związku z tym swobodnym przepływem w Unii Europejskiej,
- opracowanie specyfikacji technicznych produkcji jest powierzone kompetentnym instytucjom w zakresie normalizacji przemysłowej, które uwzględniają stan technologii,
- specyfikacje techniczne nie mają charakteru obowiązkowego, a ich stosowanie jest dobrowolne,
- organy administracji są zobowiązane do przyznawania produktom wytworzonym zgodnie ze zharmonizowanymi normami domniemania zgodności z zasadniczymi wymogami ustanowionymi przez dyrektywę. W przypadku gdy producent nie wytwarza zgodnie z tymi normami, jest zobowiązany do zachowania zgodności produktów z zasadniczymi wymogami.

Aby system mógł działać, należy spełnić dwa warunki:

- normy muszą zapewnić gwarancję jakości zgodnego produktu,
- władze każdego kraju muszą dbać o ochronę bezpieczeństwa (lub o spełnienie innych odpowiednich wymagań) na swym terytorium. To one bowiem odpowiadają za nadzór rynku (*market surveillance*), a więc za ostateczną kontrolę bezpieczeństwa produktów.

Rozwinięciem zasad nowego podejścia stało się, przyjęte w 1989 r., tzw. globalne podejście do badań i certyfikacji wyrobów¹². Jego istotą jest ujednolicenie zasad oceny zgodności wyrobów z wymogami dyrektyw w postaci rozwiązań modułowych. Większość dyrektyw nowego podejścia wymaga od producenta wprowadzenia oznaczenia „CE” (*Communitas Europaea*) wyrobów spełniających podstawowe wymagania dyrektyw mających do nich zastosowanie. Obecnie wypracowano blisko trzydzieści dyrektyw nowego podejścia, dotyczą one m.in. niskonapięciowych urządzeń elektrycznych, zabawek, maszyn, opakowań (nie jest wymagany CE), urządzeń telekomunikacyjnych, dźwigów (wind).

W sektorach niezharmonizowanych, czyli takich, w których nie wypracowano dyrektyw starego lub nowego podejścia, obowiązuje zasada wzajemnego

¹¹ *Ibidem*.

¹² Council Resolution of 21 December 1989 on a global approach to conformity assessment, Dz.Ur. C 10 z 16.01.1990; Council decision of 13 December 1990 concerning the modules for the various phases of the conformity assessment procedures which are intended to be used in the technical harmonization directives nr 90/683, Dz.Ur. L 380 z 31.12.1990; Decyzja Rady z 22 lipca 1993 roku nr 93/465/EWG w sprawie modułów dla różnych faz procedur oceny zgodności oraz zasad stosowania znaków CE przeznaczonych do stosowania w dyrektywach harmonizacji technicznej, Dz.Ur. L 220 z 30.08.1993. Obecnie system ten funkcjonuje w oparciu o Decyzję Rady i Parlamentu Europejskiego nr 768/2008/EWG z 9 lipca 2008 roku w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylającą decyzję Rady 93/465/EWG, Dz.Ur. L 218 z 13.08.2008.

uznawania narodowych przepisów i norm technicznych. Oznacza ona, że towar legalnie wyprodukowany i dopuszczony do obrotu w którymkolwiek państwie UE powinien być dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim, zatem w takim przypadku przeważa reguła kraju pochodzenia towaru, a cały system opiera się na wzajemnym zaufaniu instytucji pełniących funkcje kontrolne w poszczególnych krajach UE.

Kierunki zmian w swobodnym przepływie osób

Swoboda przemieszczania się osób i prawo do pobytu w dowolnym państwie członkowskim jest jedną z podstaw i fundamentalnych zasad funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zasada swobodnego przepływu osób wciąż ewoluowała. Początkowo dotyczyła jedynie osób aktywnych zawodowo, z czasem objęła swym zasięgiem inne grupy ludności, a obecnie prawo do swobodnej migracji wewnątrz wspólnego rynku jest jednym z najważniejszych praw jednostki, które Unia Europejska gwarantuje swoim obywatelom¹³. Zgodnie z obywatelstwem Unii Europejskiej ustanowionym na mocy traktatu z Maastricht, potwierdzonym w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 20 TFUE)¹⁴, każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego UE jest jednocześnie obywatelem Unii. Obywatelstwo to nie zastępuje, a jedynie uzupełnia obywatelstwo krajowe.

Wprowadzanie swobody przepływu osób w Unii Europejskiej rozpoczęło się – jak wcześniej wspomniano – od swobody przepływu pracowników. Oznacza ona, że mogą oni (art. 45 TFUE) ubiegać się o „rzeczywiście oferowane” miejsca pracy w innym państwie członkowskim, mogą też w tym celu swobodnie przemieszczać się po terytorium państw członkowskich, nie mogą być dyskryminowani ze względu na przynależność państwową, w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia czy innych warunków pracy. Charakter stosunku prawnego między pracownikiem a pracodawcą nie wpływa na określenie statusu tego ostatniego jako pracownika. Swoboda poruszania się pracowników obejmuje prawo do: przyjmowania za oferowanej pracy, swobodnego przenoszenia się w tym celu w obrębie terytoriów państw członkowskich Wspólnoty, przebywania w jednym z państw członkowskich Wspólnoty w celu podjęcia tam zatrudnienia i zamieszkania po podjęciu zatrudnienia w kraju Wspólnoty. Aby dana osoba mogła być objęta przepisami UE, musi odpowiadać definicji pracownika oraz być pracownikiem migrującym, tzn. musiała skorzystać z przysługującego jej prawa swobodnego przepływu¹⁵.

¹³ M. Czermińska, *Swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej a prawa i wolności człowieka. Zasada wolności migracyjnej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 2, s. 6.

¹⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010.

¹⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany, KOM(2010) 373 wersja ostateczna, Bruksela 2010, s. 6.

Istotna dla swobody przepływu osób jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta w Nicei 8 grudnia 2000 r., która potwierdziła zagwarantowanie każdemu obywatelowi UE prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Wspólnoty oraz przyznała takie same prawa obywatelom krajów trzecich, legalnie mieszkającym na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej¹⁶. Nowe rozwiązania przyniosła dyrektywa z 2004 r. o prawie obywateli UE i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich¹⁷. Zapewnia ona obywatelom UE możliwość przemieszczania się na terenie państw członkowskich Wspólnoty na takich samych prawach, jakie mają zastosowanie w stosunku do własnych obywateli tych państw. Swobodą objęto osoby aktywne zawodowo (pracownicy, osoby prowadzące działalność gospodarczą lub świadczące usługi), osoby nieaktywne zawodowo (np. osoby, które ukończyły karierę zawodową oraz takie, które działalności zawodowej jeszcze nie podjęły) oraz członków rodzin tych grup.

Prawo unijne przewiduje dwie zasadnicze sytuacje, w których państwa członkowskie mogą wprowadzić ograniczenia swobody przepływu osób. Chodzi o konieczność ochrony porządku, bezpieczeństwa (działalność terrorystyczna, wywrotowa, szpiegostwo) lub zdrowia publicznego (choroby podlegające kwarantannie) oraz sprawowanie władzy państwowej, czyli zatrudnienie w administracji publicznej (służbie publicznej).

Utworzenie wspólnego rynku bez wewnętrznych granic celnych wymusiło ścisłą współpracę w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi, opartą na wspólnych dla wszystkich państw członkowskich standardach i procedurach zapewniających wysoki poziom kontroli. Zakończeniem, przynajmniej formalnym, budowy wspólnego obszaru bez granic było przyjęcie w 2006 r. Kodeksu granicznego Schengen¹⁸. Rozporządzenie to przewiduje brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i ustanawia zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne UE. Każde państwo członkowskie ma prawo do tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych na okres 30 dni bądź dłuższy w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa członkowskiego. Konieczne jest powiadomienie państw członkowskich i Komisji Europejskiej o zamiarze przywrócenia kontroli wraz z podaniem informacji o jej przyczynach, czasie trwania, podjętych środkach itd. Obywatele UE i inne osoby korzystające ze swobody przepływu osób (m.in. członkowie rodzin, niezależnie od posiadanego obywatelstwa) są podda-

¹⁶ Karta Praw Podstawowych z 8 grudnia 2000 r., Dz.Urz. C z 18.12.2000.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz.Urz. L 158 z 30.04.2004.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z 15 marca 2006 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. L 105 z 13.04.2006.

wani minimalnej kontroli podczas przekraczania zewnętrznej granicy Schengen. Obejmuje ona ustalenie tożsamości na podstawie dokumentów podróży oraz weryfikację ważności tych dokumentów, a także weryfikację obecności śladów ich sfałszowania lub podrobienia – przy użyciu, w stosownych przypadkach, urządzeń technicznych oraz poprzez sprawdzenie informacji o skradzionych, przywłaszczonych czy utraconych w inny sposób i unieważnionych dokumentach w odpowiednich bazach danych. Kontrola obywateli państw trzecich jest bardziej złożona, a ich dokumenty sprawdzane są nie tylko pod kątem sfałszowania lub podrobienia, ale także w celu ustalenia, czy ich posiadacze nie przekroczyli trzymiesięcznego pobytu na terytorium jednego lub więcej państw członkowskich. W tym celu stosuje się stemplowanie dokumentów przy wjeździe i wyjeździe.

Celem na przyszłość jest zwiększenie transgranicznej mobilności siły roboczej, ma to duże znaczenie zwłaszcza dla krajów o stosunkowo wysokiej stopie bezrobocia. Służyć temu ma rozwinięcie portalu EURES w taki sposób, aby stał się prawdziwie europejskim narzędziem służącym pomocą w znalezieniu pracy i prowadzeniu rekrutacji¹⁹. W szczególności chodzi o optymalizację narzędzi, w tym internetowych, służących kojarzeniu ofert pracy i osób poszukujących zatrudnienia ze wszystkich państw członkowskich.

Ewolucja swobody świadczenia usług

Kolejną wolnością w ramach jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej jest swoboda świadczenia usług. Pojęcie usług zostało zdefiniowane w art. 57 TFUE (świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem, w zakresie w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób). Usługi obejmują zwłaszcza:

- działalność o charakterze przemysłowym,
- działalność o charakterze handlowym,
- działalność rzemieślniczą
- wykonywanie wolnych zawodów.

Z zastrzeżeniem postanowień dotyczących swobody przedsiębiorczości, świadczący usługę może w celu spełnienia świadczenia wykonywać przejściowo działalność w państwie członkowskim na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli. Swoboda świadczenia usług odnosi się do usługodawcy nieprowadzącego przedsiębiorstwa w państwie członkowskim, w którym świadczy usługi. Swoboda przepływu usług oznacza prawo do ich świadczenia przez podmiot, który ma siedzibę w jednym kraju Unii Europejskiej, na rzecz

¹⁹ Europejskie służby zatrudnienia EURES (*European Employment Services*) powstały w 1993 r., a ich głównym celem jest stworzenie europejskiego rynku pracy i wspieranie mobilności pracowników na poziomie międzynarodowym i transgranicznym w krajach EOG. EURES podejmuje działania zarówno na rzecz pracowników, jak i pracodawców, informując o wolnych miejscach pracy, rynkach pracy, oferując doradztwo w zakresie zatrudniania obcokrajowców.

podmiotów z innych krajów członkowskich, bez potrzeby posiadania w tym kraju stałego zakładu pracy, filii czy przedstawicielstwa. Zgodnie z art. 56 TFUE ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz UE są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Oznacza to m.in., że każdy, kto chce świadczyć usługi na terenie innego państwa członkowskiego UE niż to, w którym znajduje się siedziba jego przedsiębiorstwa, ma do tego prawo i nie mogą być wobec niego stosowane ograniczenia wynikające z wymogu posiadania obywatelstwa, zameldowania czy członkostwa w organizacji zawodowej.

Największym wyzwaniem w skutecznym wprowadzeniu zasady swobody świadczenia usług było ujednolicenie, tam gdzie to możliwe, standardów świadczenia usług, ustalenie minimalnych wspólnych parametrów, harmonizacja zasadniczych przepisów oraz wprowadzenie reguł wzajemnego uznawania. Ze względu na fakt, że w wielu sektorach usługowych występowały znaczące różnice w regulacjach narodowych, działania w zakresie liberalizacji świadczenia usług i tworzenia europejskiego sektora usługowego zostały oparte na formule harmonizacji (technicznej) podstawowych wymogów, a tam gdzie ich wypracowanie okazało się niemożliwe – na zasadzie wzajemnego uznawania narodowych przepisów. Znaczna część usług ma charakter rynkowy i nie jest regulowana przez państwo (np. usługi turystyczne, hotelarskie, gastronomiczne, handlowe, biznesowe). W tym przypadku nie ma konieczności harmonizacji prawa. Natomiast szczególnym wyzwaniem dla tworzenia wspólnego rynku usług są usługi regulowane, do których należą usługi transportowe, finansowe i sieciowe (telekomunikacja, poczta, energetyka, gazownictwo), dla których Wspólnota wprowadziła zharmonizowane wymagania.

Docelowo przewidywano wprowadzenie zasady kraju pochodzenia usługi, zgodnie z którą świadczenie usług odbywałoby się na zasadach prawa kraju usługodawcy, bez względu na to, w którym państwie usługa byłaby świadczona. To z kolei umożliwiłoby stosowanie niższych cen usług, np. wówczas, gdy koszty ich świadczenia (np. wynagrodzenia) byłyby niższe w kraju siedziby usługodawcy. Po wielu latach udało się uchwalić dyrektywę 2006/123, zwyczajowo nazywaną dyrektywą usługową²⁰, ale nie spełniła ona pokładanych w niej nadziei dotyczących pełnej swobody przepływu usług w UE. Dyrektywa ta liberalizuje rynek usług w UE i nakazuje państwom członkowskim eliminację różnorodnych wymogów administracyjnych, od których mógłby zależeć dostęp do rynków. Nie obejmuje ona jednak wszystkich rodzajów usług, szereg jest wyłączonych, koncentruje się głównie na działalności takiej jak: usługi rzemieślnicze, działalność handlowa (w tym handel hurtowy i detaliczny), usługi turystyczne, rozrywkowe, usługi budowlane, usługi w zakresie instalacji i konserwacji sprzętu, usługi informatyczne, hotelarskie, gastronomiczne, usługi szkoleniowe i edukacyjne, usługi w zakresie wynajmu i dzierżawy, usługi związane z nieruchomościami. Wyłączone

²⁰ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. L 376/36 z 27.12.2006.

są z niej usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym, np. usługi świadczone nieodpłatnie w ramach krajowego systemu kształcenia na poziomie podstawowym, usługi finansowe (bankowe, w zakresie ubezpieczeń i reasekuracji, funduszy inwestycyjnych, papierów wartościowych, działalności kredytowej), w dziedzinie transportu, usługi zdrowotne, audiowizualne i dotyczące rozpowszechniania programów radiowych, działania związane z wykonywaniem władzy publicznej, usługi związane z budownictwem socjalnym. Dyrektywa usługowa zakłada również wprowadzenie unowocześnionych i uproszczonych procedur administracyjnych.

Jednym z sektorów usług wyłączonym z dyrektywy są – jak wcześniej wspomniano – usługi finansowe. W ramach jednolitego rynku każda rynkowa instytucja finansowa może świadczyć usługi bezpośrednio z miejsca siedziby, bez udziału lub z udziałem swojej filii lub przedstawicielstwa na terenie innych państw członkowskich. Dotyczy to banków, instytucji ubezpieczeniowych, firm brokerskich, które zgodnie z zasadą jednolitej licencji mogą oferować usługi w dowolnym kraju Unii Europejskiej. Istotne przyspieszenie liberalizacji rynku finansowego nastąpiło wraz z opracowaniem planu działania w zakresie usług finansowych (FSAP – *Financial Services Action Plan*) w 1999 r.²¹. Podstawowe regulacje dla sektora usług bankowych były zawarte w skonsolidowanej dyrektywie bankowej z 2000 r., a obecnie stanowią część dyrektywy usługowej dla sektora bankowego²². Określa ona zasady podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, fundusze własne tych instytucji oraz skonsolidowany nadzór nad instytucjami kredytowymi. W tym przypadku, ponieważ ujednolicenie rozwiązań narodowych okazało się bardzo trudne, uzgodniono jedynie wymogi minimalne, po których spełnieniu bank może prowadzić działalność w całej Unii Europejskiej.

W przypadku rynku ubezpieczeń dążono do zagwarantowania towarzystwom ubezpieczeniowym mającym siedzibę w dowolnym kraju UE prawa świadczenia usług w pełnym oferowanym przez nie zakresie w całej Unii. Taką możliwość uzyskano dzięki wprowadzeniu jednej licencji określonej w dyrektywach ubezpieczeniowych²³. Obecnie mamy do czynienia już z czwartą generacją

²¹ Szerzej na ten temat m.in.: M. Janicka, *Nadzór na jednolitym rynku finansowym Unii Europejskiej – próba reformy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 264, s. 128 i n..

²² Dyrektywa 2006/48 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 roku w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja preredagowana), Dz.Urz. L z 30.06. 2006.

²³ Dyrektywa Rady 92/49/EWG z 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji prawa, regulacji przepisów administracyjnych odnośnie bezpośrednich ubezpieczeń na życie, Dz.Urz. L 228 z 11.08.1992 oraz Dyrektywa Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniająca dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie), Dz.Urz. L 228 z 11.08.1992.

unijnych regulacji ubezpieczeniowych, objęto nimi również nowe obszary działalności ubezpieczeniowej w postaci pracowniczych funduszy emerytalnych²⁴.

Strategia rozwoju wspólnego rynku usług przewiduje utworzenie zintegrowanych sieci transportowych i energetycznych, jeśli bowiem chodzi o usługi sieciowe w obszarze transportu i energii, z których każdego dnia korzysta większość obywateli i przedsiębiorstw, to właśnie w tych dwóch obszarach, mimo osiągniętego postępu w zakresie eliminacji barier, tworzenie jednolitego rynku nie zostało jeszcze ukończzone. Zatem celem w przyszłości jest stworzenie jednolitego rynku transportu i energii, z wolną konkurencją i możliwością wyboru usługodawcy przez konsumentów, swobodą oferowania przez operatorów swoich usług w dowolnym miejscu, czasie i wszystkim klientom na równych zasadach²⁵. Ponadto planuje się zintensyfikować działania na rzecz normalizacji standardów w zakresie usług na poziomie europejskim, z pełnym uwzględnieniem potrzeb rynku. Normalizacja (techniczna) stanowi podstawowe narzędzie umożliwiające swobodny przepływ towarów, jest również coraz częściej stosowana w sektorze usługowym, ale głównie w zakresie krajowym.

Inne ważne obszary działań związanych z rynkiem usług to: osiągnięcie postępów w eliminowaniu podziału rynku usług *online* wzdłuż krajowych granic, sprostanie wyzwaniom związanym z inwestycjami w szybkie sieci oraz czerpanie korzyści związanych z elektronicznym obiegiem dokumentów w administracji publicznej²⁶.

Swoboda przepływu kapitału i płatności

Swoboda przepływu kapitału oznacza brak utrudnień w przenoszeniu do innych państw członkowskich UE kapitału w jego różnych formach, stanowiących samodzielne transakcje finansowe, takich jak: inwestycje bezpośrednie, obrót papierami wartościowymi, zakup bądź sprzedaż nieruchomości, depozyty bankowe, zaciąganie lub spłata kredytów czy pożyczek. Potwierdzenie swobody przepływu kapitału zawarte zostało w Traktacie z Maastricht, który zakazywał wszelkich ograniczeń w tym zakresie zarówno między państwami członkowskimi, jak i z państwami trzecimi. Zapis ten zawiera obecnie art. 63 TFUE, który zakazuje stosowania jakichkolwiek ograniczeń przepływu kapitału. Ponadto zakazem objęte są wszelkie ograniczenia w płatnościach między krajami.

²⁴ Dyrektywa 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji oferujących pracownicze systemy emerytalne, Dz.Urz. z 23.09.2003.

²⁵ Komunikat Komisji Europejskiej: *Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, COM(2011) 0206 final, s.14.

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, COM (2012) 573 final, s. 14.

Postanowienia Traktatu z Maastricht dotyczące kapitału i płatności, które weszły w życie 1 stycznia 1994 r., pozostawiały w mocy ograniczenia istniejące do 31 grudnia 1993 r. w stosunku do państw trzecich na podstawie prawa krajowego lub wspólnotowego. Te ograniczenia to tzw. klauzule tymczasowe ustanawiane na szczeblu Wspólnoty na okres 6 miesięcy i dotyczące takich transakcji z krajami trzecimi, które powodują zakłócenia w funkcjonowaniu unii gospodarczo-walutowej. Odnoszą się one do przepływu kapitału do lub z państw trzecich, gdy przepływy te dotyczą inwestycji bezpośrednich, w tym inwestycji w nieruchomości, związanych z przedsiębiorczością, świadczeniem usług finansowych lub dopuszczaniem papierów wartościowych na rynki kapitałowe. Zasady utrzymywania takich ograniczeń określa obecnie art. 64 TFUE, który zezwala na ich utrzymanie, z równoczesnym zakazem wprowadzania nowych²⁷. Na mocy traktatu interwencja państwa jest możliwa również w przypadku konieczności ochrony przed przestępczością zorganizowaną i terroryzmem.

Priorytetem w rozwoju wspólnego rynku jest gospodarka cyfrowa. Rozwój jednolitego rynku cyfrowego jest utrudniony ze względu na brak zaufania konsumentów, jeśli chodzi o bezpieczeństwo płatności i przestrzegania praw konsumentów podczas transakcji transgranicznych zawieranych przez Internet. Celem jest więc stworzenie prawdziwego jednolitego rynku, do którego dostęp mieliby wszyscy obywatele UE, w tym również grupy najmniej uprzywilejowane społecznie. Należy więc podjąć wyzwania związane z handlem elektronicznym, takie jak: mikropłatności, bezpieczeństwo płatności internetowych, ochrona danych osobowych i praw autorskich, odpowiedzialność wykonawców usług internetowych, spójność prawa europejskiego wpływająca na handel elektroniczny. Ponadto wprowadzane są środki promowania rozwoju zintegrowanej przestrzeni dla kart płatniczych oraz innych innowacyjnych form płatności. Należy usunąć wszelkie przypadki nierównego traktowania związanego z lokalizacją geograficzną, przede wszystkim w handlu internetowym. Konieczne jest również usprawnienie funkcjonowania rynku płatności, a także wyeliminowanie szeregu problemów, takich jak niewystarczająca harmonizacja, nieefektywna konkurencja w niektórych obszarach rynku płatności kartowych i internetowych oraz brak zachęt do wprowadzania wspólnych standardów technicznych, np. w obszarze płatności mobilnych²⁸. W kwestii dokonywania płatności i korzystania z usług finansowych dąży się do zapewnienia wszystkim obywatelom Unii dostępu do rachunków płatniczych, zapewnienia przejrzystości i możliwości porównywania opłat za ich prowadzenie oraz ułatwienia przenoszenia rachunków między bankami. Dostęp do rachunków płatniczych oraz innych usług bankowych stał się bowiem warunkiem udziału w życiu gospodarczym i społecznym, także dzięki szeregowi usług, które są wraz z nimi oferowane²⁹.

²⁷ *Europeistyka*, t. 1, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2012, s. 149.

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Akt o jednolitym rynku II...*, s. 15.

²⁹ *Ibidem*, s. 18.

Podsumowanie

Tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, którego ramy prawne i zasady funkcjonowania określono formalnie w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 r. i których wdrożenie przewidziano do 31 grudnia 1992 r., nie zostało zakończone. Niejednokrotnie podkreśla się, że utworzenie wspólnego rynku z czterema swobodami jest największym sukcesem integracji europejskiej. Niemniej jednak nie jest to proces zakończony, a rozwój jednolitego rynku jest procesem ciągłym.

Stosunkowo najwięcej uczyniono w obszarze jednolitego rynku towarów, w odniesieniu do którego integracja rynkowa osiągnęła etap dojrzałości. Zatem działania powinny w zasadzie obejmować jego monitorowanie i zostać ukierunkowane na uproszczenie i zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów, a także zapewnienie bezpieczeństwa produktów wprowadzanych do obrotu. Jeśli chodzi o swobodę świadczenia usług, to Europa jest jeszcze na etapie budowy jednolitego rynku, który wymaga zniesienia barier w działalności transgranicznej, likwidacji krajowych barier administracyjnych i technicznych. Dlatego też priorytetem w tym obszarze jest m.in. utworzenie wspólnego rynku transportu i energii. Z kolei w przypadku swobody przepływu osób głównym celem na najbliższe lata jest zapewnienie geograficznej mobilności siły roboczej w ramach jednolitego rynku. Koniecznością stała się budowa e-Europy, e-administracji, e-cła, a to z kolei wymaga działań na rzecz poprawy dostępności i bezpieczeństwa usług *online* i inwestycji w infrastrukturę.

Wspólny rynek musi również reagować na stale zmieniające się otoczenie zewnętrzne i nowe wyzwania w postaci: kryzysu gospodarczego i finansowego, wysokiego bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych, cyfryzacji, wzrostu znaczenia usług w gospodarce, ochrony środowiska i klimatu, a także pojawienia się nowych zagrożeń globalnych, np. cyberprzestępstw czy terroryzmu.

The development of the internal market freedoms of the European Union in the context of the twenty years of its operation

January 1, 2013 have passed twenty years since the formal establishment of the single internal market of the European Union. This does not mean that from that day there were no barriers to movement of goods, persons, services and capital. They were abolished gradually, but still today the European Union's internal market, which consists of 28 countries and inhabited by over 500 million people, it does not operate as a single national market. The aim of the study is to show the evolution of the functioning of the free movement of goods, persons, services and capital, with particular emphasis on the direction of changes in the near future.

Key words: common market, the freedom of movement of goods, persons, services, capital, European integration

Tomasz Dobrowolski

PROCES WŁĄCZANIA BYŁYCH NAZISTÓW DO BUDOWY DEMOKRACJI LIBERALNEJ W AUSTRII

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ważnych okoliczności historycznych towarzyszących utworzeniu w powojennej Austrii Związku Niezależnych (*Verband der Unabhängigen*, VdU), dzięki któremu w ramy oficjalnego życia politycznego kraju udało się włączyć tysiące byłych nazistów. Był to ważny krok na drodze transformacji Austrii od narodowosocjalistycznej dyktatury do liberalnej demokracji parlamentarnej.

Zagadnienie to wydaje się warte opisanie również dlatego, że VdU był bezpośrednim poprzednikiem Austriackiej Partii Wolnościowej (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ), skrajnie populistycznej partii prawicowej¹ obecnej na au-

¹ 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: 12.11.2014]; M. Dolezal, S. Hutter, B. Wüest, *Exploring the New Cleavage across Arenas and Public Debates: Design and Methods*, [w:] *Political Conflict in Western Europe*, H. Kriesi, E. Grande, M. Dolezal, M. Helbling, D. Höglinger, S. Hutter, B. Wüest, 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.

striackiej scenie politycznej od 1956 r.², o której na świecie zrobiło się głośno w 2000 r., gdy weszła do rządu koalicyjnego utworzonego wspólnie z Austriacką Partią Ludową (*Österreichische Volkspartei, ÖVP*)³. Stało się to możliwe, gdyż w wyborach do Rady Narodowej w październiku 1999 r. FPÖ pod wodzą charzmatycznego lidera Jörga Haidera⁴ zdołała osiągnąć bezprecedensowy sukces, zdobywając 26,9% głosów i stając się przez to – *ex aequo* z ÖVP – drugą siłą w niższej izbie austriackiego parlamentu⁵. Wejście do austriackiego rządu FPÖ, oskarżanej przez jej przeciwników o reprezentowanie skrajnie prawicowych czy wręcz neonazistowskich poglądów, wywołało ostre protesty zarówno w kraju, jak i za granicą. Państwa Unii Europejskiej początkowo wprowadziły sankcje dyplomatyczne wymierzone w rząd austriacki, polegające na ograniczeniu kontaktów z nim do niezbędnego minimum⁶. Jednakże już we wrześniu 2000 r. zostały one zniesione, wobec obaw, iż mogłyby doprowadzić do wzrostu nastrojów antyunijnych w społeczeństwie austriackim⁷.

Szok i niedowierzanie opinii publicznej towarzyszące wejściu FPÖ do rządu austriackiego sprawiły, że temat ten stał się niezwykle nośny medialnie. Dlatego też podłoże i przebieg związanych z nim wydarzeń zostały dogłębnie przedstawione i przeanalizowane przez prasę i naukowców, zarówno krajowych (austriackich), jak i zagranicznych⁸.

Okoliczności, w jakich na austriackiej scenie politycznej 50 lat wcześniej zaistniał VdU, bezpośredni protoplasta FPÖ, są równie fascynującym – aczkolwiek poza Austrią szerzej nieznanym – zagadnieniem⁹. Ich analiza pozwala dojść do nieoczekiwanego odkrycia. Okazuje się bowiem, iż wprawdzie w pierwszych powojennych dekadach członkowie i przywódcy VdU/FPÖ rekrutowali się przede wszystkim ze środowiska byłych zwolenników i członków partii narodowosocjalistycznej, jednakże jej „ojcowie założyciele” prezentowali krytyczny, a niekiedy wręcz wrogi stosunek do reżimu hitlerowskiego, który jednego z nich

² Por. K. Piringer, *Der VdU. Verband d. Unabhängigen 1949–1956*, Wien 1999, s. 142.

³ Por. L. Johnson, *Austria's New ÖVP-FPÖ Government and Jörg Haider*, Central Europe Review, <http://www.ce-review.org/00/7/johnson7.html> [dostęp: 12.11.2014].

⁴ Por. E. Gotsbachner, *Talking about Jörg Haider. Enactment of Volksnähe*, [w:] *Political Leadership, Nations and Charisma*, ed. by V. Ibrahim, M. Wunsch, New York–London 2012, s. 143–158.

⁵ *Nationalratswahl 1999 – Wahltag, Stichtag, Gesamtergebnis*, Bundesministerium für Inneres, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/1999/Ergebnis.aspx [dostęp: 12.11.2014].

⁶ Por. L. Johnson, *op. cit.*

⁷ Por. M. Ledig, *Haider derides EU over sanctions*, The Telegraph, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/austria/1355405/Haider-derides-EU-over-sanctions.html> [dostęp 12.11.2014].

⁸ Pozwala to stwierdzić analiza katalogów bibliotecznych oraz danych dostępnych w Internecie.

⁹ Pozwala to stwierdzić analiza katalogów bibliotecznych oraz danych dostępnych w Internecie. Autor nie dotarł do żadnej wzmianki na temat VdU w języku polskim.

doprowadził do uwięzienia w obozie koncentracyjnym, a drugiego – na ławę oskarżonych w procesie o działanie przeciwko siłom zbrojnym. Mimo tych doświadczeń dostrzegli oni konieczność powołania – dla dobra nowo utworzonej Republiki Austrii – partii politycznej reprezentującej interesy byłych nazistów¹⁰.

Sytuacja Austrii po zakończeniu II wojny światowej

W następstwie przegranej III Rzeszy w II wojnie światowej Austria – która już w 1943 r. uznana została przez mocarstwa (USA, ZSRR, Wielką Brytanię) za pierwszą ofiarę hitlerowskiej agresji, przy jednoznacznym podkreśleniu jej odpowiedzialności za udział w wojnie po stronie III Rzeszy¹¹ – podzielona została na cztery strefy i na okres 10 lat znalazła się pod okupacją czterech mocarstw (USA, ZSRR, Wielkiej Brytanii, Francji). Celem owej okupacji było odbudowanie wolnej i suwerennej Austrii, co miało stworzyć narodowi austriackiemu szansę osiągnięcia stabilności politycznej i ekonomicznej, będących bazą dla utrwalenia w tym państwie pokoju i demokracji¹².

Mimo iż w przeciwieństwie do Niemiec¹³ rząd austriacki zaczął funkcjonować jeszcze przed oficjalnym zakończeniem II wojny światowej¹⁴, a pierwsze wybory do Rady Narodowej odbyły się 25 listopada 1945 r.¹⁵, wejście w życie decyzji podejmowanych przez te organy wymagało zgody mocarstw okupacyjnych. Z czasem władze austriackie zaczęły zyskiwać coraz większy zakres niezależności.

Jednakże wraz z narastaniem atmosfery zimnej wojny, do momentu rozpoczęcia tzw. odwilży w ZSRR po śmierci Stalina, status Austrii stawał się coraz bardziej kontrowersyjny¹⁶.

¹⁰ Por. F. Weissensteiner, *Herbert Kraus, Gründer des VdU*, Wiener Zeitung, http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/155031_Herbert-Kraus-Gruender-des-VdU.html [dostęp: 12.11.2014]; R. Stäuber, *Der Verband der Unabhängigen (VdU) und die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ): eine Untersuchung über die Problematik des Deutschnationalismus als Einigungsfaktor einer politischen Partei in Österreich seit 1945*, St. Gallen 1974, s. 62–80.

¹¹ Por. *Declaration on Austria*, [w:] *United Nations Documents 1941–1945*, London–New York 1947, s. 15.

¹² Por. *ibidem*.

¹³ H.J. Küsters, U. Quadbeck, *Adenauers erstes Kabinett*, Konrad-Adenauer-Stiftung, <http://www.konrad-adenauer.de/stichworte/adenauer-konrad/adenauers-erste-regierung> [dostęp: 1.03.2015]; D. Hoffmann, *Otto Grotewohl (1894–1964). Eine politische Biographie*, München 2009, s. 389.

¹⁴ *Kanzler und Regierungen seit 1945*, Bundeskanzleramt, <https://www.bka.gv.at/site/3355/default.aspx> [dostęp: 13.11.2014].

¹⁵ R. Steininger, *Austria, Germany, and the Cold War: From the Anschluss to the State Treaty 1938–1955*, New York–Oxford 2012, s. 49.

¹⁶ Por. K. Eisterer, *Österreich unter Alliiertter Besatzung 1945–1955*, [w:] *Österreich im 20. Jahrhundert. Ein Studienbuch in zwei Bänden. Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart. Band 2*, red. R. Steininger, M. Gehler, Wien–Köln–Weimar 1997, s. 147–216; G. Bischof, *Planung und Politik der Alliierten 1940–1954*, [w:] *Österreich im 20. Jahrhundert...*, s. 107–146.

Okoliczności powstania VdU

Powstanie VdU przypisać należy dwóm brzemieniom w skutki decyzjom alian-tów pozbawiającym w pierwszych latach po wojnie setki tysięcy Austriaków rzeczywistej reprezentacji politycznej. Pierwszą z nich było udzielenie jedynie trzem partiom politycznym, ÖVP, SPÖ¹⁷ i KPÖ¹⁸, pozwolenia na działalność w kraju, a drugą – przeprowadzenie procesu denazyfikacji¹⁹, który na mocy uchwalonych w 1945²⁰ i 1947 r.²¹ ustaw pozbawiał około pół miliona byłych członków partii nazistowskiej praw wyborczych oraz możliwości sprawowania urzędów. Dotykały ich także różnego rodzaju ograniczenia w życiu zawodowym i gospodarczym. Biorąc pod uwagę również członków ich rodzin, stwierdzić należy, iż ok. 20% austriackiego społeczeństwa ponosiło – pośrednio lub bezpośrednio – konsekwencje wynikające z zapisów ustaw denazyfikacyjnych.

Słabością owych regulacji było traktowanie ze zbyt dużą surowością w stosunku do popełnionych czynów szeregowych członków NSDAP, „obciążonych w mniejszym stopniu” (niem. *Minderbelasteten*), którzy do partii tej wstępowali w wielu przypadkach powodowani czystym oportunizmem. Stąd też skutki tak prowadzonego procesu denazyfikacji były – do pewnego stopnia – przeciwne intencjom władz Austrii oraz aliantów. Paradoksalnie bowiem jego konsekwencje znacznie bardziej dawały się we znaki owym „obciążonym w mniejszym stopniu” niż „obciążonym w stopniu większym” (niem. *Belasteten*), którzy na sumieniu mieli dużo poważniejsze przewinienia. Rodziło to niebezpieczną sytuację, w której przedstawiciele pierwszej z tych grup odczuwali narastającą frustrację i nienawiść do nowych porządków, wynikającą z zepchnięcia ich na margines życia politycznego, gospodarczego i społecznego II Republiki²², natomiast faktyczni winowajcy pozostawali wierni wyznawanej ideologii, jako że wymierzone w nich regulacje w niewielkim stopniu ich dotyczyły.

Drugą grupę osób kontestujących w owym czasie polityczną rzeczywistość stanowili żołnierze i jeńcy wojenni powracający do domów z niewoli oraz uchodźcy z terenów wchodzących w skład monarchii Austro-Węgierskiej, które po 1918 r. znalazły się poza granicami Austrii. Ci pierwsi dlatego, że nie tylko odebrano im prawo do dumy z ofiary krwi złożonej za ojczyznę na frontach II wojny światowej,

¹⁷ Socjalistyczna Partia Austrii (*Sozialistische Partei Österreichs*, SPÖ), która w 1991 r. zmieniła nazwę na Socjaldemokratyczna Partia Austrii (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*, SPÖ)

¹⁸ Komunistyczna Partia Austrii (*Kommunistische Partei Österreichs*, KPÖ)

¹⁹ Przebieg procesu denazyfikacji w Austrii został w wyczerpujący sposób przedstawiony w: D. Stiefel, *Entnazifizierung in Österreich*, Wien–München–Zürich 1981, s. 9–339.

²⁰ *Verfassungsgesetz vom 8. Mai 1945 über das Verbot der NSDAP (Verbotsgesetz)*, [w:] *Staatsgesetzblatt und Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Jahrgang 1945*, Wien 1945, s. 19–24.

²¹ *Bundesverfassungsgesetz vom 6. Februar 1947 über die Behandlung der Nationalsozialisten (Nationalsozialistengesetz)*, [w:] *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Jahrgang 1947*, Wien 1947, s. 277–303.

²² II Republika – nazwa używana na określenie odrodzonej w 1945 r. – po okresie przynależności do III Rzeszy – Republiki Austriackiej. Nazwa ta podkreśla ciągłość z I Republiką.

lecz często również znajdowali się na marginesie życia społecznego. Natomiast ci drudzy byli zszokowani tym, że utracili nie tylko prawo do dumy ze swej niemieckości, lecz także możliwość identyfikowania się z narodem niemieckim.

Trzecią grupą stojącą w pierwszych latach II Republiki w opozycji byli ci przedstawiciele liberalnej i narodowo-liberalnej części społeczeństwa, którzy w okresie rządów narodowych socjalistów nie zasilili szeregów partii nazistowskiej, a po zakończeniu wojny nie chcieli wstąpić do ÖVP, gdyż koalicja tworzona przez tę partię na szczęblu centralnym z SPÖ była dla nich zbyt lewicowa.

Jako że przedstawiciele największych austriackich partii politycznych bardzo szybko zorientowali się, jakie nastroje panują wśród członków tych trzech grup, już w marcu 1948 r. koalicja rządowa zdecydowała o dopuszczeniu do udziału w kolejnych wyborach parlamentarnych byłych członków partii nazistowskiej obciążonych w niewielkim stopniu, jednocześnie starając się werбовать ich w swe szeregi.

W tym samym czasie – od około 1947 r. – coraz większa część Austriaków wywodzących się spoza środowisk byłych nazistów zaczęła sprzeciwiać się regulacjom wymierzonym w byłych członków partii narodowosocjalistycznej – jako przynoszącym efekt odwrotny do zamierzonego. Jednocześnie zdawali oni sobie sprawę, iż dla stabilności kraju należałoby doprowadzić do powstania partii politycznej, która będzie jednoznacznie reprezentować interesy opozycji pozaparlamentarnej.

W 1948 r. dwaj dziennikarze z Salzburga, Herbert Kraus²³ (wydawca czasopisma „Berichte und Informationen”) oraz Viktor Reimann (pracujący dla „Sal-

²³ Herbert Kraus urodził się 18 października 1911 r. w Zagrzebiu w rodzinie oficera sztabu generalnego cesarskiej armii, należącego do kręgów skupionych wokół następcy tronu, Franciszka Ferdynanda. Szkołę podstawową ukończył w Hall w Tyrolu, a następnie kontynuował naukę w humanistycznym gimnazjum w Bressanone (niem. Brixen) w Południowym Tyrolu, po czym został wysłany do jezuickiej szkoły z internatem Stella Matutina w Feldkirch w Vorarlbergu, która w znaczącym stopniu ukształtowała jego sposób postrzegania świata. Po zdaniu matury podjął studia na Wyższej Szkole Handlu Światowego w Wiedniu (obecnym Uniwersytecie Ekonomicznym w Wiedniu). Po ich ukończeniu został nauczycielem domowym w Czechosłowacji i Polsce. Następnie w 1936 r. założył mały zakład chemiczny w Wiedniu. Od 1938 r. pracował jako dziennikarz: do 1939 r. dla „Neues Wiener Journal”, a później do 1941 r. jako korespondent „Südost-Echo”. Służbę wojskową odbył w latach 1941–1945: początkowo przy Naczelnym Dowództwie Wehrmachtu, gdzie zajmował się oceną napływających z terenu ZSRR informacji gospodarczych, a następnie w organach kontrolnych wydziału gospodarczego Wehrmachtu (Wirtschaftsinspektion Süd) na Ukrainie. Po tym jak w krytyczny sposób opisał funkcjonowanie niemieckiej administracji na Ukrainie pod kierownictwem Komisarza Rzeszy Ericha Kocha, wytoczono mu proces przed sądem wojennym pod zarzutem działań przeciwko siłom zbrojnym, który jednak zakończył się jego uniewinnieniem. Jeszcze przed końcem procesu Kraus został – na krótko – przeniesiony na Kaukaz, po czym wstąpił w szeregi Abwehry. Koniec wojny zastał go w Mondsee w Górnej Austrii. Następnie osiedlił się w Salzburgu, gdzie w 1946 r. założył tygodnik „Berichte und Informationen”. Na jego łamach prezentował swoje poglądy oraz idee, których był orędownikiem. Za: E. Marx, *Herbert Kraus, [w:] Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik*, red. H. Dachs, P. Gerlich, W.C. Müller, Wien 1995, s. 344–352 oraz H. Kraus, *Untragbare Objektivität. Politische Erinnerungen 1917 bis 1987*, Wien–München 1988, s. 11–206.

zburger Nachrichten”), podjęli konkretne kroki zmierzające do założenia takiego właśnie otwartego na różne grupy społeczne, liberalno-wolnościowego, centroprawicowego stronnictwa politycznego.

Kraus w swojej gazecie piętnował ingerencje mocarstw okupacyjnych w życie społeczne i polityczne kraju, krytykował błędy popełniane przez polityków, opowiadał się za powrotem Południowego Tyrolu do Austrii oraz potępiał ustawy denazyfikacyjne jako niezgodne z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa. Jednocześnie głosił pilną potrzebę doprowadzenia do pojednania pomiędzy byłymi nazistami i ofiarami nazizmu dla dobra wspólnego, jakim było wzmocnienie pozycji odrodzonej republiki.

Stąd też głównym celem nowo powołanej partii politycznej miało być prowadzenie działań na rzecz osiągnięcia owego pojednania poprzez włączenie przedstawicieli opozycji pozaparlamentarnej – przede wszystkim wspomnianych już wcześniej pozbawionych praw wyborczych byłych członków NSDAP – w ramy oficjalnego życia politycznego kraju. Oprócz tego partia miała się również zająć walką z przerostem biurokracji państwowej, nacjonalizacją przedsiębiorstw, a także wspieraniem przedsiębiorczości opartej na zasadach gospodarki wolnorynkowej. Spełnienie tych postulatów miało umożliwić wprowadzenie w Austrii porządku społecznego opartego na liberalizmie socjalnym – biorącym pod uwagę potrzeby zwykłych obywateli.

Oprócz tego Kraus uważał, że owa czwarta partia byłaby języczkiem u wagi na krajowej scenie politycznej, pozwalając na zachowanie równowagi pomiędzy dwoma „dużymi” stronnictwami politycznymi – ÖVP i SPÖ (już wtedy przewidywał on marginalizację pozycji KPÖ w kraju). W przeciwnym wypadku bowiem kraj musiałby być skazany na system dwupartyjny, do którego, według Krausa, społeczeństwo austriackie w owym czasie nie było jeszcze wystarczająco dojrzałe.

Drugim obok Krausa dziennikarzem dążącym do ponownego włączenia byłych członków NSDAP do głównego nurtu życia politycznego w Austrii był urodzony 25 stycznia 1915 r. w Wiedniu Viktor Reimann. Ideologicznie wywodził się ze środowiska niemiecko-narodowego, co zaprowadziło go, zresztą na krótko, w szeregi NSDAP, w owym czasie nielegalnej na terenie Austrii. Jednakże już w 1939 r. Reimann związał się z katolicką opozycją antynazistowską. Za swą postawę zapłacił czteroipółletnim uwięzieniem w obozie koncentracyjnym.

Pomimo tych doświadczeń po zakończeniu II wojny światowej nie porzucił niemiecko-narodowych poglądów. W tym miejscu warto podkreślić, że jego niemieckocentryczna wizja Europy nie opierała się na przekonaniu o militarnej hegemonii narodu niemieckiego dążącego do podboju Starego Kontynentu, lecz zakorzeniona była w romantycznej wizji średniowiecznego Cesarstwa Niemieckiego. Dominującą pozycję Niemiec wywodził on nie z potęgi militarnej, lecz z siły duchowej jego obywateli. Uważał, iż z racji kulturowych potencjałów Niemiec rzutuje bezpośrednio na sytuację całego kontynentu. Był zaciekle przeciwnikiem ustaw denazyfikacyjnych, argumentując, że po śmierci Hitlera nie istnieje żadna

realna groźba odrodzenia się ideologii nazistowskiej, gdyż samym tylko niemieckim obywatelom przysporzyła ona ogromu cierpień. Jednocześnie stał na stanowisku, iż znakomita większość byłych członków NSDAP nie byłaby zainteresowana jakąkolwiek działalnością polityczną, gdyby tylko przywrócono im pełnię praw obywatelskich, umożliwiając całkowitą integrację ze społeczeństwem. W przeciwieństwie do Krausa, Reimann nie interesował się w zbyt wielkim stopniu zagadnieniami społeczno-ekonomicznymi, jednakże analiza jego różnych wypowiedzi pozwala przyjąć, iż był zwolennikiem liberalnej gospodarki rynkowej.

Równolegle do działań podjętych przez Krausa i Reimanna, w latach 1947–1948 inni przedstawiciele byłych członków partii narodowosocjalistycznej próbowali zakładać oficjalne organizacje reprezentujące ich interesy. Do najważniejszych z nich należały m.in. Unia Demokratyczna (*Demokratische Union*) oraz Zrzeszenie Wiernych Konstytucji (*Verfassungstreue Vereinigung*, VV). Wszystkie te inicjatywy zostały jednak zablokowane przez rząd i Aliancką Komisję ds. Austrii jako mające rzekomo neonazistowski charakter.

Szczególnie rozwiązanie VV pod nieuzasadnionym pretekstem, jakoby jeden z członków jego zarządu powiązany był z ruchem neonazistowskim, zostało potępione zarówno przez Krausa, jak i Reimanna jako nieusprawiedliwione, gdyż jego program w żaden sposób nie odwoływał się do doktryny nazistowskiej.

W związku z niemożnością założenia samodzielnej organizacji reprezentanci środowisk byłych działaczy i zwolenników NSDAP zrozumieli, iż jedynie współpraca z Krausem i Reimannem – do której ostatecznie doszło pod koniec 1948 r. – pozwoli im oficjalnie zaistnieć na austriackiej scenie politycznej. Wprawdzie dzieliła ich przeszłość, ale łączyło przekonanie o konieczności dopuszczenia opozycji pozaparlamentarnej do oficjalnego życia politycznego kraju²⁴.

Utworzenie VdU i sformułowanie jego programu politycznego

Wysiłki środowiska opozycji pozaparlamentarnej zmierzające do utworzenia czwartej partii politycznej uwieńczone zostały sukcesem w pierwszych tygodniach 1949 r. 4 lutego na konferencji prasowej zorganizowanej w salzburskiej kawiarni Bazar Kraus ogłosił powstanie VdU, który nie miał być partią w klasycznym tego

²⁴ Por. R. Stäuber, *op. cit.*, s. 62–76; K. Piringer, *op. cit.*, s. 11–25; L. Höbelt, *Von der Vierten Partei zur Dritten Kraft. Die Geschichte des VdU*, Graz–Stuttgart 1999, s. 11–35 oraz 64–69; F. Peter, *Wurzeln und Entwicklungslinien der Freiheitlichen Partei Österreichs*, [w:] *Österreichische Nationalgeschichte nach 1945. Band 1: Die Spiegel der Erinnerung: die Sicht von innen*, red. R. Kriechbaumer, Wien–Köln–Weimar 1998, s. 137–139; *Entnazifizierung*, Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes, <http://ausstellung.de.doew.at/m28sm123.html> [dostęp: 30.09.2014]; F. Weissensteiner, *op. cit.*; *Meine Nazis sind keine Nazis*, „Der Spiegel” 1949, nr 38, s. 19–21; M. Riedlsperger, *The Lingering Shadow of Nazism: The Austrian Independent Party Movement since 1945*, New York 1978, s. IX oraz 27–38; D.H. Grillmayer, *National und Liberal. Die Geschichte der Dritten Kraft in Österreich*, Wien 2006, s. 61 oraz 64–67; G. Steininger, *Das Dritte Lager. Aufstieg nach dem Fall?*, Wien 2007, s. 16–24.

słowa znaczeniu, z formalną zhierarchizowaną strukturą, lecz raczej zrzeszeniem różnorodnych grup i pojedynczych osób, oficjalnie zarejestrowanym w Salzburgu w formie stowarzyszenia.

25 lutego 1949 r. ukazał się pierwszy numer oficjalnego organu prasowego Związku, tygodnika „Die Neue Front”, pod redakcją Reimanna, w którym to Kraus przedstawił najważniejsze cele stojące przed partią. Należały do nich m.in.:

- odpolitycznienie życia codziennego w Austrii;
- zakończenie podziału społeczeństwa austriackiego na uprzywilejowanych i pokrzywdzonych;
- przywrócenie spójnego i uporządkowanego prawodawstwa;
- przeprowadzenie reformy konstytucji austriackiej zgodnie z duchem czasu;
- szybkie zaspokojenie najbardziej palących potrzeb społecznych, takich jak m.in. budownictwo mieszkaniowe czy tworzenie nowych miejsc pracy;
- stworzenie szans awansu dla wszystkich grup społecznych w Austrii (także robotników);
- ochrona godności narodu austriackiego²⁵.

26 marca 1949 r. (wobec niewpłynięcia żadnego oficjalnego sprzeciwu w przewidzianym przez prawo okresie od zgłoszenia przez założyciela woli podjęcia działalności) odbył się zjazd założycielski Związku. Na stanowisko przewodniczącego VdU (niem. *Bundesobmann*) wybrany został Kraus, natomiast Reimann, a także Josef Karoly, Karl Hartleb i Karl Winkler objęli funkcję jego zastępców (niem. *Bundesobmann-Stellvertreter*). Trzej ostatni z wymienionych działaczy wywodzili się ze środowiska były członków NSDAP. Mimo iż uzyskali oni przewagę liczebną w zarządzie, początkowo pozycję dominującą w VdU zachował Kraus.

Na główną siedzibę partii wybrano Salzburg²⁶, a nie Wiedeń – jak w przypadku pozostałych partii – gdyż miasto to znalazło się w amerykańskiej strefie okupacyjnej, co pozwalało na dużo swobodniejsze prowadzenie działalności politycznej niż na kontrolowanym przez ZSRR wschodzie kraju. Poza tym już przed 1938 r. Salzburg, obok Grazu, był najważniejszym ośrodkiem ruchu narodowosocjalistycznego w Austrii, a po 1945 r. – centrum opozycji przeciwko koalicji rządowej.

Program polityczny VdU, będący zmodernizowaną wersją tradycyjnego narodowo-liberalnego programu skierowanego do miejskiej klasy średniej, robotników o narodowych, niesocjalistycznych poglądach oraz antyklerykalnego chłopstwa, uchwalony został 22 lipca 1949 r., a następnie opublikowany na łamach „Die Neue Front”²⁷. Ten pięćdziesięciopunktowy dokument prezentował poglądy Związku w kluczowych kwestiach z dziedziny polityki zagranicznej, wewnętrznej, ekonomicznej, społecznej i kulturalnej.

²⁵ Por. H. Kraus, *Die Ziele unseres Verbandes*, „Die Neue Front” 1949, nr 1, s. 3.

²⁶ Na II Walnym Zgromadzeniu VdU w Salzburgu 22 marca 1950 r. siedziba partii przeniesiona została do Wiednia, K. Piringer, *op. cit.*, s. 60.

²⁷ *Das Programm der VDU*, „Die Neue Front” 1949, nr 23, s. 1 oraz 3.

Rozpoczyna się jednoznacznym potępieniem wszelkiej formy dyktatury, przy jednoczesnym opowiedzeniu się za prawdziwą, liberalną demokracją i udzieleniu poparcia aktualnej formie państwa (art. 1 i 3). Z kolei kluczowa dla wielu członków i zwolenników VdU kwestia sytuacji i praw byłych członków ruchu nazistowskiego poruszona została już w art. 2, mówiącym że:

Równouprawnienie wszystkich obywateli musi zostać przywrócone poprzez zniesienie wszelkich przywilejów oraz regulacji dyskryminujących [pewne grupy społeczne]²⁸.

jak również w art. 6, który stwierdza, iż:

Prawa podstawowe trzeba na nowo sformułować i uzupełnić. Szczególny nacisk położyć należy na następujące prawa podstawowe: pełną ochronę jednostki, zasadę, iż prawo karne nie działa wstecz, zakaz wielokrotnego karania za ten sam czyn, zakaz ustanawiania sądów specjalnych oraz zakaz ekstradycji własnych obywateli za granicę²⁹.

Z kolei liberalno-chadeckie oblicze partii przejawia się w art. 9, który głosi:

Wyznajemy wartości moralne prawdziwego chrześcijaństwa. Nadużywanie religii do celów politycznych odrzucamy³⁰.

Natomiast jedyny wyraz niemiecko-narodowych poglądów członków VdU stanowi art. 10, w brzmieniu:

Jakkolwiek wspieramy naszą [austriacką] samodzielną egzystencję państwową, czujemy się członkami narodu niemieckiego³¹.

W dziedzinie polityki zagranicznej centralną ideą Związku było utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy na fundamencie równej pozycji wszystkich ich członków. Z kolei w dziedzinie spraw wewnętrznych działacze VdU piętnowali przede wszystkim patologie powstałe na skutek rządów dwupartyjnej koalicji w Wiedniu, takie jak m.in. rozrost aparatu biurokratycznego oraz ingerencję partii we wszystkie możliwe obszary życia.

Co się tyczy kwestii społeczno-ekonomicznych, jak pokazują m.in. art. 21, 23, 24 i 28³², członkowie VdU opowiadali się za społecznym liberalizmem. Dali

²⁸ *Ibidem*, s. 1: „Die Gleichberechtigung aller Staatsbürger muss durch Abschaffung aller Vorrechte und Benachteiligungen wiederhergestellt werden” [wszystkie tłumaczenia: T. Dobrowolski].

²⁹ *Ibidem*: „Die Grundrechte sind neu zu fassen und zu ergänzen. Insbesondere sind folgenden Grundsätze niederzulagen: Voller Schutz der Persönlichkeit, keine rückwirkenden Strafgesetze, keine mehrmalige Bestrafung wegen derselben Tat, keine im nachhinein eingesetzten Ausnahme-gerichte, keine Auslieferung eines Staatsbürgers an das Ausland”.

³⁰ *Ibidem*: „Wir bekennen uns zu sittlichen Grundsätzen wahren Christentums. Der Missbrauch der Religion zu politischen Zwecken lehnen wir ab”.

³¹ *Ibidem*: „Bei voller Wahrung unserer staatlichen Selbstständigkeit bekennen wir uns zum deutschen Volkstum”.

³² *Ibidem*.

temu wyraz poprzez m.in. sprzeciw wobec nadmiernej biurokracji w gospodarce (przy jednoczesnej niezgodzie na „dziki kapitalizm”), postulat bezwzględnej ochrony uczciwie osiągniętej własności prywatnej, sprzeciw wobec nacjonalizacji firm i przedsiębiorstw, które bez szkody dla interesów społeczeństwa mogłyby pozostać w rękach prywatnych, oraz stojąc na stanowisku, iż system podatkowy powinien być sprawiedliwy społecznie, jednakże nie może uderzać w gospodarkę.

Treść tego programu świadczy jednoznacznie o liberalno-socjalnym, reformatorskim charakterze VdU, który w swoje szeregi chciał przyjąć byłych członków partii nazistowskiej. Natomiast sposób jego sformułowania wskazuje, iż decydujący wpływ na brzmienie poszczególnych paragrafów miał Herbert Kraus³³.

Udział VdU w wyborach do Rady Narodowej w 1949 r.

Najważniejszym wyzwaniem, przed jakim VdU stanął latem 1949 r. po sformułowaniu swego programu politycznego, było uzyskanie od Alianckiej Komisji ds. Austrii zgody na udział w wyborach do Rady Narodowej, które miały się odbyć w październiku tego samego roku. Nastąpiło to dopiero 9 września 1949 r. Postawa Alianckiej Komisji spowodowana była obawą, iż dopuszczając VdU do startu w październikowych wyborach, może przyczynić się do powstania wyizolowanej grupy narodowych socjalistów wrogo nastawionych do państwa austriackiego.

W kampanii wyborczej przed wyborami do Rady Narodowej VdU starał się prezentować jako prawdziwy obrońca zasad demokracji, siła równoważąca pomiędzy obiema „dużymi” partiami – ÖVP i SPÖ. W związku z tym, iż stojący na jego czele zarząd nie miał jednorodnego charakteru, również elektorat, którego głos VdU starał się uzyskać, nie był homogeniczny. Jednakże jako że większą część przywódców partii stanowili byli zwolennicy narodowego socjalizmu, to właśnie takie osoby stanowiły najważniejszą grupę wyborców, do której skierowana była agitacja. W związku z tym podczas kampanii wyborczej działacze VdU bardzo często poruszali kwestę regulacji prawnych wymierzonych przeciwko tej grupie społecznej, określając je jednoznacznie jako pogwałcenie zasad, na jakich powinno opierać się funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa.

Partia dążyła również do pozyskania głosów innych grup społeczeństwa, rozczarowanych funkcjonowaniem państwa pod rządami „trójpartyjnej dyktatury”. W tym celu starała się przedstawiać jako siła znajdująca się w opozycji do establishmentu politycznego II Republiki, który poprzez korupcję i nieudolne prowadzenie polityki miał doprowadzić Austrię na skraj katastrofy.

Jednocześnie VdU, zmuszony bronić się przed oskarżeniami o neonazistowski charakter, sam oskarżał koalicję rządową o prezentowanie faszystowskiej postawy:

³³ Por. L. Höbelt, *op. cit.*, s. 37–85; R. Stäuber, *op. cit.*, s. 76–80; K. Piringer, *op. cit.*, s. 27 oraz 31–32; F. Peter, *op. cit.*, s. 139; M. Riedlsperger, *op. cit.*, s. 39–47; D.H. Grillmayer, *op. cit.*, s. 67–71; H. Kraus, *Untragbare Objektivität...*, s. 206–211; G. Steininger, *op. cit.*, s. 24–26.

Jedynе zjawisko, które faktycznie określić można mianem faszystowskiego i dyktatorskiego, stanowią praktyki niektórych kręgów dzisiejszych partii politycznych polegające na zamykaniu w więzieniach przeciwników politycznych, również tych o ustalonej demokratycznej wiarygodności, jak również zabranianie z błahych powodów wydawania organów prasowych, a także próba wyniszczenia socjalnego jednej czwartej austriackiego społeczeństwa na mocy niezgodnych z konstytucją przepisów prawa³⁴.

Jednakże poza krytyką i oskarżeniami wysuwanymi wobec rządzącej koalicji, VdU głosiła również pozytywne postulaty, mające stanowić oparcie dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Ich syntezę zawierało hasło wyborcze związku: „Praworządność, czystość i wyniki ekonomiczne” (*Recht, Sauberkeit und Leistung*). Pod pojęciem „praworządności” działacze Związku rozumieli udzielenie wsparcia pozbawionym wielu praw byłym nazistom; jako „czystość” postrzegali nieskorumpowaną administrację i rząd; a jako „wyniki ekonomiczne” – gospodarkę opartą na fundamencie zyskowności i wydajności.

Mimo iż partia starała się przekonać do swego programu różne środowiska, w powszechnej świadomości zaistniała jako stronnictwo reprezentujące interesy byłych nazistów. Jednakże wyniki wyborów, w których VdU uzyskał 11,7% głosów – co przełożyło się na 16 miejsc w Radzie Narodowej³⁵ – pokazały dobitnie, że ocena ta nie była w pełni uzasadniona. Z jednej strony bowiem jedynie około połowy byłych nazistów zarejestrowanych w Austrii udzieliło swego poparcia Związkowi, a z drugiej – uczyniło to również wielu wyborców w żaden sposób niezwiązanych z tym środowiskiem.

Na podstawie analizy wyników wyborów można dojść do wniosku, że VdU był z pewnością następcą niemiecko-narodowych partii z okresu I Republiki³⁶, jednakże w międzyczasie obóz narodowy zmienił swój charakter w porównaniu do okresu dwudziestolecia międzywojennego. Świadczy o tym z jednej strony fakt, iż znaczna część jego dawnych zwolenników zagłosowała na jedną z „dużych” partii, a z drugiej – iż wielu wyborców Związku stanowiły osoby mające wprawdzie opozycyjny stosunek do rządu w Wiedniu, ale w żadnym wypadku niereprezentujące narodowego czy narodowo-liberalnego światopoglądu.

Stwierdzić należy, że dla ówczesnych komentatorów – niezwiązanych z VdU – owe 16 mandatów w Radzie Narodowej wydawało się nieoczekiwane dobrym rezultatem. Natomiast członkowie partii byli nim rozczarowani – szcze-

³⁴ H. Kraus, *Liquidierung falscher Nachkriegspolitik*, „Alpenruf” 1949, nr 2, s. 1: „Es gibt nur eines, was wirklich als faschistisch und diktatorisch bezeichnet werden kann: Das ist die Praxis gewisser Kreise der heutigen Parteien, politische Gegner, auch wenn ihre demokratische Verlässlichkeit feststeht, einsperren zu lassen, aus unzulänglichen Anlässen Pressorgane zu verbieten und durch ein verfassungswidriges Gesetz ein Viertel der österreichischen Bevölkerung sozial zu vernichten”.

³⁵ *Die Nationalratswahlen vom 9. Oktober 1949*, Bundesministerium für Inneres, Wien 1950, s. 7–92.

³⁶ I Republika – nazwa używana do określenia Republiki Austriackiej istniejącej w latach 1918–1933 na niemieckojęzycznych terenach należących uprzednio do Austro-Węgier. Kres jej istnieniu przyniosło przejście władzy na drodze puczu przez Engelberta Dollfussa.

gólnie uzyskaniem poparcia jedynie połowy byłych nazistów. Pytanie o to, czy wynik wyborczy VdU należy postrzegać jako sukces, czy jako porażkę, pozostaje więc bez jednoznacznej odpowiedzi³⁷.

Udział VdU w austriackim życiu politycznym na przełomie lat 40. i 50. XX w.

Do momentu wejścia do Rady Narodowej cała propaganda i taktyka walki wyborczej VdU sprowadzała się w dużym stopniu do prowadzenia mniej lub bardziej brutalnych ataków na politykę koalicji rządzącej. Oprócz kilku sloganów Związek nie przygotował żadnego konkretnego alternatywnego projektu politycznego. Jednakże od chwili zdobycia miejsc w Radzie Narodowej był on zmuszony zacząć zajmować stanowisko w całej gamie spraw wykraczających poza problematykę związaną z ochroną interesów byłych nazistów i jeńców wojennych powracających z niewoli. Otwarta pozostawała również kwestia charakteru, jaki przyjmie partia, której jedną część działaczy i sympatyków stanowili byli naziści dążący przede wszystkim do wzmocnienia pozycji obozu niemiecko-narodowego, a drugą – osoby o poglądach liberalno-reformatorskich.

Miejsce i rolę Związku jako partii opozycyjnej determinowały dwa fakty. Po pierwsze, partie tworzące koalicję rządową chciały za wszelką cenę uniknąć oskarżeń o współpracę ze stronnictwem o charakterze neonazistowskim, by w ten sposób przed aliantami i światem wzmocnić swój wizerunek bloku antyfaszystowskiego. Po drugie, decydujący był sposób, w jaki VdU prowadził swą kampanię wyborczą. Posłowie VdU, którzy w Radzie Narodowej stworzyli Parlamentarny Klub Niezależnych (*Klub der Unabhängigen*, KdU), bardzo dobrze odnaleźli się w roli surowych recenzentów i arbitrów poczynąń rządu oraz powiązanych z jego członkami grup interesów, m.in. ujawniając wiele przypadków korupcji. Właśnie te działania były jednym z najważniejszych spoiw łączących poszczególne frakcje partii. Drugim z nich były starania o poprawę sytuacji byłych członków i zwolenników NSDAP.

Tej właśnie kwestii poświęcona była większość wniosków i zapytań poselskich członków KdU. Swoją działalność w roli „adwokatów” byłych nazistów stawali się przedstawiać jako leżącą w interesie państwa:

W najwyższym interesie państwa leży przywrócenie tym ludziom – ponad jednej czwartej społeczeństwa! – sympatii do na nowo odbudowanej Austrii w takim stopniu, by wyeliminować jakiegokolwiek [grożące jej] wewnątrzpolityczne niebezpieczeństwo³⁸.

³⁷ Por. R. Stäuber, *op. cit.*, s. 80–86 oraz 88–93; K. Piringer, *op. cit.*, s. 27–29 oraz 33–41; L. Höbelt, *op. cit.*, s. 85–96; M. Riedlsperger, *op. cit.*, s. 47–74; D.H. Grillmayer, *op. cit.*, s. 72–74; H. Kraus, *Untragbare Objektivität...*, s. 211–224; G. Steininger, *op. cit.*, s. 26.

³⁸ Protokół stenograficzny 2. posiedzenia Rady Narodowej Republiki Austrii 6. kadencji, 9 listopada 1949 r., s. 28: „Es liegt im höchsten staatspolitischen Interesse, dass diese Menschen

Jednocześnie dążyli do relatywizowania i zmniejszania ciężaru gatunkowego zbrodni reżimu narodowego socjalizmu poprzez zestawianie go z okresem dyktatury Engelberta Dollfussa:

Przejmując władzę w Austrii w 1938 r., narodowi socjaliści nie zastali tam żadnej demokracji. Zastąpili jedną dyktaturę inną. [...] Demokracja w Austrii obalona została w 1933 i 1934 r. Wtedy to odebrano mandaty [posłom], wtedy to uchylono konstytucję, wtedy to utworzono pierwsze obozy koncentracyjne, wtedy to po raz pierwszy w Austrii wtrącano ludzi do więzień z powodu ich przekonań³⁹,

lub nawet z systemem politycznym II Republiki:

Obecnie, szanowni Państwo, mamy w Austrii do czynienia z następującym rozwojem [sytuacji]: Najpierw podjęto próbę przejścia władzy przez czerwony faszyzm; aby do tego nie dopuścić do władzy doszedł tzw. austrofaszyzm, który w 1938 r. przepędzony został przez brunatny faszyzm, który w 1945 r. zastąpiony został przez faszyzm koalicyjny. Lub, jeżeli nie chcą Państwo tego słowa, neodemokrację⁴⁰.

Niekiedy chwalili wręcz niektóre aspekty polityki prowadzonej przez Hitlera:

Niech się Państwo nie trzymają tych jałowych i coraz bardziej przestarzałych stereotypów, lecz przyznają, iż jeżeli w przeszłości wydarzyło się coś pozytywnego, to było to dobre. Z pewnością da się to powiedzieć o polityce rodzinnej, również w aspekcie podatkowym i zasiłkach na dzieci w tzw. Trzeciej Rzeszy⁴¹.

Publiczne głoszenie tego typu poglądów przez polityków związanych z VdU powodowało naturalnie, że partia ta z wielu stron oskarżana była o neonazistowski

– über ein Viertel unserer Bevölkerung! – unserem neugeschaffenen Österreich wieder so viel Sympathie entgegenbringen, daß jede innenpolitische Gefährdung unserer staatlichen Selbstgefälligkeit ausgeschlossen ist”.

³⁹ Protokół stenograficzny 79. posiedzenia Rady Narodowej Republiki Austrii 6. kadencji, 31 stycznia 1952 r., s. 3116: „Als im Jahre 1938 die Nationalsozialisten in Österreich die Macht ergriffen, da fand sie gar keine Demokratie mehr vor. Sie erstezten also nur eine Diktatur durch eine andere. [...] Die Demokratie ist in Österreich 1933 und 1934 abgeschafft worden. Damals wurden die Mandate aberkannt, damals wurde die Verfassung außer Kraft gesetzt, damals wurden die ersten KZ errichtet, damals wurden zum ersten Mal in Österreich Menschen ihrer Gesinnung wegen ins Gefängnis geworfen”.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 3117: „Nun, meine Damen und Herren, haben wir in Österreich folgende Entwicklung: Zuerst war der Versuch da, einen roten Faschismus in Österreich an die Macht zu bringen; um dies zu verhindern, kam der sogenannte Austrofaschismus, diesen verjagte 1938 der braune Faschismus, und diesen wieder löste 1945 der Koalitions-Faschismus ab. Oder, wenn sie das Wort nicht haben wollen, die Neodemokratie”.

⁴¹ Protokół stenograficzny 21. posiedzenia Rady Narodowej Republiki Austrii 7. kadencji, 3 grudnia 1953 r., s. 649: „Halten Sie sich also nicht an das öde Klischee immer mehr überlebter Pauschalurteile, sondern geben Sie auch zu, wenn in der Vergangenheit etwas Gutes geschehen ist, daß es gut war; und das läßt sich bei der Familienpolitik auch in steuerlicher Hinsicht und bei den Kinderbeihilfen des sog. Dritten Reiches sicherlich nicht leugnen”.

charakter. Jednakże trzeba równocześnie stwierdzić, iż – przynajmniej oficjalnie – jej program nie miał takich cech. Nie dopuszczali do tego Kraus i Reimann, którzy dobrze rozumieli, iż groziłoby to rozwiązaniem Związku przez aliantów. Nie mniej ryzyko to nie powstrzymywało części członków i zwolenników VdU – o nazistowskim rodowodzie – przed uczestnictwem w manifestacjach i uroczystościach zabarwionych brunatną ideologią.

Faktem jest, że jeszcze na przełomie lat 40. i 50. XX w. kwestie związane z położeniem byłych nazistów należały do ważkich problemów społecznych, dających możliwość zbitcia kapitału politycznego. Jednakże w kolejnych latach, gdy na skutek stopniowego znoszenia regulacji prawnych wymierzonych w byłych nazistów zaczęli oni odzyskiwać swoje prawa: polityczne, społeczne i gospodarcze, wyraźnie straciły one na znaczeniu⁴².

Konflikty wewnątrzpartyjne w VdU

Od początku swego istnienia VdU targany był silnymi wewnętrznymi konfliktami pomiędzy frakcją liberalną związaną z jego założycielami, Krausem i Reimannem, prawym skrzydłem skupiających nazistów oraz skrzydłem lewicowym.

Do pierwszej eskalacji konfliktu doszło na początku 1950 r., kiedy to władze VdU – które jeszcze rok wcześniej reprezentowały lewicowe poglądy w kwestiach społecznych – postanowiły wyraźnie zdystansować się od lewicowych partii i środowisk. Ofiarą tych wewnętrznych rozgrywek padło dwóch posłów, Josef Heger i Oskar Huemer. Pierwszy z nich, niespełna trzydziestoletni były jeńiec wojenny, który w radzieckiej niewoli złożył tzw. antyfaszystowską przysięgę (*antifaschistische Eid*), zmuszony został przez zarząd do zrzeczenia się mandatu do Rady Narodowej, pod zarzutem bycia kryptokomunistą. Drugi z nich w lutym 1950 r. mniej lub bardziej dobrowolnie opuścił szeregi Związku. Winą Huemera miało być dążenie do zainicjowania walki klas spowodowane jego komunistyczną przeszłością.

Kolejnym źródłem konfliktu była postawa prawego skrzydła partii, którego członkowie, zyskawszy na pewności siebie po zakończonym sukcesem procesie rejestracji VdU, zaczęli się uaktywniać, ukazując społeczeństwu i aliantom swe prawdziwe oblicze. Jaskrawym przykładem tego typu działań było przygotowanie przez działaczy VdU ze Styrii uroczystych obchodów letniego przesilenia słonecznego w sposób będący wiernym odwzorowaniem obchodów tego święta w czasach dyktatury narodowosocjalistycznej⁴³. Skandal ten doprowadził do rozwiązania przez rząd austriacki struktur VdU w Styrii oraz wykluczenia ze Związku jego sekretarza generalnego Gordona Golloba, prominentnego działacza z tego landu, by-

⁴² Por. R. Stäuber, *op. cit.*, s. 93–98; K. Piringer, *op. cit.*, s. 41–56; L. Höbelt, *op. cit.*, s. 97–98; M. Riedlsperger, *op. cit.*, s. 75–80 oraz 87–92; H. Kraus, *Untragbare Objektivität...*, s. 225–239, 242–246 oraz 249–257; G. Steininger, *op. cit.*, s. 26–29.

⁴³ Por. F. Draszczyk-Schönfeld, *Angriff und Abwehr: Kritische Betrachtungen zur Innenpolitik*, „Österreichische Monatshefte” 1950, nr 7/8, s. 467.

łego generała Wehrmachtu i asa lotniczego z okresu II wojny światowej. Zdaniem wielu funkcjonariuszy partyjnych przyczynił się on do zbytniego przesunięcia się partii w Styrii na prawo. Co więcej, liberalny zarząd partii obawiał się wręcz puczu ze strony Golloba i jego zwolenników.

„Afera Golloba” (*Fall Gollob*) była pierwszą znaczącą próbą pokazania siły przez frakcję niemiecko-narodową wewnątrz VdU. Liberalny zarząd partii nie był w stanie zneutralizować frakcji Golloba, a on sam dzięki naciskom wielu wpływowych zwolenników został po krótkim czasie na powrót przyjęty do partii.

Co więcej, wybory na przewodniczącego partii 1 października 1950 r. uświadomiły jej członkom, iż Kraus nie jest jej niekwestionowanym przywódcą. Wprawdzie został wybrany ponownie na to stanowisko, ale wygrał stosunkiem 77 do 67 z Robertem Scheuchem, przedstawicielem skrzydła niemiecko-narodowego, zaś jego zastępcami zostali Scheuch, Hartleb, Gollob i Thomas Neuirth. Wszyscy oni – poza Neuirthem – wywodzili się ze środowiska byłych nazistów. Natomiast Viktor Reumann utracił miejsce w zarządzie⁴⁴.

Mimo słabnącej pozycji w partii, również w 1951 r. Kraus zdołał powtórzyć swój sukces wyborczy z 1950 r. i został wybrany na stanowisko przewodniczącego Związku. Jednakże podczas dwóch następnych zjazdów partii – 26 października 1952 r. w Grazu oraz 16 i 17 maja 1953 r. w Wiedniu – uzyskał on jedynie stanowisko wiceprzewodniczącego VdU⁴⁵.

Wybory prezydenckie w 1951 r.

Po śmierci 31 grudnia 1950 r. prezydenta Karla Rennera, na 6 maja 1951 r. wyznaczono pierwszą turę wyborów prezydenckich. VdU wraz z SPÖ, wbrew woli ÖVP, dołożyły wszelkich starań, by wyboru głowy państwa dokonali obywatele zgodnie z nowelizacją konstytucji z 1929 r., co nie miało miejsca w przypadku elekcji dwóch poprzednich prezydentów Wilhelma Miklasa (ostatniego prezydenta I Republiki) i Karla Rennera (pierwszego prezydenta II Republiki).

Przed wyborami VdU przystąpił do negocjacji z ÖVP dotyczących wystawienia wspólnego kandydata, po których załamaniu poparł oficjalnie kandydata ponadpartyjnego, znanego i popularnego chirurga z Innsbrucka, profesora Burgharda Breitnera. W pierwszej turze uzyskał on 15,4% głosów w skali kraju. Wysokie poparcie osiągnięte przez Breitnera, szczególnie w Salzburgu (35,54% głosów), Tyrolu (23,99%) i Vorarlbergu (24,39%)⁴⁶, wskazywało z jednej strony na to, że Związek miał jeszcze do zagospodarowania potencjalny elektorat, a z drugiej

⁴⁴ Por. R. Stäuber, *op. cit.*, s. 98–105; K. Piringer, *op. cit.*, s. 56–68; L. Höbelt, *op. cit.*, s. 98–141; M. Riedlsperger, *op. cit.*, s. 80–87; G. Steininger, *op. cit.*, s. 29–30.

⁴⁵ Por. L. Höbelt, *op. cit.*, s. 279–280; M. Riedlsperger, *op. cit.*, s. 109–111 oraz 115–116; D.H. Grillmayer, *op. cit.*, s. 76–78.

⁴⁶ *Die Wahl des Bundespräsidenten am 6. und 27. Mai 1951*, Bundesministerium für Inneres, Wien 1951, s. VII–XII i 1–89.

– na brak stabilności poglądów politycznych wśród wyborców w Austrii w owym czasie. Jednakże dokładniejsza analiza wyników pierwszej rundy wyborów unaoczniała również fakt, że wielu wyborców Breitnera, oddając na niego głos, chciało jedynie zasygnalizować niezadowolenie z poczynąń koalicji rządowej w Wiedniu.

W drugiej turze wyborów Kraus poparł publicznie kandydata ÖVP, jednakże niemiecko-narodowe skrzydło Związku przeforsowało decyzję, że żaden z kandydatów nie otrzyma oficjalnego poparcia partii. W drugiej turze głosy zwolenników Breitnera rozdzieliły się równomiernie pomiędzy kandydatów socjalistów i ludowców, zaś 20% z nich nie wzięło w niej udziału⁴⁷.

Wybory do Rady Narodowej w 1953 r. i wykluczenie Fritza Stübera ze Związku

Po wyborach prezydenckich w 1951 r. przywódcy Związku doszli do wniosku, iż jedynie poszerzenie bazy wyborczej poprzez nawiązanie współpracy z innymi podmiotami będącymi w opozycji do koalicji rządowej pozwoli im na odniesienie sukcesu w kolejnej elekcji. Dlatego też do wyborów parlamentarnych w 1953 r. Związek przystąpił w ramach koalicji wyborczej z Akcją na rzecz Politycznej Odnowy (*Aktion zur politischen Erneuerung*) utworzoną przez konserwatywnych rozłamowców z ÖVP.

Kampania wyborcza w 1953 r. w znacznie mniejszym stopniu niż ta w 1949 r. koncentrowała się na kwestiach związanych z sytuacją byłych nazistów w społeczeństwie austriackim, jako że uległa ona znaczącej poprawie w ciągu poprzednich 4 lat. Program wyborczy VdU i Akcji streszczał się w sloganie: „Jedność, odnowa, Europa” (*Einigung, Erneuerung, Europa*). W hasło „odnowa” zawierało się dążenie do wprowadzenia w życie idei zawartych w znanych z poprzednich wyborów parlamentarnych hasłach: „Praworządność, czystość i wyniki ekonomiczne”⁴⁸, co pozwolić miało na osiągnięcie „jedności” pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi w kraju. Z kolei hasło „Europa” – niezbyt silnie eksponowane podczas poprzedniej elekcji do Rady Narodowej, ale obecne już w pierwszym programie Związku – wyrażało wolę większej integracji państw Starego Kontynentu.

W przeciwieństwie do poprzedniej kampanii wyborczej przed elekcją do Rady Narodowej, w 1953 r. politycy VdU – również ci najwyższego szczebla – nie ukrywali swych niemiecko-narodowych poglądów, które dobrze obrazuje stanowisko ówczesnego przewodniczącego Związku Maxa Stendebacha:

⁴⁷ Por. R. Stäuber, *op. cit.*, s. 105–107; K. Piringer, *op. cit.*, s. 69–76; L. Höbelt, *op. cit.*, s. 141–152; M. Riedlsperger, *op. cit.*, s. 92–106; H. Kraus, *op. cit.*, s. 239–242; G. Steininger, *op. cit.*, s. 30; D.H. Grillmayer, *op. cit.*, s. 78–79.

⁴⁸ Składały się na nie: poprawa sytuacji byłych nazistów, zwalczanie korupcji w aparacie państwowym oraz oparcie funkcjonowania gospodarki na fundamencie zyskowności i wydajności.

[...] gotowi na pełne zaangażowanie na rzecz Austrii, dla dobra narodu niemieckiego, dla zjednoczonej Europy⁴⁹.

Również podczas tej kampanii wyborczej VdU z dużą zawziętością atakował koalicję rządzącą, z tą tylko różnicą, iż tym razem dużo bardziej koncentrował się na zwalczaniu SPÖ niż ÖVP, gdyż liderzy Związku liczyli na możliwość stworzenia po wyborach wspólnego rządu z ludowcami, wobec wyraźnego pogorszenia się atmosfery wewnątrz koalicji.

Jednakże wszelkie kalkulacje władz VdU okazały się chybione, a wyniki wyborów były dla nich ogromnym rozczarowaniem, gdyż sojusz wyborczy Związku z Akcją zdołał uzyskać jedynie 10,9% głosów i 14 miejsc w Radzie Narodowej, co dla VdU oznaczało utratę 4 głosów w niższej izbie parlamentu, jako że 2 mandaty przypadły przedstawicielom Akcji⁵⁰.

Przyczyn pogorszenia wyniku wyborczego VdU upatrywać należy przede wszystkim w tym, że wobec – wspomnianej już wcześniej – wyraźnej poprawy sytuacji byłych nazistów w austriackim społeczeństwie, przestali oni widzieć swój interes w popieraniu VdU. W tej grupie dotyczyło to przede wszystkim robotników, którzy w znacznie większym stopniu zaczęli zwracać się w stronę SPÖ. Do głosowania na Związek zniechęcał również coraz wyraźniej rysujący się konflikt między jego skrzydłem liberalnym i niemiecko-narodowym. Oprócz tego podjęcie ścisłej współpracy z wywodzącą się z ÖVP Akcją – kojarzoną z Kościołem i klerykalizmem – odstraszyło wielu liberalnych antyklerykałów.

Wkrótce po wyborach rozpoczęły się trwające ponad miesiąc rozmowy dotyczące utworzenia trójpartyjnej koalicji – mającej składać się z ÖVP, SPÖ i VdU – zaproponowanej socjalistom przez ludowców. Jednakże wobec negatywnego stosunku do tej inicjatywy ze strony socjalistów, dużej części ludowców, jak również grupy niemiecko-narodowych działaczy Związku skupionych wokół Fritza Stübera – którego celem było obalenie współczesnego mu austriackiego systemu politycznego, a nie jego współtworzenie – negocjacje owe skazane były na porażkę.

Dodatkowym źródłem napięcia wewnątrz VdU stała się postawa Krausa, który uparcie forsował opcję współpracy z ÖVP. Czynił to nie tylko wbrew prawemu skrzydłu partii, lecz także wbrew antyklerykałom, nawet po fiasku oficjalnych rozmów koalicyjnych. Ta atmosfera i ostre podziały wewnątrz Związku zawały na przebiegu zjazdu partii w 1953 r., podczas którego Stüber próbował obalić dotychczasowego przewodniczącego Stendebacha, lansując na jego miejsce kandydaturę Fritza Ursina, związanego ze skrajnie prawicowym skrzydłem partii. Wprawdzie zamiar ten nie powiódł się, ale pozycja Stendebacha została wyraźnie nadwyrężona – uzyskał on jedynie 100 ze 144 głosów delegatów na zjazd.

⁴⁹ M. Stendebach, 1953 – *Jahr der Entscheidung*, „Die Neue Front” 1953, nr 1, s. 1: „[...] bereit zum vollen Einsatz für Österreich, für die deutsche Nation, für ein vereintes Europa”.

⁵⁰ *Die Nationalratswahlen vom 22. Februar 1953*, Bundesministerium für Inneres, Wien 1953, s. 7–66.

Pomimo tej porażki Stüber nasilił ataki na zarząd partii, szczególnie sprzeciwiając się współpracy z Akcją. Krytykę prowadził aż do 25 listopada 1953 r., kiedy to na wniosek Krausa, Reimanna i Gerharda Ebenbichlera został wraz z Ursinem wykluczony z VdU, zresztą minimalną większością głosów. Jednakże zarząd partii stanowczo odrzucał opinie, iż powodem tego rozstrzygnięcia było głoszenie przez Stübera ekstremalnie niemiecko-narodowych poglądów. Oficjalne oświadczenia podkreślały:

Akcentowanie przez dra Stübera poglądów narodowych w żadnym wypadku nie stało się powodem wszczęcia postępowania przez sąd partyjny⁵¹.

Z celowo lansowanych meldunków prasowych odnieść można fałszywe wrażenie, jakoby dr Stüber oskarżony został o szerzenie neonazistowskich poglądów. [...] Nie mamy tu do czynienia z żadnym neonazizmem, poza tym w głowach komunistów. W tych kwestiach dr Stüber podzielał poglądy zarządu partii, czego łatwo dowiedzieć można z różnych cytatów prasowych⁵².

Wynikało z nich, że powodem usunięcia Stübera z VdU była jego opozycyjna postawa w stosunku do zarządu partii, która miała przejawiać się m.in. w tym, iż:

[...] dr Stüber nie chciał dostosować się do uchwał większości i podjął próbę zdystansowania wiedeńskich struktur partii – również w oczach opinii publicznej – od struktur ogólnokrajowych Związku⁵³.

Zaostrzenie niemiecko-narodowego charakteru Związku

„Sprawa Stübera” bardzo dobitnie pokazała, jak daleki od rozwiązania był trawiący VdU od lat konflikt między liberałami a skrzydłem narodowym. Liberalny zarząd zdawał sobie sprawę z tego, że większość funkcjonariuszy partyjnych niższego i średniego szczebla, a także wielu wyborców miało poglądy niemiecko-narodowe, więc usunięcie z partii Stübera nie spotkało się z ich zrozumieniem. Dlatego

⁵¹ V. Reimann, *Dr. Stüber aus dem VdU ausgeschlossen*, „Die Neue Front” 1953, nr 48, s. 1: „Die Betonung der nationalen Linie durch Dr. Stüber ist überhaupt nicht Gegenstand des Verbandsgerichtsverfahrens gewesen”.

⁵² *Ibidem*: „Durch Zeitungsmeldungen, die bewusst lanciert wurden, konnte der falsche Eindruck entstehen, als ob Dr. Stüber wegen Neonazismus angeklagt worde wäre. [...] Es gibt keinen Neonazismus, ausser in den Köpfen der Kommunisten. Dr. Stüber dachte in seinem Innern über diese Fragen genauso wie die übrige Parteileitung, was aus verschiedenen Zitaten leicht bewiesen werden kann”.

⁵³ *Ibidem*: „[...] Dr. Stüber Mehrheitsbeschlüssen nicht fügen wollte und den Versuch unternommen hat, den Landesverband Wien auch vor der Öffentlichkeit in einen Gegensatz zum Gesamtverband zu bringen”. Por. R. Stüber, *op. cit.*, s. 116–124; M. Riedlsperger, *op. cit.*, s. 107–109 oraz 111–139; H. Kraus, *Untragbare Objektivität...*, s. 246–249; G. Steininger, *op. cit.*, s. 30–31; D.H. Grillmayer, *op. cit.*, s. 80–84.

też przywódcy partii postanowili znacznie mocniej niż dotychczas zaakcentować kwestie niemiecko-narodowe celem zaspokojenia oczekiwań prawego skrzydła Związku, a także by przeciwdziałać odpływowi jego członków i wyborców.

Dążenie to znalazło odzwierciedlenie w uchwalonym podczas zjazdu partyjnego w maju 1954 r. w Bad Aussee tzw. programie z Aussee (*Aussee Programm*)⁵⁴. Bardzo konkretnie wyartykułowało je zawarte w nim stwierdzenie:

Austria jest państwem niemieckim. Jego polityka musi służyć całemu narodowi niemieckiemu i nigdy nie może być wymierzona przeciwko innemu państwu niemieckiemu⁵⁵.

Ta demonstracja jednoznacznie niemiecko-narodowych poglądów powiązana była z wizją zjednoczenia narodów Europy:

Wspieramy integrację ludów Europy na fundamencie pełnego równouprawnienia⁵⁶.

Oprócz tego działacze VdU rozumieli niemiecko-narodowe obowiązki swej partii w następujący sposób:

VdU uprawia politykę narodową, co oznacza, iż popiera zachowanie i umacnianie narodu niemieckiego na terytorium Austrii, a przez to jego duchową i materialną pomyślność. Stąd też w następujących działaniach postrzega on „niemieckie” obowiązki Austrii:

- 1) w kulturowaniu poczucia wspólnoty wszystkich Niemców,
- 2) w nastawieniu się na szczerą i przyjacielską współpracę z Niemcami,
- 3) w hojnej polityce rodzinnej, która pozwala na powstawanie rodzin zdrowszych i posiadających więcej dzieci,
- 4) w trosce o cielesne i duchowe zdrowie młodzieży i jej wychowanie w duchu wspólnoty, samodzielności, świadomości odpowiedzialności i gotowości do ponoszenia ofiar,
- 5) w ochronie zagrożonej niemieczyny granicznej [niem. *Grenzland-Deutschtums*],
- 6) w prawnej, zawodowej i gospodarczej integracji oraz osiedlaniu Volksdeutschtów wypędzonych ze swych ojczyzn⁵⁷.

⁵⁴ *Das Aussee Programm*, „Neue Front” 1954, nr 21, s. 1.

⁵⁵ *Ibidem*: „Österreich ist ein deutscher Staat. Seine Politik muß dem gesamten deutschen Volk dienen und darf nie gegen einen anderen deutschen Staat gerichtet sein”.

⁵⁶ *Ibidem*: „Wir fordern die Einigung der europäischen Völker auf der Grundlage voller Gleichberechtigung”.

⁵⁷ *Ibidem*: „Der VdU betreibt nationale Politik, das heisst, er tritt für die Erhaltung und Festigung des deutschen Volkes im österreichischen Raum und damit für sein geistiges und materielles Wohlergehen ein. Er sieht daher die deutsche Aufgabe Österreichs in folgendem:

- 1) in der Pflege des Zusammengehörigkeitsbewusstseins aller Deutschen,
- 2) in der Ausrichtung auf eine aufrichtige, freundschaftliche Zusammenarbeit mit Deutschland,
- 3) in einer grosszügigen Familienpolitik, welche die Bildung gesunder, kinderreicher Familien fördert,
- 4) in der Sorge für die körperliche und seelische Gesundheit der Jugend und deren Erziehung zu Gemeinschaftsgeist, Selbstzucht, Verantwortungsbewusstsein und Opferbereitschaft,
- 5) in dem Schutz des bedrohten Grenzland-Deutschtums,
- 6) in der rechtlichen, beruflichen und wirtschaftlichen Eingliederung und Ansiedlung der heimatvertriebenen Volksdeutschen”.

W programie z Aussee VdU wyraził też swoje przywiązanie do wolności i społecznej gospodarki rynkowej, przy jednoczesnym sprzeciwie wobec systemu tzw. demokracji proporcjonalnej (*Proporzdemokratie*)⁵⁸, z którego czerpać profity mieli jedynie politycy dwóch „dużych” stronnictw – ÖVP i SPÖ.

Związek dążył do realizacji tego programu zarówno poprzez swych przedstawicieli w Radzie Narodowej, jak i na łamach prasy powiązanej z partią, która dużo miejsca poświęcała wszelkim zagadnieniom związanym z państwem i narodem niemieckim. Należały do nich m.in.: walka o odzyskanie przez RFN kontroli nad Saarą, los wypędzonych Volksdeutschwów, „niemiecki” problem Południowego Tyrolu, kwestia słoweńskiej mniejszości narodowej w Karyntii, bliskie związki między Austrią a RFN czy też niemiecka własność na terenie Austrii.

Jednakże wszystkie zabiegi związane z zaostrzeniem kursu niemiecko-narodowego nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, co unaocznili katastrofalne wyniki osiągnięte przez kandydatów popieranych przez Związek w 1954 r. wyborach lokalnych na poziomie gmin i landów⁵⁹, a także w wyborach do rad pracowniczych (*Betriebsrat*)⁶⁰. Spowodowane to było w dużym stopniu faktem, iż działacze VdU nie zdołali przywrócić zaufania wyborców do swej partii, od dłuższego czasu targanej silnymi konfliktami, które nie stanowiły tajemnicy dla opinii publicznej⁶¹.

Zmiana sytuacji obozu niemiecko-narodowego w Austrii w połowie lat 50. XX w.

Podpisanie 15 maja 1955 r. traktatu państwowego⁶² było momentem przełomowym w takim samym stopniu dla Republiki Austriackiej i dla członków oraz zwolenników obozu niemiecko-narodowego w tym kraju. Wydarzenie to miało dla nich dwa kompletnie przeciwstawne wymiary. Zdecydowanie negatywnym aspektem był fakt, że podpisanie tego dokumentu było postrzegane przez większość obywateli jako bezprecedensowy sukces zawdzięczany rządowi, co bezpośrednio przełożyło się na wzrost poparcia dla władzy w społeczeństwie. Sytuację obozu niemiecko-narodowego pogarszał również zapisany w traktacie zakaz zjednoczenia Austrii z Niemcami (*Anschlussverbot*), który uczynił jego dotychczasowy główny daleko- siężny cel sprzecznym z konstytucją.

⁵⁸ Problem demokracji proporcjonalnej przedstawiony został m.in. w: G. Lehmbruch, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen 1967.

⁵⁹ *Die Sozialisten gewinnen überall*, „Arbeiter Zeitung” 1954, nr 243, s. 1–2.

⁶⁰ H. Hautmann, *Kommunistische Arbeiterkammer- und Betriebsrätepolitik nach 1945*, Alfred Klahr Gesellschaft. Verein zur Erforschung der Geschichte der Arbeiterbewegung, http://www.klahrgesellschaft.at/Mitteilungen/Hautmann_4_11.pdf, s. 14 [dostęp: 16.11.2014].

⁶¹ Por. R. Stäuber, *op. cit.*, s. 125–128; D.H. Grillmayer, *op. cit.*, s. 84.

⁶² *Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, gegeben zu Wien am 15. Mai 1955*, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_152_0/1955_152_0.pdf, s. 725–745 [dostęp: 19.08.2014].

Z drugiej jednak strony, dzięki podpisaniu tego dokumentu Austriacy zaczęli czuć się swobodniej w swym kraju i bez skrępowania publicznie wyrażać swoje poglądy. Już nie musieli obawiać się interwencji ze strony przedstawicieli obcych mocarstw. Możliwość dużo swobodniejszej działalności wykorzystać chcieli również członkowie obozu niemiecko-narodowego, by doprowadzić do ogólnej transformacji swego środowiska.

Jako że porażka w wyborach do landtagów w Salzburgu, Dolnej Austrii, Vorarlbergu i Wiedniu, przeprowadzonych 17 października 1954 r., podziałała paraliżująco na zarząd VdU, który nie był w stanie podjąć żadnych kroków, by zmierzyć się z zaistniałą sytuacją, inicjatywę w obozie niemiecko-narodowym przejął Anton Reinthaller. Bez uprzedniego porozumienia ze Związkiem założył on Partię Wolnościową (*Freiheitspartei*).

Reinthaller był prominentnym działaczem NSDAP, ministrem rolnictwa w rządzie Arthura Seyssa-Inquarta, a następnie podsekretarzem w ministerstwie Rzeszy do spraw wyżywienia i rolnictwa. Po wojnie w 1950 i 1952 r. dwukrotnie skazywano go za zdradę stanu na – odpowiednio – 3 lata i 2,5 roku więzienia oraz utratę majątku.

Od samego początku swego istnienia Partia Wolnościowa głosiła wolę zjednoczenia się z VdU celem utworzenia na bazie obu stronnictw jednej partii politycznej, która reprezentowałby cały obóz niemiecko-narodowy. Wprawdzie podczas zjazdu Związku 6 lutego 1955 r. panowała zgoda co do konieczności zjednoczenia się z Partią Wolnościową, jednakże gwałtowny konflikt wywołała kwestia tego, w rękach której frakcji: liberalnej czy niemiecko-narodowej, powinno znaleźć się kierownictwo nowo utworzonej formacji politycznej. Jako że grupa skupiona wokół Krausa w dalszym ciągu dysponowała większością we władzach VdU, w partii doszło do rozłamu, w wyniku którego wielu działaczy niemiecko-narodowych, w tym przewodniczący struktur partii z Vorarlbergu, Tyrolu, Karyntii i Styrii, w sumie 44 z 148 delegatów, opuściło zjazd. Pozostali ponownie na przewodniczącego wybrali Stendebacha.

Jednakże przebieg tego zjazdu oraz odejście wielu działaczy i członków zmusiły władze VdU do zainicjowania negocjacji zjednoczeniowych z Partią Wolnościową. Pierwsza próba, podjęta w marcu 1955 r., po miesiącu zakończyła się fiaskiem, gdyż przywódcy *Freiheitspartei* chcieli otrzymać większość w zarządzie nowo utworzonej partii, natomiast przedstawiciele VdU nie zgadzali się, by jej przewodniczącym został Anton Reinthaller. Jednakże wobec postępującego rozpadu Związku – w lipcu 1955 r. opuściły go struktury z Karyntii, a następnie z Salzburga i Vorarlbergu, a niektórzy członkowie KdU prowadzili przygotowania do utworzenia klubu parlamentarnego Partii Wolnościowej w Radzie Narodowej – jego zarząd zmuszony został do powrotu do stołu rokowań. Ostatecznie rozmowy scaleniowe pomiędzy oboma ugrupowaniami zakończyły się podpisaniem porozumienia 17 października 1955 r., na mocy którego ustalono, że partie zjednoczą się i utworzą Austriacką Partię Wolnościową. W porozumieniu tym obie partie deklarowały

swe przywiązanie do takich wartości jak: społeczna wspólnota narodowa (*soziale Volksgemeinschaft*), antykolektywistyczna idea wolności, wreszcie walka z systemem partyjnym oraz omnipotencją aparatu państwowego, mających stanowić ideowe podwaliny nowej formacji politycznej. Zdecydowano również, że tymczasowe prezydium nowej partii – do czasu zjazdu założycielskiego przewidywanego na wiosnę 1956 r. – składać się będzie z: pełniącego funkcję przewodniczącego byłego narodowego socjalisty Franza Rainera oraz jego trzech zastępców: Reinthallera, Stendebacha oraz Willfrieda Gredlera. Jednocześnie obie partie opracowały i przyjęły wspólny (skrócony) program polityczny. Nie był on w żadnym wypadku bardziej radykalny niż program z Aussee. Charakteryzowało go jednak inne ujęcie „niemiecko-narodowych” zagadnień, o których mowa była jedynie w art. 2:

Czujemy się członkami społecznej wspólnoty narodowej oraz zwalczamy przejawy myślenia i działań w interesie klasowym czy też grupowym⁶³,

art. 7:

Chcemy narodowo świadomego wychowania naszej młodzieży celem kształtowania jej postaw moralnych i poczucia obowiązku w stosunku do społeczeństwa⁶⁴,

a także w art. 14:

Czujemy się członkami niemieckiej wspólnoty narodowo-kulturalnej⁶⁵.

Również art. 6, w którym mowa jest o konieczności wspierania młodych małżeństw oraz wielodzietnych rodzin będących fundamentem narodu, można interpretować jako zabarwiony niemiecko-narodowo.

W pozostałych punktach program ten skupiał się przede wszystkim na uznaniu wolności za wartość nadrzędną, poparciu dla społecznej gospodarki rynkowej oraz sprzeciwie wobec zasad tzw. demokracji proporcjonalnej w państwie i różnorodnych instytucjach⁶⁶.

Podsumowanie

W latach 1945–1955 – w ramach ogólnoswiatowego trendu określonego przez Samuela Huntingtona mianem II fali demokratyzacji⁶⁷ – zdołano zbudować w Au-

⁶³ *Kurzprogramm der „Freiheitliche Partei Österreichs” (FPÖ)*, „Die Neue Front” 1955, nr 45, s. 1: „Wir bekennen uns zur sozialen Volksgemeinschaft und bekämpfen das Denken und Handeln in Klassen und Gruppeninteressen”.

⁶⁴ *Ibidem*: „Wir wollen eine volksbewusste Erziehung unserer Jugend zu sittlicher Haltung und Pflichtbewusstsein gegenüber der Gemeinschaft”.

⁶⁵ *Ibidem*: „Wir bekennen uns zur deutschen Volks- und Kulturgemeinschaft”.

⁶⁶ Por. R. Stäuber, *op. cit.*, s. 130–131 oraz 138–144; M. Riedlsperger, *op. cit.*, s. 140–158; H. Kraus, *Untragbare Objektivität...*, s. 257–262 oraz 265–284; G. Steininger, *op. cit.*, s. 31–34; D.H. Grillmayer, *op. cit.*, s. 84–86.

⁶⁷ S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late 20th Century*, Norman 1991, s. 18–19.

stria stabilną, dobrze funkcjonującą demokrację liberalną⁶⁸ opartą niewątpliwie na „czterech wolnościach Roosevelta”⁶⁹: wolności słowa⁷⁰, wolności wyznania⁷¹, wolności od biedy i wolność od strachu⁷².

Stało się to możliwe dzięki kilku czynnikom. Przede wszystkim dlatego, iż przywódcy dwóch największych stronnictw politycznych, ÖVP i SPÖ, pomni tragicznych konsekwencji, jakie przyniosła „likwidacja demokracji” w przedwojennej Austrii, zdecydowali się – w poczuciu odpowiedzialności za ojczyznę – przełamać dzielące ich bariery. W duchu sztuki kompromisu – rozwiniętej jeszcze w czasach monarchii Habsburgów, pozwalającej zapewnić harmonię społeczną – nawiązali konstruktywną współpracę celem osiągnięcia społecznego konsensusu, wdrożenia modelu państwa opiekuńczego, zapewnienia dobrobytu obywatelom oraz realizacji polityki pełnego zatrudnienia⁷³. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym budowie demokracji liberalnej w powojennej Austrii był fakt, iż nazizm w tym kraju był bardzo płytko zakorzeniony, w związku z czym większość członków partii nazistowskiej w Austrii wstąpiła w szeregi NSDAP zapewne nie z powodów ideowych, lecz ze względów koniunkturalnych, chcąc poprawić swą pozycję w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Innym ważnym aspektem było to, że w latach powojennych wśród obywateli Austrii umocniło i rozszerzyło się poczucie, iż chociaż Austriacy są składową częścią narodu niemieckiego jako wielkiej wspólnoty językowej i kulturowej, to przecież stanowią odrębny, austriacki naród polityczny, posiadający własne tradycje państwowe i własne suwerenne państwo z ustrojem konstytucyjnym, demokratyczno-liberalnym i z własnym integralnym terytorium. Jak sądzę, takie przekonania i poczucia doprowadziły do radykalnego spadku liczby zwolenników zjednoczenia z Niemcami⁷⁴. Istotną kwestią był również fakt, iż przeważająca część terytorium Austrii w latach 1945–1955 znalazła się pod okupacją trzech mocarstw zachodnich, będących dojrzałymi demokracjami liberalnymi, które dążyły do przeszczepienia na grunt austriacki własnych do-

⁶⁸ Zob. np. *Democracy Ranking 2014 (Scores)*, The Democracy Ranking of the Quality of Democracy, http://democracyranking.org/wordpress/ranking/2014/data/Scores_of_the_Democracy_Ranking_2014_a4.pdf, s. 1–3, [dostęp: 01.03.2015].

⁶⁹ *Franklin D. Roosevelt's „Four freedoms speech” Annual Message to Congress on the State of the Union: 01/06/1941*, Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum, <http://www.fdrlibrary.marist.edu/pdfs/fftext.pdf>, s. 1–8 [dostęp: 01.03.2015].

⁷⁰ Zob. np. *World Press Freedom Index 2014*, Reporters Without Borders, http://rsf.org/index2014/data/index2014_en.pdf, s. 30 [dostęp: 01.03.2015].

⁷¹ Zob. np. *International Religious Freedom Report for 2013. Austria*, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm?year=2013&dliid=222189#wrapper> [dostęp: 1.03.2015].

⁷² Zob. np. *The 2013 Human Development Report, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, United Nations Development Programme, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf, s. 144 [dostęp: 13.06.2014].

⁷³ Por. J. Bacher, *The Collapse of the Austro-Hungarian Empire*, [w:] *Separatism. Democracy and Disintegration*, red. M. Spencer, Lanham–Oxford 1998, s. 114.

⁷⁴ Por. A. Romejko, *Przemiany austriackiej tożsamości narodowej*, http://www.romejko.edu.pl/content/pdf/08_romejko_przem_austr_tozsam.pdf, s. 283–286 [dostęp: 15.04.2015].

świadczeń ustrojowych, jednocześnie za wszelką cenę, starając się neutralizować wpływy czwartego okupanta – ZSRR.

Równocześnie należy stwierdzić, iż inicjatywa polityczna podjęta przez Krausa i Reimanna odniosła niewątpliwie sukces, gdyż przedstawiciele byłych nazistów na trwale zaistnieli na austriackiej scenie politycznej. Wprawdzie VdU – od początku swego istnienia trawiony poważnym konfliktem pomiędzy skrzydłem narodowym i skrzydłem liberalnym – po 7 latach uległ dezintegracji i połączył się z Partią Wolnościową, tworząc FPÖ, jednakże jego następczyni nie tylko regularnie od 1956 r. zdobywa mandaty w parlamencie⁷⁵, lecz również dwa razy weszła w skład koalicji rządowej⁷⁶, a w 2014 r. cieszyła się poparciem ok. 25% społeczeństwa austriackiego⁷⁷.

Z drugiej jednak strony, charakter dzisiejszej FPÖ, jej radykalna, populistyczna, antyimigracyjna⁷⁸ i eurosceptyczna⁷⁹ retoryka, w żaden sposób nie odzwierciedla wizji tych dwóch dziennikarzy. Chcieli oni bowiem nie tylko włączyć do oficjalnego życia politycznego kraju byłych członków i zwolenników NSDAP, ale przede wszystkim stworzyć otwartą na różne środowiska liberalno-wolnościową centroprawicową partię polityczną. Jej powstanie miało pozwolić na uzdrowienie austriackiej sceny politycznej zdominowanej przez ÖVP i SPÖ.

The process of engaging former Nazi party members in the establishment of a liberal democracy in Austria

Due to denazification regulations in the first years after World War II, former Nazi party members were excluded from any form of official political life in the reborn republic. Therefore, to break that isolation, they decided to team up with two liberal journalists, Herbert Kraus and Viktor Reimann, who advocated lifting any restrictors targeted at this social group mainly to prevent the growth of their hostility towards the reborn republic and to facilitate reconciliation between victims of the Third Reich and their oppressors. Finally, in 1949 the party Federation of Independents (VdU) under leadership of Kraus was founded. One of its main goal was to represent the interests of former Nazis. The party managed to win seats in National Council, but soon after its foundation, an internal conflict between liberals and German nationalists began. That undermined its position severely. In consequence, in 1956 VdU merged with Freedom Party, which led to the establishment of a right-wing populist party Freedom Party of Austria (FPÖ). Until today FPÖ plays an important role in the Austrian political life.

Key words: Federation of Independents, Freedom Party of Austria, denazification, third camp

⁷⁵ *Nationalratswahl, Historischer Rückblick*, Bundesministerium für Inneres, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/NRW_History.aspx [dostęp: 13.11.2014].

⁷⁶ *Kanzler und Regierungen...*

⁷⁷ *Umfrage: Opposition überholt Regierung*, Tageszeitung Österreich, <http://www.oe24.at/oesterreich/politik/Umfrage-Opposition-ueberholt-Regierung/151246121> [dostęp: 13.11.2014].

⁷⁸ Por. *Austria's Freedom Party sees vote rise*, BBC, <http://www.bbc.com/news/blogs-eu-27572494> [dostęp: 13.11.2014].

⁷⁹ Por. *ibidem*.

Joanna Garlińska-Bielawska

DETERMINANTY AFRYKAŃSKICH PROCESÓW INTEGRACYJNYCH NA TŁE MODELU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Regionalna integracja gospodarcza ma długą historię w praktycznie wszystkich regionach Afryki, szczególnie Subsaharyjskiej (SSA). Jest ona postrzegana z jednej strony jako sposób wspierania wzrostu i rozwoju gospodarczego, poprzez możliwość czerpania z niej korzyści zarówno handlowych, jak i dobrobytowych, z drugiej strony natomiast jako sposób zapewnienia bezpieczeństwa i jedności w regionie. W okresie postkolonialnym zarysowały się na kontynencie fale regionalizmu zbieżne w swym charakterze z falami widocznymi w innych częściach świata, jednocześnie rozwiązania przyjmowane w owym czasie przez EWG i później przez UE posłużyły za wzór dla rozwiązań przyjmowanych przez ugrupowania integracyjne w Afryce.

Celem artykułu jest analiza determinant regionalnej integracji gospodarczej w Afryce Subsaharyjskiej na tle modelu integracji europejskiej, którego rozwiązania wykorzystywane są jako wzorcowe dla wielu ugrupowań w regionie. W artykule zastosowano metodę analityczno-opisową z wykorzystaniem krajowych i zagranicznych źródeł literaturowych oraz danych statystycznych Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD).

Argumenty na rzecz integracji regionalnej krajów słabo rozwiniętych a model integracji

Na rzecz tworzenia ugrupowań integracyjnych wysuwany jest szereg argumentów, które powszechnie dzieli się na ekonomiczne i pozaekonomiczne – wśród tych ostatnich natomiast główną kategorię stanowią argumenty polityczne. W stosunku do krajów słabo rozwiniętych za podstawową determinantę ekonomiczną powszechnie uznaje się szeroko pojętą perspektywę rozwoju¹, a wśród determinant politycznych na pierwszy plan wysuwa się wzmocnienie roli tej grupy państw na arenie międzynarodowej w kontekście zwiększenia ich niezależności od państw rozwiniętych². W odniesieniu do integracji państw afrykańskich wśród argumentów ekonomicznych za aktualne i szczególnie ważne uważa się następujące: argument rozmiaru rynku (*the market-size argument*), dobrobytu (*the welfare argument*), finansowania rozwoju (*the development funding argument*), globalizacji (*the globalization argument*); natomiast wśród argumentów politycznych: argument bezpieczeństwa (*the security argument*), demokratyzacji (*the democratic convergence argument*) i jedności (*the putting together that belongs together*)³.

Odnosząc się do nich kolejno, tworzenie dużych, zintegrowanych rynków bez barier jest podstawą integracji regionalnej, pozwalającą czerpać zarówno statyczne, jak i dynamiczne korzyści z utworzenia ugrupowania integracyjnego. W tradycyjnej teorii unii celnej podkreśla się, że im większe jest powstające ugrupowanie (w sensie ekonomicznym⁴), tym większych korzyści z jego funkcjonowania można się spodziewać⁵. Ważne jest także zwiększenie siły przetargowej zintegrowanej grupy państw na arenie międzynarodowej. Natomiast rozmiar danej gospodarki względem partnerów w ugrupowaniu może mieć wpływ na rozkład korzyści z integracji pomiędzy krajami członkowskimi. Teoretycznie najsilniejsze bodźce do wzrostu gospodarczego dostają te kraje, które zyskują największy przyrost rynków zbytu w momencie tworzenia ugrupowania, jednak jest to tylko jedna z przesłanek, a uzyskanie rzeczywistego wzrostu jest zależne od szeregu różnych czynników. Od strony teoretycznej warto podkreślić fakt postrzegania efektu przesunięcia handlu (*trade diversion effect*) jako potencjalnie korzystnego dla krajów

¹ E. Marinov, *Economic Determinants of Regional Integration in Developing Countries*, MPRA Paper No. 60321, posted December 2, 2014, s. 372–374, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/60321> [dostęp: 30.08.2015].

² A.S. Hosny, *Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature*, „International Journal of Economy, Management and Social Studies” 2013, 2 (5), s. 149.

³ W.Ch. Peters, *The Quest for an African Economic Community. Regional Integration and its Role in Achieving African Unity – The Case of SADC*, Frankfurt am Main 2010, s. 32–42.

⁴ T.A. Jaber proponuje branie pod uwagę Produktu Narodowego Brutto (PNB), T.A. Jaber, *Review Article: The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries*, „Journal of Common Market Studies” 1971, Vol. 9, No. 3, s. 262; natomiast A.S. Hosny – liczebności populacji, A.S. Hosny, *op. cit.*, s. 144.

⁵ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1973, s. 38.

ugrupowania złożonego ze słabo rozwiniętych państw członkowskich, w sytuacji gdy analitycznie stanowi on negatywny skutek utworzenia unii celnej⁶.

Uczestnicy procesu integracyjnego liczą przede wszystkim na korzyści, jakie mogą dzięki temu procesowi osiągnąć. Wzrost dobrobytu stanowi podstawowy cel działalności gospodarczej i co za tym idzie – podstawową przesłankę ekonomiczną integracji regionalnej wszystkich państw, a słabo rozwiniętych w szczególności. Według Béli Balassy w przypadku międzynarodowej integracji gospodarczej dobrobyt ekonomiczny może być efektem zmiany ilości wytwarzanych dóbr, zmiany stopnia dyskryminacji pomiędzy towarami krajowymi i zagranicznymi, redystrybucji dochodu pomiędzy obywatelami różnych krajów oraz redystrybucji dochodu w ramach tego samego kraju⁷.

Z jednej strony w długim okresie ugrupowania integracyjne mogą samostannie przyciągnąć inwestorów (kreacja inwestycji), szczególnie jeżeli w porozumieniach regionalnych zostały zawarte postanowienia w zakresie liberalizacji i/lub ochrony inwestycyjnej. Tworzenie ugrupowań integracyjnych oddziałuje zarówno na wewnątrzregionalne przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), jak i na ich napływ spoza regionu. Już mechanizm liberalizacji handlu i integracji rynków na obszarze zintegrowanym ułatwia działanie firmom tam obecnym (tzw. *insiders*), równocześnie przyciągając firmy spoza regionu (tzw. *outsiders*). Inwestycje, szczególnie bezpośrednie, mają dla krajów słabo rozwiniętych wyjątkowe znaczenie, gdyż nie powodują stosunku dłużnego, co w obliczu braku kapitału na tych obszarach należy uznać za bardzo cenne. Z drugiej strony duże rynki stają się atrakcyjniejsze dla banków rozwoju, wielostronnych agencji pomocowych i specjalistycznych darczyńców, co może stanowić tzw. dodatkowe finansowanie rozwoju. Działalność tych instytucji koncentruje się głównie na takich projektach infrastrukturalnych oraz z zakresu ochrony środowiska, których realizacja nabiera ekonomicznego uzasadnienia dopiero na poziomie regionalnym lub powstanie ugrupowania zaostrza już istniejący problem (przemyt narkotyków, plagi chorób itp.)⁸.

Argument globalizacji jest stosunkowo nowym argumentem na rzecz integracji regionalnej. Równoległy rozwój tych procesów (globalizacji i regionalizacji), obserwowany od połowy zeszłego stulecia, zrodził szereg szans i zagrożeń. Obecnie ważnym celem krajów-uczestników ugrupowań integracyjnych stało się uzyskanie w ugrupowaniu lepszych (niż w ramach pojedynczej gospodarki) warunków zarówno do podejmowania wyzwań, jak i neutralizacji zagrożeń wynikających z globalizacji⁹. W odniesieniu do krajów słabo rozwiniętych pojawiło

⁶ Szerzej: J. Garlińska-Bielawska, *Wybrane aspekty teoretyczne międzynarodowej integracji gospodarczej krajów słabo rozwiniętych*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 41, t. 1, s. 29–31.

⁷ Szerzej: B. Balassa, *Teoria integracji ekonomicznej*, [w:] *Teoretyczne podstawy regionalnej integracji gospodarczej. Wybrane teksty*, red. J. Misala, Radom 2004, s. 19–22.

⁸ Szerzej: W.Ch. Peters, *op. cit.*, s. 36–37.

⁹ Szerzej: W. Szymański, *Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji*, Warszawa 2004, s. 309–313.

się wręcz pojęcie „dopasowania do globalizacji” (*fit for globalization*), gdyż dla tej grupy globalizacja znacznie częściej oznacza wykluczenie i raczej blokuje niż stwarza szanse na osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju, czemu teoretycznie może „przeciwdziałać” integracja regionalna¹⁰.

Argument bezpieczeństwa (obok wzmocnienia roli odgrywanej na arenie międzynarodowej) jest wśród argumentów politycznych na rzecz międzynarodowej integracji gospodarczej podnoszony najczęściej. Ugrupowania integracyjne poprzez rozwój współpracy oraz wypracowanie mechanizmów rozwiązania problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania mogą poprawić bezpieczeństwo wewnątrzregionalne. Współpraca może również obejmować „współnotę obronną” (wraz z powstaniem sił zbrojnych ugrupowania) lub wzajemną pomoc wojskową, a tym samym zwiększać bezpieczeństwo nie tylko w regionie, ale i na świecie.

Argument demokratyzacji opiera się na ułatwieniu czy wręcz konieczności przyjęcia zasad i standardów demokratycznych przez poszczególne kraje ugrupowania, w sytuacji gdy takie są wymogi uczestnictwa we wspólnocie. Przyspiesza to znacznie proces demokratyzacji w państwach w przeszłości niedemokratycznych.

Argument jedności ma szczególne znaczenie w odniesieniu do krajów postkolonialnych, słabo rozwiniętych. Tworzenie ugrupowań integracyjnych i współpraca w ich ramach może być remedium na postkolonialny porządek świata, w którym arbitralnie wyznaczone granice państw w okresie dekolonizacji często nie odzwierciedlają naturalnych, historycznych wzorców współpracy i wymiany międzynarodowej.

Tworzenie ugrupowania integracyjnego o charakterze formalnym wymaga przyjęcia jego modelu, rozumianego jako: „całościowy obraz ugrupowania integracyjnego obejmujący jego główne właściwości, w tym zwłaszcza podział kompetencji między organami międzynarodowymi i ponadnarodowymi a rządami krajów członkowskich”¹¹. Teoretycznie wyróżnia się dwa modele integracji: model integracji międzynarodowej (nieregulowanej, liberalnej) oraz model integracji ponadnarodowej (regulowanej, instytucjonalnej). Opierając się na praktyce integracyjnej Unii Europejskiej, Paweł Bożyk oraz Józef Misala¹² wyróżniają także model mieszany. Model ten, zgodnie z nazwą, składa się z jednej strony z elementów typowych dla modelu integracji międzynarodowej, z drugiej zaś – z elementów integracji ponadnarodowej (ponadkrajowej). Jego cechą charakterystyczną są kompetencje ośrodka integracyjnego, które są częściowo międzynarodowe (przekazywane w formie zaleceń), a częściowo ponadnarodowe (przekazywane w formie decyzji).

¹⁰ W.Ch. Peters, *op. cit.*, s. 37.

¹¹ J. Misala, *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Warszawa 2001, s. 345.

¹² P. Bożyk, J. Misala, *Integracja ekonomiczna*, Warszawa 2003, s. 68–69.

Zauważają to też inni autorzy¹³, podkreślając, że w procesie formułowania założeń oraz realizacji idei integracji europejskiej wykształciły się dwa zasadnicze modele: federacyjny, oznaczający integrację dążącą do stworzenia „europejskiego państwa federalnego” o charakterze ponadnarodowym, przejmującego znaczną część uprawnień państw członkowskich, oraz konfederacyjny, oznaczający integrację na podstawie związku suwerennych państw zachowujących swoje podstawowe kompetencje. W praktycznym funkcjonowaniu europejskich struktur integracyjnych znajdowały odbicie obydwie te koncepcje, tworząc charakterystyczny „model mieszany”, przejawiający się między innymi w strukturze i działalności Unii Europejskiej. Obecnie Unia Europejska coraz wyraźniej przejmuje elementy federacyjnego modelu integracji¹⁴.

Z uwagi na stopień zaawansowania procesów integracyjnych, drogę historyczną, liczbę i potencjał krajów członkowskich, a także wiele innych aspektów, Unia Europejska jest postrzegana na świecie jako realizująca w pewnym stopniu wzorcowy model w zakresie integracji – model europejski. Jego istotą jest bardzo mocny związek sfery politycznej i ekonomicznej. Potwierdza on neofunkcjonalną teorię integracji, zgodnie z którą jest to proces międzynarodowy obejmujący coraz to nowe dziedziny, który staje się coraz bardziej upolityczniony i w którym przejawia się współzależność ekonomii oraz polityki w procesie integracji¹⁵. Integracja w ramach Unii Europejskiej jest projektem bardzo zaawansowanym, o dużej dynamice procesu i wyznaczaniu wciąż nowych celów. Tworzy to przestrzeń aktywności szczególnie dla unijnych instytucji. Głęboka instytucjonalizacja jest kolejnym integralnym elementem modelu europejskiego. Sformalizowanie kontaktów dotyczy wszystkich szczebli: od najwyższego politycznego do spraw technicznych¹⁶. Unia jest także ugrupowaniem otwartym i sukcesywnie rozszerza się o nowych członków; obecnie obejmuje 28 państw.

Integracja regionalna w Afryce Subsaharyjskiej

Afryka jest kontynentem, gdzie powołano do życia względnie najwięcej (w stosunku do liczby państw) ugrupowań i porozumień integracyjnych na świecie. Zasadnicza część z nich była tworzona krótko po uzyskaniu przez państwa afrykańskie niepodległości, inspirowana zarówno przez zewnętrzne instytucje (Komisję

¹³ D. Milczarek, A.Z. Nowak, *Przedmowa*, [w:] *Integracja Europejska – wybrane problemy*, red. D. Milczarek, A.Z. Nowak, Warszawa 2003, s. 8.

¹⁴ H. Tendera-Właszczuk, *Dyskusja nad modelem integracji europejskiej*, [w:] *Kryzys Unii czy kryzys w Unii? Kierunki dyskusji nad przyszłością integracji Europejskiej*, red. H. Tendera-Właszczuk, Warszawa 2014, s. 15.

¹⁵ E. Haliżak, *Integracja Europejska*, [w:] *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 461.

¹⁶ Szerzej: P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 190–195.

Gospodarczą ONZ do spraw Afryki, ECA, Organizację Jedności Afrykańskiej, OJA), jak i rozwiązania niekoniecznie uwzględniające specyfikę państw kontynentu. Szczególnie ECA przez wiele lat aktywnie promowała tam regionalizm jako strategię rozwoju. Przyjęła założenie, że ugrupowania integracyjne w Afryce powinny objąć większość krajów kontynentu, aby stworzyć duże rynki zbytu dla rozwijanych, zgodnie ze strategią antyimportową, przemysłów, a w konsekwencji – zwiększyć samowystarczalność kontynentu¹⁷. Jak wiadomo, realizacja tej koncepcji w wielu przypadkach doprowadziła do rozwoju mocno nieefektywnych branż chronionych wysokimi barierami celnymi oraz braku zaufania do praw rynku i oczekiwania dofinansowania od państwa. Państwom afrykańskim pozostała jednak chęć do uczestnictwa w ugrupowaniach integracyjnych, nie zawsze poparta rzeczywistą wolą integracyjną i realną oceną swoich możliwości. W efekcie wielokrotnie przekształcające się ugrupowania zobowiązane są traktatowo do osiągnięcia głębokich form integracji, co w specyficznych warunkach i zbyt krótkim z założenia czasie na ich realizację okazuje się już od lat bardzo mało skuteczne¹⁸.

Większość afrykańskich gospodarek stanowią gospodarki małe i słabo lub bardzo słabo rozwinięte. Jedna czwarta państw afrykańskich ma populację mniejszą niż 3 mln mieszkańców, a blisko trzy czwarte mniejszą niż 20 mln. Prawie połowa państw afrykańskich osiąga roczny dochód *per capita* poniżej 1000 USD, a prawie jedna piąta – poniżej 500 USD. W 2012 r. najniższe PKB *per capita* uzyskano w Somalii (108 USD), w Burundi (229 USD), w Demokratycznej Republice Konga (286 USD), w Malawi (355 USD) oraz w Liberii (356 USD)¹⁹. Biorąc więc pod uwagę argument wielkości gospodarek, tworzenie ugrupowań integracyjnych w Afryce należy uznać za pożądane, podobnie zresztą jak oczekiwania w zakresie poprawy rozwoju społecznego, gdyż wszystkie ostatnie miejsca w rankingu HDI (2013) zajmują państwa afrykańskie: Erytrea, Sierra Leone, Czad, Republika Środkowoafrykańska, Demokratyczna Republika Konga i Niger²⁰. Warto jednak

¹⁷ F. Foroutan, *Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past Experience and Future Prospects*, [w:] *Developing and Newly Industrializing Countries*, Vol. 1, ed. by Ch. Milner, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA 1998, s. 438.

¹⁸ Poza mającą kolonialne korzenie Unią Celną Afryki Południowej (*Southern African Customs Union* – SACU), która od lat jest unią celną i nie planuje zmiany formy integracji na wyższą, w Afryce wyróżnić można praktycznie same (przynajmniej w założeniu) wspólnoty oraz unie ekonomiczne i monetarne. Są to np. Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (*Southern African Development Community* – SADC), Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (*Common Market for Eastern and Southern Africa* – COMESA), Wspólnota Państw Afryki Wschodniej (*East African Community* – EAC), Zachodnioafrykańska Unia Ekonomiczna i Monetarna (*Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine* – UEMOA), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States* – ECOWAS), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Centralnej (*Economic Community of Central African States* – ECCAS), Unia Ekonomiczna i Monetarna Państw Afryki Centralnej (*Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale* – CEMAC).

¹⁹ UNCTAD *Handbook of Statistics 2014*, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/td-stat39_en.pdf, s. 328–335 [dostęp: 13.08.2015].

²⁰ <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components> [dostęp: 08.08.2015].

podkreślić, że kraje afrykańskie nie są jednorodne, obok wielu małych rynków występują też duże, takie jak Nigeria (z populacją 162 mln), i „bogate”, jak Gwinea Równikowa (gdzie PKB *per capita* wynosi blisko 20 tys. USD), co – mimo że samo w sobie jest bardzo korzystne – stawia przed ugrupowaniami dodatkowe wyzwania związane z gospodarczo-społecznym zróżnicowaniem państw członkowskich w ich obrębie²¹.

Długoletnie funkcjonowanie afrykańskich ugrupowań nie skutkuje zadawalającym rozwojem wewnątrzregionalnego handlu. Jego przeciętna od połowy lat 90. XX w. dla sześciu wiodących ugrupowań w Afryce Subsaharyjskiej wynosi praktycznie niezmiennie ok. 11%. Oznacza to, że jako region Afryka Subsaharyjska charakteryzuje się najsłabiej rozwiniętym handlem wewnętrznym. Dla porównania, wewnątrzregionalny handel w ASEAN wynosi 26%, w NAFTA – blisko 50%, a w UE – ponad 60%²². Dane zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Udział wymiany wewnątrzregionalnej w całości handlu zagranicznego wybranych ugrupowań integracyjnych Afryki i świata w latach 1995–2013 (%)

	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
CEMAC	1,7	1,2	1,4	2,7	1,7	2,2	1,9
COMESA	5,6	4,8	5,1	7,4	9,5	8,1	9,4
EAC	17,2	17,7	18,5	16,6	19,7	20,7	19,5
ECOWAS	10,3	8,9	9,6	8,3	6,5	7,8	9,3
SADC	15,0	12,1	9,7	12,1	12,5	13,3	16,8
UEMOA	16,1	15,2	14,1	13,0	13,8	13,5	14,7
Średnio	11,0	10,0	9,7	10,0	10,6	10,9	11,9
UE	66,2	67,7	67,8	64,9	63,9	62,0	61,2
NAFTA	46,0	55,7	55,7	48,7	48,3	48,5	49,2
ASEAN	24,9	23,0	25,3	25,0	25,0	25,9	26,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *UNCTAD Handbook of Statistics 2013 i 2014*, www.unctad.org [dostęp: 01.09.2015].

Jest co najmniej kilka powodów tego stanu rzeczy, niemniej jeden wydaje się zasadniczy. Kraje afrykańskie handlują głównie z krajami rozwiniętymi, choć w ostatnich latach nastąpiła pewna dywersyfikacja w kierunku rynków wschodzących, zwłaszcza Chin²³. Nie znalazło to jednak odbicia w wewnątrzregionalnym

²¹ *UNCTAD Handbook of Statistics...*, s. 328–364.

²² *Ibidem*.

²³ W 2001 r. kraje Unii Europejskiej były odbiorcami blisko połowy globalnego afrykańskiego eksportu, a w 2011 r. już tylko ok. 30%. Podobnie kształtowały się wskaźniki w imporcie. W 2001 r. Unia Europejska była dostawcą ponad 40% dóbr i usług na rynek afrykański, a w 2011 r. jej udział zmniejszył się do ok. 30%. Pomimo tego ok. 1/5 afrykańskich krajów wykazuje znaczne uzależnienie od handlu zewnętrznego i w wielu przypadkach głównym partnerem pozostaje UE, *Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation. Economic Report on Africa 2013*, Economic Commission for Africa, African Union, Ethiopia, March 2013, s. 46–48, http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/era2013_eng_fin_low.pdf [dostęp: 01.09.2015].

handlu w ramach ugrupowań integracyjnych. Jest on, niezmiennie od lat, najsłabiej rozwinięty w Afryce Środkowej (CEMAC, ok. 2%), a najbardziej – w Afryce Wschodniej (EAC, ok. 20%)²⁴.

W ramach handlu zewnętrznego, również niezmiennie, większość stanowią towary nieodróżnicowane (głównie surowce), które zwykle nie są potrzebne w regionalnym łańcuchu dostaw ze względu na poważny niedorozwój przemysłu. Kluczowym ograniczeniem dla rozwoju regionalnej produkcji są wysokie koszty transakcyjne przy niekorzystnych warunkach panujących na znacznym obszarze Afryki (zarówno naturalnych, jak i polityczno-administracyjnych, gdyż aż 16 afrykańskich państw nie ma dostępu do morza). Produkcja, pierwotnie tania, często traci na atrakcyjności, gdyż jako transakcyjnie intensywna wymaga wielokrotnego zakupu, magazynowania, a następnie sprzedaży gotowych towarów do dużej liczby odbiorców. Do tego dochodzą wysokie koszty transportu wynikające ze znacznego jego niedorozwoju. W Afryce żegluga śródlądowa praktycznie nie istnieje, transport powietrzny jest drogi, gdyż konkurencja jest niewielka, a połączenia drogowe i kolejowe to w zasadniczej części pozostałości z czasów kolonialnych, służące głównie do przewozu towarów podstawowych do portów, a nie połączenia wewnątrzregionalne mogące sprzyjać lokalnej wymianie i rozwojowi.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) w ugrupowaniach integracyjnych mają bardzo duże znaczenie nie tylko dla zwiększenia zasobów kapitałowych, ale również dla poprawy warunków sprzyjających procesowi integracyjnemu (w tym infrastruktury transportowej) na obszarze zintegrowanym. Jeśli zapisy dotyczące promocji inwestycji znajdują się w treści zawieranych układów, napływ BIZ na obszar ugrupowania staje się *de iure* łatwiejszy. W okresie od lat 60. do 90. XX w. napływ BIZ do afrykańskich ugrupowań integracyjnych był śladowy z uwagi na niechęć zarówno poszczególnych państw, jak i całych ugrupowań do tej formy współpracy międzynarodowej. Wartość napływu BIZ do regionu zaczęła wyraźnie wzrastać od połowy lat 90. XX w., wraz z nadejściem fali nowego regionalizmu i zmiany stosunku afrykańskich podmiotów do finansowania zewnętrznego. Dane przedstawiono w tabeli 2.

W latach 1995–2013 szczególnie intensywny napływ BIZ w stosunku do generowanego PKB miał miejsce w Unii Ekonomicznej i Monetarnej Państw Afryki Centralnej (CEMAC), obejmującej państwa posługujące się frankiem CFA: Czad, Kamerun, Kongo, Gabon, Gwineę Równikową i Republikę Środkowoafrykańską. Pomimo znacznej niestabilności w regionie (Czad) i słabości instytucji państwa (Republika Środkowoafrykańska), ugrupowaniu z którego jeszcze w 1995 r. kapitał odpływał, udało się przyciągnąć w 2013 r. względnie najwięcej BIZ (6% w odniesieniu do PKB)²⁵. W efekcie jest to ugrupowanie, w którym wartość zasobów

²⁴ UNCTAD *Handbook of Statistics...*

²⁵ Obliczenia na podstawie danych UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx> [dostęp: 15.09.2015].

BIZ w 2013 r. przekroczyła połowę generowanego PKB, a więc względnie więcej niż w UE. Dane przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 2. Napływ BIZ do wybranych ugrupowań integracyjnych Afryki i świata w stosunku do ich PKB w latach 1995–2013 (%)

	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
CEMAC	-0,5	2,6	5,9	8,2	7,2	7,0	6,0
COMESA	0,6	1,5	4,0	3,6	1,8	3,3	3,0
EAC	1,2	1,9	2,9	3,2	3,0	3,4	3,3
ECOWAS	2,5	2,4	3,5	3,5	4,8	3,8	3,0
SADC	1,3	1,6	2,3	1,9	1,8	2,0	2,9
UEMOA	1,6	2,0	1,7	3,2	4,3	3,3	2,9
UE	1,4	8,3	3,6	2,4	2,8	1,3	1,4
NAFTA	0,9	3,4	1,0	1,4	1,5	1,1	1,4
ASEAN	4,1	3,7	4,6	5,2	4,5	5,0	5,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>, [dostęp: 15.09.2015].

Tabela 3. Wartość zasobów BIZ w wybranych ugrupowaniach integracyjnych Afryki i świata w stosunku do ich PKB w latach 1995–2013 (%)

	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
CEMAC	18	23	33	46	46	54	56
COMESA	14	16	22	29	30	29	31
EAC	6	15	16	21	22	22	23
ECOWAS	31	38	22	27	30	32	32
SADC	14	34	37	42	35	35	34
UEMOA	11	13	14	21	22	26	27
UE	13	28	35	45	42	48	49
NAFTA	14	26	22	25	24	25	30
ASEAN	21	42	47	59	56	62	64

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx> [dostęp: 15.09.2015].

Warto podkreślić, że afrykańskie ugrupowania integracyjne od początku XXI w. podejmują konkretne działania na rzecz ułatwień i poprawy klimatu inwestycyjnego. Są to np. implementacja Kodeksu Inwestycyjnego w EAC (*EAC Investment Code*), wprowadzenie Protokołu w sprawie Finansów i Inwestycji w SADC (*SADC Protocol on Finance and Investment*), ustanowienie Wspólnego Obszaru Inwestycyjnego w COMESA (*COMESA Common Investment Area*) oraz Dodatkowe Porozumienie w sprawie Zasad Inwestowania w ECOWAS (*Supplementary Act on Investment Rules*). Pomimo tych działań, jak dotąd np. stosunek zasobów BIZ

do PKB w tym ostatnim ugrupowaniu praktycznie nie uległ zmianie (1995 r.: 31%, 2013 r.: 32%)²⁶. Obecnie można jednak spodziewać się zmian, z uwagi na – podobnie jak w handlu – bardzo dużą aktywność inwestorów chińskich i indyjskich w Afryce²⁷.

Przyjmując, że zgodnie z argumentem globalizacji regionalna integracja gospodarcza państw Afryki Subsaharyjskiej powinna pomóc regionowi uzyskiwać korzyści z procesu globalizacji, jej efekty w drugiej dekadzie XX w., zarówno w zakresie powiązań handlowych, jak i inwestycyjnych, trudno uznać za zadawalające. Jedynym ugrupowaniem integracyjnym, którego udział w handlu światowym w 2012 r. przekraczał 1%, była Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej SADC (jej udział w światowym eksporcie wyniósł 1,13%, a w imporcie 1,17%). Podobnie w dziedzinie inwestycji. BIZ w SADC, której członkiem jest RPA, stanowiły dokładnie 1% zasobów światowych. Udział pozostałych analizowanych ugrupowań w światowych zasobach BIZ nie przekraczał 0,75%²⁸. Warto zauważyć, że – paradoksalnie – czasami ta sytuacja może działać na rzecz kontynentu, czego dowodem są tylko niewielkie (w porównaniu z innymi częściami świata) widoczne w Afryce negatywne skutki ostatniego kryzysu gospodarczego²⁹. Nie zmienia to faktu, że pomimo długoletniego funkcjonowania na kontynencie szeregu ugrupowań integracyjnych, na początku XXI w. wciąż pozostaje on na marginesie głównego nurtu produkcji i wymiany w gospodarce światowej.

Obok marginalizacji gospodarczej występuje też marginalizacja polityczna kontynentu. Ponad 1/3 państw afrykańskich na początku XXI w. klasyfikowana była jako państwa dysfunkcyjne (upadłe), częściowo dysfunkcyjne lub potencjalnie dysfunkcyjne (niestabilne³⁰). Jedynym państwem o pewnym znaczeniu międzynarodowym pozostaje RPA, członek między innymi grupy BRICS. Dodatkowo trudno dostrzec rolę ugrupowań integracyjnych we wdrażaniu demokracji na kontynencie, jak podają Stanisław Flejterski i Lilianna Jodkowska, Sudan i Nigeria cofnęły się wręcz do autorytaryzmu. Dodatkowo w Afryce trwają od lat konflikty o różnym podłożu: etnicznym, ekonomicznym czy politycznym³¹. Ugrupowania, które zgodnie z argumentem jedności mają narzędzia do „łączenia ze sobą tego,

²⁶ Dane UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx> [dostęp: 15.09.2015].

²⁷ W latach 2000–2010 indyjskie inwestycje w Afryce wzrastały o 26,6% rocznie, a chińskie – o 91,7%, *Making the Most of Africa's Commodities...*, s. 86.

²⁸ *UNCTAD Handbook of Statistics 2013*, [www.unctad.org](http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx) oraz <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx> [dostęp: 15.09.2015].

²⁹ Szerzej: J. Garlińska-Bielawska, *Implications of the Eurozone Crisis for Selected African Countries*, [w:] *Global and Regional Implications of the Euro Area Crisis*, red. E. Molendowski, P. Stanek, Warszawa 2014, s. 193–199.

³⁰ T. Kolański, *Zarządzanie postkolonialne. Otoczenie biznesu w Afryce Subsaharyjskiej*, Warszawa 2011, s. 204–203.

³¹ S. Flejterski, L. Jodkowska, *Tendencje i czynniki wzrostu i rozwoju Afryki Subsaharyjskiej – stan i perspektywy*, [w:] *Afryka o godność życia*, red. K.A. Kłosiński, Lublin 2012, s. 160–161.

co do siebie należy” (*putting together that belongs together*), zupełnie ich nie wykorzystują. Przykładem jest Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), gdzie w ramach jednego ugrupowania połączono dawne kolonie francuskie, angielskie oraz jedną portugalską (Gwineę Bissau). W efekcie w ugrupowaniu funkcjonuje subugrupowanie Zachodnioafrykańska Unia Ekonomiczna i Monetarna (UEMOA), której kraje członkowskie posługują się frankiem CFA, a równocześnie w trakcie tworzenia jest Zachodnioafrykańska Strefa Monetarna (*West African Economic and Monetary Zone* – WAMZ) ze swoją przyszłą walutą ECO. W ten sposób niewątpliwy potencjał aż piętnastu państw Afryki Zachodniej (z Nigerią włącznie) jest rozczłonkowany, a efekty ugrupowania – pomimo czterdziestu lat funkcjonowania – są nader skromne.

Model integracji europejskiej jako wzorzec dla integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej

Analiza procesów międzynarodowej integracji gospodarczej w Afryce Subsaharyjskiej prowadzi do wniosku, że przyjęty cel – osiągnięcie poziomu wspólnego rynku czy unii gospodarczej – jest dla tej grupy krajów zbyt ambitny. Jeżeli występuje on w połączeniu z krótkim okresem przeznaczonym na jego osiągnięcie, powoduje to skutek odwrotny od założonego. Problemem integrujących się krajów afrykańskich od lat jest ich niski czy wręcz za niski poziom rozwoju, co w połączeniu z polityczną niestabilnością i brakiem często podstawowej infrastruktury powoduje zaniechanie działań we wcześniej obranym kierunku. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele i są one bardzo złożone. Z reguły przytacza się szereg niesprzyjających regionalizacji warunków: naturalnych, historycznych, politycznych, i trudno winić za to wyłącznie przyjęty model integracji, ale wydaje się, że nie jest on tutaj bez znaczenia. Podstawą modelu europejskiego są silne państwa, a afrykańskie do takich zdecydowanie nie należą. Słabo rozwinięty i mało efektywny system fiskalny sprawia, że brakuje środków na nawet podstawowe funkcjonowanie ugrupowań. Ugrupowań jest zbyt wiele, a brak twardych uregulowań w zakresie członkostwa powoduje, że nakładają się one na siebie i dochodzi do sytuacji nawet wielokrotnego członkostwa (przykładem może być Demokratyczna Republika Konga). To pociąga za sobą dalsze konsekwencje, chociażby w zakresie stosowania reguł pochodzenia towarów. Naśladując wprost rozwiązania europejskie, ugrupowania afrykańskie wykazują szczególne upodobanie do tworzenia unii celnych jako pierwszego etapu integracji regionalnej³². Jak pokazuje doświadczenie, jest to zadanie nieprzystające do rzeczywistych możliwości większości z nich. Proces rozkłada się na lata i w efekcie nie przynosi spodziewanych rezultatów ani w za-

³² P. Draper, *Breaking Free from Europe: Why Africa Needs Another Model of Regional Integration?*, [w:] *Regionalism in a Changing World. Comparative Perspectives in the New Global Order*, ed. by L. Fioramonti, Oxford 2013, s. 63.

kresie rozwoju wewnątrzregionalnego handlu, ani w zakresie wzmocnienia siły przetargowej ugrupowań na arenie międzynarodowej. W zasadzie jedynym afrykańskim ugrupowaniem, któremu udało się wdrożyć (nie bez problemów i wieloletnich opóźnień) rozwiązania wzorowane na europejskich, jest dążąca ku federacji politycznej Wspólnota Afryki Wschodniej (EAC)³³.

Sytuacji próbuje zaradzić Unia Afrykańska, która racjonalizację procesów integracyjnych w Afryce oparła na wybraniu filarów z istniejących ugrupowań i rozpoczęciu w 1994 r. budowy Afrykańskiej Wspólnoty Gospodarczej (AEC). W konsekwencji trzydziestoczeroletniego procesu podzielonego na sześć etapów ma powstać ogólnoafrykańskie ugrupowanie integracyjne o charakterze unii gospodarczo-walutowej ze wspólnym bankiem centralnym, walutą i afrykańskim parlamentem. Tak więc rozwiązanie dokładnie wzorowane na modelu europejskim. O jego ułomności w realiach afrykańskich może świadczyć fakt, że widać już zasadnicze opóźnienia w jego realizacji.

Podsumowanie

Na rzecz integracji regionalnej w Afryce istnieje wiele teoretycznie uzasadnionych zarówno ekonomicznych, jak i politycznych argumentów. Jednocześnie na kontynencie istnieje od lat szereg ugrupowań, których funkcjonowanie zdeterminowane jest przez wewnętrzne i zewnętrzne warunki, a większość rozwiązań wzorowana jest na europejskich. Analiza efektów ich funkcjonowania prowadzi do wniosku, że rozwiązania te w tej części świata nie spełniły swojego zadania. Nie pomogły one Afryce ani się rozwinąć, ani zintegrować. W połączeniu z kryzysem wielu postkolonialnych państw regionu oraz licznymi programami, które okazywały się nieskuteczne w stymulowaniu pozytywnych reakcji pomiędzy regionalizacją a globalizacją, sprawiło to, że pod koniec XX w. Afryka pozostawała na peryferiach gospodarki światowej.

Wiek XXI w. przyniósł jednak widoczne zmiany, przede wszystkim w otoczeniu gospodarczym kontynentu. Okres ten z perspektywy Afryki można (prawdopodobnie jeszcze nieco na wyrost) nazwać końcem dominacji Europy i Stanów Zjednoczonych. Do gry o afrykańskie rynki weszli (z powodzeniem) nowi gracze: przede wszystkim Chiny i Indie. Jednocześnie pozostawanie poza głównym nurtem światowej gospodarki paradoksalnie opłaciło się Afryce: została ona tylko w nieznaczny sposób dotknięta ostatnim światowym kryzysem gospodarczym. Zwiększone zapotrzebowanie na surowce skutkuje ponad 5% tempem wzrostu w Afryce Subsaharyjskiej, a nowa „filozofia inwestowania” zewnętrznego (szczególnie ze strony Chin) zapewniła wielu gospodarkom znaczący dopływ kapitału, często przeznaczanego również na inwestycje infrastrukturalne, których niedobór

³³ Szerzej: J. Garlińska-Bielawska, *Idea federacji politycznej w praktyce integracji państw Afryki Wschodniej*, „International Business and Global Economy” 2014, nr 33, s. 238–248.

jest jedną z podstawowych barier utrudniających postęp integracji. Oprócz wielu szans, ta nowa sytuacja na kontynencie niesie też wiele zagrożeń: może ułatwiać zacieśnianie więzi integracyjnych i wejście na ścieżkę długofalowego rozwoju, ale i sprzyjać dezintegracji, pogłębiając układ zależności o charakterze neokolonialnym, w dłuższej perspektywie ten rozwój utrudniających. Konieczna wydaje się więc weryfikacja zastosowanego modelu integracji afrykańskiej w nowych warunkach gospodarczych, jak również zmiana podejścia społeczności międzynarodowej do tej kwestii, skutkująca optymalną dla Afryki interakcją pomiędzy regionalizmem na kontynencie i globalizacją w gospodarce światowej.

Determinants of African integration processes in the light of European Integration Model

The paper aims at analysing the determinants of regional economic integration in Sub-Saharan Africa in relation to the European model of integration, perceived as a benchmark for the region. The paper employs analytic-descriptive analysis, using national and international literature sources and statistical data of the United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD. Research results show that regional integration processes in Africa are determined by natural conditions, economic and political determinants, as well as by adopted model of integration. As integration effects in Africa prove to be highly unsatisfactory, a critical review of adopted integration model seems to be necessary. International institutions should also verify their approach to African integration in order to provide this continent with an optimal balance between local regionalism and economic globalization.

Key words: Regional Economic Integration, Integration Model, Determinants of integration process, Less Developed Countries, Africa

Tadeusz Kołodziej

STOSUNKI BILATERALNE ZAKAUKASKICH PAŃSTW PARTNERSTWA WSCHODNIEGO Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Wprowadzenie. Określenie obszarów badawczych

Kaukaz jest obszarem leżącym na pograniczu Europy i Azji między Morzem Czarnym na zachodzie a Morzem Kaspijskim na wschodzie oraz między Niziną Donu na północy a Turcją i Iranem na południu. W ujęciu politycznym region Kaukazu składa się z Kaukazu Północnego, położonego w południowej części Federacji Rosyjskiej, gór Kaukazu i Kaukazu Południowego (Zakaukazia), w którego skład wchodziły były prowincje carskiej Rosji, a obecnie trzy niepodległe państwa: Azerbejdżan, Gruzja i Armenia¹. Do trzech wspomnianych państw należy dodać kolejnych graczy – tzw. parapaństwa: Abchazję, Górski Karabach i Osetię Południową, oraz aktora zewnętrznego – Federację Rosyjską. Samodzielna egzystencja tzw. parapaństw jest możliwa jedynie dzięki interwencji aktorów zewnętrznych (w praktyce Rosji). Dzieje państw i narodów tego regionu były ze sobą ściśle związane oraz stanowiły ważny element historii: Kaukazu, Rosji, Turcji i Persji (Iranu), ZSRS.

Ukształtowanie terenu Kaukazu Południowego dzieli go na dwie części. Wschodnią, czyli zlewisko rzek wpadających do Morza Kaspijskiego, i zachodnią – dorzecze rzek kończących swój bieg w wodach Morza Czarnego. Ten natural-

¹ Polityczne i geograficzne określenie Kaukazu Południowego: „Zakaukazie”, jako europejskiego obszaru położonego na południe od głównego pasma gór Kaukazu, czyli „za Kaukazem”, jest rozpowszechnione w historiografii rosyjskiej i sowieckiej dla podkreślenia, iż Kaukaz Południowy był nieodłączną częścią carskiej Rosji, ZSRS, a potem Rosji *tout court*.

ny stan dzieli także region pod względem kulturowym na część zachodnią – ziemie gruzińskie i ormiańskie, oraz wschodnią – tereny azerbejdzańskie (azerskie). Pod względem historyczno-kulturowym region Kaukazu Południowego pozostaje mocno zróżnicowany. Historyczną linię podziału można przeprowadzić między Gruzją i Armenią – krajami chrześcijańskimi, aspirującymi do bycia członkami Europy (część zachodnia regionu) – oraz Azerbejdżanem – krajem muzułmańskim (część wschodnia regionu), w mniejszym stopniu postrzegającym się jako część starego kontynentu². Wszyscy aktorzy mają wspólne dziedzictwo istnienia w ramach imperiów Rosji carskiej i imperium Związku Sowieckiego³.

Zakaukazie ma strategiczne położenie geopolityczne. Leży na styku kontynentalnych szlaków komunikacyjnych Europy i Azji: Północ – Południe (Federacja Rosyjska – Bliski Wschód) oraz Wschód – Zachód (Europa – Azja Środkowa). W przeszłości przebiegał tamtędy „Jedwabny szlak”, biegnący z Chin do Europy. Z tego też względu, na przestrzeni wieków Kaukaz Południowy był terenem regularnie podbijanym przez Rzym, Persję, Arabów, Bizancjum, Imperium Osmańskie, Mongołów, Timurydów, Chazarów i Rosję. W XIX i XX w. największą aktywność przejawiały Turcja, Persja i Rosja, następnie do rywalizacji dołączyły Wielka Brytania, Niemcy, Włochy oraz Stany Zjednoczone Ameryki⁴. Najdłuższa w dziejach Zakaukazia okazała się dominacja rosyjska i sowiecka przypadająca na dwa stulecia: XIX i XX. Z jednej strony obecność rosyjska zapewniała ochronę przed najazdami wyznawców Proroka, z drugiej zaś celem Rosji, zwłaszcza sowieckiej, była eksploatacja bogactw Kaukazu. Rosyjskie panowanie można więc podzielić na dwa okresy: carski i sowiecki, a cezurą je dzielącą jest I wojna światowa i październikowy przewrót bolszewicki⁵. Widoczną konsekwencją tej burzliwej historii

² Do XX w. Azerów nazywano Tatarami lub azerskimi Turkami.

³ W pełnej nazwie państwa ZSRS występował przymiotnik советский (sowiecki), dlatego w II RP stosowano nazwę Związek Socjalistycznych Republik Rad (sowieci oznacza radę), a w nazwie skróconej – Związek Sowiecki. W PRL uznano, że słowo sowiecki ma wydźwięk pejoratywny, dlatego zaczęto używać „spolszczonego” wyrażenia w postaci „radziecki”, który w języku staropolskim oznaczał „związany z funkcją radcy miejskiego”. Argumentem na rzecz ponownego używania w języku polskim słowa „sowiecki”, również w nazwie państwa, jest fakt występowania tego zapożyczenia (od rosyjskiego przymiotnika советский lub rzeczownika совет) w wielu językach (np. niem. Sowjetunion, ang. Soviet Union, fr. Union soviétique, hiszp. La Unión Soviética, czes. Sovětský svaz, czy (urocze) węgierskie Szovjetunió). (Por. M. Korkuć, *Związek Sowiecki czy Radziecki i Sowiety czy Rady? Uwagi na temat terminologii opisującej porewolucyjne państwo bolszewików*, „Arcana” 2014, nr 6, s. 125–132). Nie do odrzucenia jest również argument, że nowa nazwa pozwoli uniknąć lapsusów językowych w stylu Związek zdRadziecki.

⁴ J. Sanecka-Tyczyńska, *Geografia historyczna, polityczna i ekonomiczna Kaukazu Południowego*, [w:] *Armenia, Azerbejdżan, Gruzja – przeszłość i teraźniejszość*, red. M. Korzeniowski, D. Tarasiuk, K. Latawiec, Lublin 2013, s. 282 (Wprowadzenie do Studiów Wschodnioeuropejskich, t. 4).

⁵ W XVIII w. do rywalizacji o wpływy w regionie włączyła się Rosja, której władze zaczęły tworzyć mit mocarstwa jako protektora chrześcijan przed ich okrutnymi, muzułmańskimi najazdźcami i władcami. Główne wojny o opanowanie Kaukazu Rosja prowadziła, oprócz wojen z Iranem, z Turcją. Negatywne skutki niszczących rządów Persów i Turków ułatwiły Rosjanom

są dwie główne religie na Kaukazie: chrześcijaństwo i islam. Pierwsza jest reprezentowana przez Rosyjską Cerkiew Prawosławną, Apostolski Kościół Ormiański oraz Gruzińską Cerkiew Prawosławną. Drugą reprezentuje, w Azerbejdżanie, Związek Muzułmanów Kaukazu.

Na Kaukaz Południowy przez tysiąclecia napływały liczne grupy etniczne, tworząc jego wielokulturową cywilizację. W wyniku wielowiekowych procesów historycznych ukształtowała się skomplikowana struktura demograficzna zamieszkujących go ludów. Na niewielkim w skali globalnej terenie skupili się członkowie wielu narodów, których dzieli pochodzenie, przeszłość, wyznanie, język i kultura. To zróżnicowanie etniczne przez wieki prowadziło do narastania wzajemnej wrogości i uprzedzeń. Zaszłości historyczne doprowadziły do krwawych konfliktów: armeńsko-azerbejdżańskiego, gruzińsko-abchaskiego i gruzińsko-osetyjskiego, które rzutują na sytuację w regionie (nierozwiązana kwestia abchaska, osetyjska i karabachska). Każda próba zjednoczenia Kaukazu Południowego kończyła się konfliktami zbrojnymi (poza okresem sowieckim, kiedy jedność utrzymywano za pomocą siły). Po rozpadzie ZSRS odrodziła się konkurencja o wpływy w regionie. Toczyła się ona między Rosją, Stanami Zjednoczonymi, Turcją, Chinami, Iranem oraz, w mniejszym stopniu, Unią Europejską. Rywalizacja mocarstw generuje wiele problemów regionalnych: konflikty zbrojne, zależności i blokady ekonomiczne, antagonizmy narodowościowe i religijne, ubożenie społeczeństw.

Na tych ziemiach powstały najstarsze państwa chrześcijańskie na świecie – pierwszym była Armenia, a trzecim (po Etiopii) Gruzja. W 301 r. król Tiridates III ogłosił chrześcijaństwo religią państwową w Armenii. Dwa lata później św. Grzegorz Oświeciciel założył stolicę biskupią w Eczmiadzinie (dzisiejsza siedziba katolikosy – głowy Kościoła ormiańskiego). Władca Królestwa Iberyjskiego (Gruzja Wschodnia) Mirian III przyjął chrzest w roku 337, pod wpływem działalności misjonarki św. Nino.

Dominujące na Przesmyku Kaukaskim narody – Azerowie, Gruzini i Ormianie – w końcowym okresie I wojny światowej znalazły się w wyjątkowej sytuacji. Rozpad imperium rosyjskiego nieoczekiwanie stworzył warunki do proklamowania przez nie niepodległości, aczkolwiek możliwość jej ustabilizowania była niewielka. Z pozoru racjonalne rozwiązanie w postaci utworzenia w 1918 r. państwa federacyjnego Zakaukaskiej Demokratycznej Republiki Federacyjnej okazało się nie do utrzymania. Zbyt wiele dzieliło Azerów, Gruzinów i Ormian, aby łączący ich cel, zabezpieczenia regionu przed pogrążoną w wojnie domowej Rosją i ekspansywną Turcją, mógł okazać się wystarczający. Republika zdołała

zadanie. Skutecznie wykorzystali rozbicie polityczne oraz konflikty dynastyczne w tym regionie, podporządkowując władzy carskiej, od podpisania rosyjsko-tureckiego traktatu pokojowego w Berlinie w 1878 r., cały Kaukaz. Ustalona wówczas granica turecko-rosyjska istniała do początku 1918 r.

przetrwać tylko miesiąc. W jej miejsce powstały trzy odrębne państwa: Demokratyczna Republika Gruzji, Demokratyczna Republika Armenii oraz Demokratyczna Republika Azerbejdżanu. Wyjątkowo wrogo do powstania republik zakaukaskich odnieśli się bolszewicy, tym bardziej że w kierownictwie partii bolszewickiej wybitną rolę odgrywali działacze wywodzący się z Zakaukazia. Gruzini: Józef Stalin i Sergo Ordżonikidze, oraz Ormianie: Stepan Szaumian (zwany kaukaskim Leninem) i Anastas Mikojan. W okresie od przełomu kwietnia i maja 1920 r. do marca 1921 r. pod ciosami sowieckiej 11 Armii RKKA (*Rabocze-Kriestianskaja Krasnaja Armija*) upadły trzy republiki Zakaukazia. Azerbejdżan – w wyniku przyjęcia przez jego rząd sowieckiego ultimatum; Armenia – po krótkiej próbie obrony i aresztowaniu jej prawowitych władz; Gruzja – po ciężkich walkach. Rozpoczęła się następnie ich forsowna sowietyzacja, z wykorzystaniem rodzimych kadr bolszewickich. Włączenie obszarów Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji w skład ZSRS zamknęło na kilkadziesiąt lat kwestię rywalizacji o te tereny.

Zasadniczą zmianę na mapie politycznej Zakaukazia oraz jego pozycji w polityce światowej spowodował dopiero rozpad ZSRS oraz odkrycie, jednych z największych w świecie, złóż ropy naftowej i gazu ziemnego pod dnem Morza Kaspijskiego. Republiki zakaukaskie ponownie sięgnęły po niepodległość: Gruzja 9 kwietnia 1991 r. przyjęła rezolucję o niepodległości, Armenia 23 września 1991 r. ogłosiła deklarację niepodległości, a Azerbejdżan 18 października 1991 r. – akt niepodległości. Odzyskanie niepodległości, jak również rosnąca eksploatacja złóż ropy naftowej wzmogła zainteresowanie i zaangażowanie państw zachodnich w regionie. Do pierwszoplanowych zaliczyć należy Rosję, Stany Zjednoczone i Turcję. Do drugoplanowych należą Unia Europejska, Iran, Indie oraz Chiny. Eksploatacja złóż ropy przez Azerbejdżan stymuluje również współpracę gruzińsko-azerską. Oba kraje są naturalnymi partnerami w eksporcie azerskich surowców energetycznych do Europy, bowiem Gruzja umożliwia Baku zarówno wyjście na Morze Czarne, jak i tranzyt do Turcji (zamknięcie granic Armenii z Turcją i Azerbejdżanem eliminuje ormiański wariant tranzytu). Współpraca w sferze energetyki jest najważniejszym elementem budującym dobre stosunki między Baku i Tbilisi. Jej wyrazem była budowa ropociągów Baku–Supsa (nad Morze Czarne) oraz Baku–Tbilisi–Ceyhan (do Turcji) oraz gazociągu Baku–Tbilisi–Erzurum.

W polityce zewnętrznej Unii Europejskiej trzy państwa zakaukaskie pojawiły się stosunkowo późno i zwykle występowały jako „całość” (region), a nie jako poszczególne podmioty polityki. Małe zainteresowanie Unii Europejskiej państwami Kaukazu wynikało z kilku powodów: 1) odległości geograficznej, państwa zakaukaskie to odległe „egzotyczne” granice Europy a nie Europa Środkowo-Wschodnia jak Białoruś, Mołdowa czy Ukraina; 2) toczących się trudnych do zrozumienia konfliktów zbrojnych; 3) uznawania rosyjskiej „strefy wpływów” w regionie; 4) braku instrumentów skutecznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, aby kształtować tamtejszą sytuację. Dopiero kilka ważnych wydarzeń na przełomie XX i XXI w. przyczyniło się do bliższego zainteresowania Unii Euro-

pejskiej regionem Kaukazu Południowego⁶. Były to: 1) planowane rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód; 2) inicjatywa oparcia stosunków polityczno-ekonomicznych z „sąsiadami Europy” i „europejskimi sąsiadami” na nowych zasadach – zaowocowało to nową polityką UE: Europejską Polityką Sąsiedztwa, a w jej ramach Partnerstwa Wschodniego; 3) wzrost zainteresowania Stanów Zjednoczonych regionem Bliskiego Wschodu po atakach na WTC w 2001 r. i włączenie południowego pasa ZSRS do strategicznych miejsc walki z międzynarodowym terroryzmem; 4) „rewolucja róż” w Gruzji, którą zinterpretowano jako początek fali przemian demokratycznych na obszarze WNP.

Na Zakaukaziu powoli konsoliduje się demokracja i wdrażane są reformy gospodarcze. Parlament Europejski, podkreślając strategiczne i gospodarcze znaczenie regionu, wezwał w 2010 r. do opracowania strategii UE dla Zakaukazia. W rezolucji podkreślono, że pokój i większa uwaga ze strony UE byłyby korzystne dla regionu. W Parlamencie istnieje delegacja ds. Zakaukazia, która nadzoruje prace trzech komisji współpracy parlamentarnej: UE–Gruzja, UE–Armenia i UE–Azerbejdżan, oraz monitoruje prace specjalnego przedstawiciela UE ds. Zakaukazia i kryzysu w Gruzji. Wszystkie te trzy kraje biorą udział w Zgromadzeniu Parlamentarnym Euronest.

Istota Partnerstwa Wschodniego

Koncepcja Partnerstwa Wschodniego powstawała w określonych okolicznościach. Pierwsza, to potencjalne problemy w relacjach Unia Europejska – Rosja. Wynikały one z faktu, że kończyło się obowiązujące od 1 grudnia 1997 r. Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy, zaś jego nowa formuła została zablokowana przez szereg nowych krajów członkowskich UE. Druga, to rosnąca w państwach postsowieckich orientacja prozachodnia, nastawiona na współpracę z Unią, zwłaszcza w państwach zakaukaskich, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanie, i w mniejszym stopniu na Ukrainie, Białorusi i w Mołdowie.

Partnerstwo Wschodnie (PW) jest inicjatywą mającą na celu dalsze zacieśnienie współpracy pomiędzy UE a tymi państwami realizowanej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W założeniach Inicjatywa miała być korzystna dla obu stron. Dla państw powstałych po rozpadzie ZSRS jej podstawowym celem była dalsza demokratyzacja państw regionu postsowieckiego i wprowadzenie rzą-

⁶ Zbliżenie Kaukazu Południowego do UE to jedno z trudniejszych wyzwań, przed jakimi stała Unia. Jest to najbiedniejszy region Europy, w którym wszystkie kraje w większym lub mniejszym stopniu odbiegają pod względem ustrojowym od standardów unijnych. Bliskość polityczna nie idzie w parze z ekonomiczną. Gruzja, choć najbliższa europejskiej demokracji, ma najmniejszy w regionie wskaźnik handlu z UE, natomiast Azerbejdżan – kraj o największym udziale w handlu z UE oraz najwyższym wskaźniku PKB – w sferze politycznego rozwoju odbiega od Unii najbardziej. Ponadto tylko Azerbejdżan ma dodatni bilans handlowy w kontaktach z UE, głównie dzięki eksportowi surowców energetycznych.

dów prawa oraz gospodarki wolnorynkowej. Unia nigdy nie obiecywała tym krajom członkostwa ani nawet nie rozważała możliwości poszerzenia. Z kolei dla UE ostatecznym celem Partnerstwa Wschodniego, w rozumieniu Komisji Europejskiej, jest rozszerzenie oferty rynku wewnętrznego UE na uczestniczące w nim kraje.

Wszystkim sąsiednim państwom należy zaoferować perspektywę wejścia na rynek wewnętrzny UE oraz dalszą liberalizację i integrację w celu wsparcia swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału (cztery wolności Jednolitego Rynku). Jeżeli kraj osiągnął ten poziom, to tak zbliżył się do Unii, na ile to możliwe, nie będąc jej członkiem⁷

Można powiedzieć, że propozycja Partnerstwa Wschodniego jest powieleniem modelu Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁸. Samo Partnerstwo Wschodnie, podobnie jak Europejska Polityka Sąsiedztwa, nie obejmuje i nie przewiduje objęcia Rosji jego programem. Rosja nie chce być traktowana w jednym rzędzie z Armenią czy Mołdową i rości sobie prawo do uprzywilejowanej pozycji⁹.

Warto wspomnieć, że Polska już w 2003 r. zaproponowała koncepcję tzw. wymiaru wschodniego, pogłębienia relacji ze wschodnimi sąsiadami UE objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa¹⁰; jednak zabiegi te były dla UE-15 niezrozumiałe i wykraczały poza nakreślone ramy koncepcji. Pomysł wymiaru wschodniego – tym razem w postaci PW – powrócił na wokandę Unii Europejskiej dopiero w maju 2008 r., ponownie za sprawą Polski, wspomaganej tym razem przez Szwecję. Unia Europejska postanowiła zainicjować program Partnerstwa Wschodniego. Bezpośrednią przyczyną zmiany koncepcji były ograniczenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która zdaniem inicjatorów PW nie była wystarczającą formułą dla pogłębiania współpracy z „europejskimi sąsiadami” Unii. Za inicjatywą PW lobbowały, co zrozumiałe, Litwa, Łotwa i Estonia, a także wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej. Ważną rolę w powołaniu do życia PW odegrały również Niemcy, które w czasie sprawowanej w pierwszym półroczu 2007 r. prezydencji w Unii Europejskiej, przedstawiły koncepcję „EPS Plus”. Programowi PW sprzyjała także polityka zagraniczna Francji wobec „sąsiadów

⁷ D. Szwab, *Ukraina i Unia Europejska – per aspera ad astra?*, [w:] „*Nowe Sąsiedztwo*” na wschodzie poszerzonej Unii, red. T. Kołodziej, Warszawa 2005, s. 82.

⁸ EOG został utworzony w celu współpracy z państwami EFTA, które rzeczywiście korzystają z tych czterech swobód na tyle, na ile to możliwe. Nie mają jednak wpływu na tworzenie *acquis communautaire*, co jest przecież kwintesencją członkostwa w UE. *Ibidem*.

⁹ Mimo że Rosja jest sąsiadem UE i została zaproszona do EPS, stosunki UE–Rosja objęte są oddzielnym partnerstwem. Podpisany w 1994 r. na 10 lat Układ o Partnerstwie i Współpracy regulował m.in. sprawy gospodarcze i handlowe, współpracę naukowo-techniczną oraz zasady korzystania z przestrzeni i zasady unijno-rosyjskiego dialogu. W maju 2003 r. w Sankt Petersburgu podpisano dokument o partnerstwie strategicznym w tzw. czterech wspólnych przestrzeniach: gospodarce, stosunkach zewnętrznych, bezpieczeństwie i sprawiedliwości oraz edukacji i kulturze.

¹⁰ „*Nowe sąsiedztwo*” na wschodzie...

Europy” uwieńczona powstaniem Unii dla Morza Śródziemnego¹¹, co oznaczało konieczność wykonania ekwiwalentnego posunięcia w stosunku do „europejskich sąsiadów”. Ponadto, w samej Unii rosła świadomość wyzwań i zagrożeń istniejących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym.

Prace nad PW przyspieszono wyraźnie po konflikcie rosyjsko-gruzińskim w 2008 r. Mimo różnicy zdań w ocenie Federacji Rosyjskiej i jej aspiracji do ugruntowania swojej sfery wpływów, państwa UE uznały, że destabilizacja polityczna i gospodarcza oraz nierozwiązane konflikty w bliskim sąsiedztwie Unii mogą bezpośrednio dotknąć Europę. Dzięki aktywnemu zaangażowaniu Szwecji w modyfikację unijnej polityki wschodniej, obszar, który objęło PW, przestał być postrzegany jako teren zainteresowania jedynie nowych państw członkowskich. Do uruchomienia PW znacząco przyczyniła się również czeska prezydencja w pierwszej połowie 2009 r., która uczyniła go swoim priorytetem.

Istota PW zawarta została w dokumencie pod nazwą: Propozycja Polsko-Szwedzka Partnerstwo Wschodnie. W czerwcu 2008 r. w czasie szczytu Rady Europejskiej inicjatywę tę poparli przywódcy pozostałych państw Unii. 3 grudnia 2008 r. projekt przyjęła Komisja Europejska, proponując jednocześnie ze swojej strony m.in. utworzenie strefy wolnego handlu, podpisanie układów o stowarzyszeniu, ułatwienia wizowe dla obywateli państw uczestniczących w inicjatywie. Partnerstwo oficjalnie zainicjowano przyjęciem Wspólnej Deklaracji podczas pierwszego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze 7 maja 2009 r.¹²

Program PW zakładał stopniowe włączanie państw Europy Wschodniej¹³ i Kaukazu Południowego do polityki i programów unijnych oraz integrację ze wspólnym rynkiem. PW miało pełnić funkcję forum wymiany informacji i doświadczeń krajów partnerskich oraz mechanizmu budowy zaufania. W jego ramach przewidziano regularne spotkania na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, wysokich urzędników oraz ekspertów. W programie wyznaczono następujące cele: ustanowienie politycznego stowarzyszenia, stwo-

¹¹ Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego (ang. Union for the Mediterranean, fr. Union pour la Méditerranée), wspólnota państw członkowskich Unii Europejskiej i państw położonych nad Morzem Śródziemnym, powołana oficjalnie w czasie konferencji w Paryżu 13 i 14 lipca 2008 r. Siedziba: Barcelona. Członkowie to 27 państw członkowskich UE oraz Albania, Algieria, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja (do 1 lipca 2013 r.), Czarnogóra, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Mauretania, Monako, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja, Turcja. Propozycja utworzenia wspólnoty po raz pierwszy pojawiła się w czasie kampanii prezydenckiej N. Sarkozy'ego. Po wygraniu wyborów strona francuska rozpoczęła prace nad konkretniejszymi planami; ostatecznie prezydent Sarkozy zaprosił wszystkich śródziemnomorskich liderów na szczyt przywódców UE do Francji w lipcu 2008 r. Sarkozy traktował uczestnictwo Turcji w Unii jako alternatywę dla jej członkostwa w UE, któremu był przeciwny. Uznał również, że organizacja może być forum dialogu pomiędzy Izraelem i jego sąsiadami.

¹² Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze – Praga, 7 maja 2009 r. 8435/09 (Presse 78), (OR. en).

¹³ Kwestia udziału Białorusi w Partnerstwie Wschodnim, a tym samym zaproszenie jej przedstawiciela, do końca budziły kontrowersje.

rzenie stref wolnego handlu państw partnerskich z UE, stopniowa liberalizacja systemu wizowego, a w przyszłości ustanowienie systemu bezwizowego, utworzenie struktury współpracy wielostronnej z państwami partnerskimi w ramach platform tematycznych (ds. demokracji, dobrego zarządzania i stabilności, ds. integracji gospodarczej i konwergencji z politykami UE, ds. bezpieczeństwa energetycznego, ds. kontaktów międzyludzkich). Należy podkreślić, że ww. cele PW są powtórzeniem celów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz jej „wzmocnionej” wersji. W żadnym przypadku nie padła deklaracja, że celem ostatecznym jest członkostwo krajów partnerskich w Unii Europejskiej.

W maju 2011 r. w Budapeszcie, podczas węgierskiej prezydencji, miał się odbyć kolejny szczyt Partnerstwa Wschodniego. Z powodu bliskości innych ważnych wydarzeń (szczytu grupy G8 i 50. rocznicy powstania OECD), spotkanie przełożono na jesień, gdy prezydenturę miała sprawować Polska¹⁴. Odbyło się ono 29 i 30 września 2011 r. w Warszawie.

Uczestnicy Warszawskiego szczytu uznali europejskie aspiracje i europejski wybór niektórych partnerów oraz ich zaangażowanie w budowę głęboko zakorzenionej i zrównoważonej demokracji. Stwierdzono, że kraje partnerskie wdrażają reformy polityczne i gospodarcze, a stosunki między UE i jej wschodnioeuropejskimi partnerami uległy znacznemu pogłębieniu. Aby skonsolidować tę tendencję, UE i większość jej partnerów zaangażowało się w negocjacje dotyczące zawarcia Umów Stowarzyszeniowych, których podstawowym elementem jest utworzenie Pogłębionych i Kompleksowych Stref Wolnego Handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA), gdy tylko spełnione zostaną odpowiednie warunki (głównie członkostwo w WTO).

Trzeci szczyt UE – kraje Partnerstwa Wschodniego, jesienią 2013 r. w Wilnie, miał być ukoronowaniem całego procesu przemian w krajach partnerskich. Zakładano między innymi:

1. Podpisanie umów stowarzyszeniowych (*Association Agreements*, AA) Są to umowy podpisywane przez UE z państwami trzecimi, określające formy bliższej współpracy. Umowa określa współpracę w takich dziedzinach jak polityka zagraniczna i bezpieczeństwo, prawa i wolności, gospodarka i współpraca sektorowa oraz kulturalna. Celem tego typu umów jest mobilizowanie partnerów do wdrażania standardów bliższych unijnym. Umowy stowarzyszeniowe powinny zastąpić obowiązujące od końca lat 90. umowy o partnerstwie i współpracy, które określają relacje UE z krajami PW, wyłączając Białoruś.
2. Liberalizację reżimu wizowego – aż do całkowitego zniesienia wiz. W Deklaracji Praskiej po raz pierwszy uznano, że zniesienie obowiązku wizowego jest długoterminowym celem polityki unijnej wobec krajów PW. Wpro-

¹⁴ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie, COM(2011) 303, 25.05.2011.

wadzenie ruchu bezwizowego jest uzależnione od spełnienia przez państwa partnerskie warunków dobrze zarządzanej i bezpiecznej mobilności obywateli. Osiągnięcie tego celu jest możliwe w drodze efektywnego wdrożenia umów o ułatwieniach wizowych i readmisji, a następnie dwufazowego Planu Działania ws. liberalizacji wizowej. Najbardziej zaawansowane w tym procesie są Ukraina i Mołdowa – wdrażające Plany Działań. Analogiczny Plan Działań w lutym 2013 r. przyznano Gruzji. Natomiast Armenia i Azerbejdżan na początku 2012 r. rozpoczęły negocjacje umów o ułatwieniach wizowych i readmisji, przy czym Armenia podpisała już obie umowy (w grudniu 2012 r. umowę o ułatwieniach wizowych, a w kwietniu 2013 r. – umowę o readmisji).

3. Utworzenie Pogłębionych i Kompleksowych Stref Wolnego Handlu (DCFTA). Są to umowy negocjowane oddzielnie, choć będące częścią umów stowarzyszeniowych. Nie są one standardowymi umowami tego typu (których Bruksela podpisała w swojej historii już kilkadziesiąt). Są one obszerniejsze, bardziej precyzyjne, obejmują też więcej sfer współpracy, niż było to przyjęte dotychczas. Umowy DCFTA obejmują bardzo konkretne, policzalne finansowo aspekty współpracy powyższych państw z Brukselą. Zaliczyć możemy do nich chociażby sprawy związane ze zniesieniem cel i kwot we wzajemnym handlu towarami i usługami, likwidację barier pozataryfowych, przyjęcie unijnych regulacji w zakresie zamówień publicznych, ale również harmonizacji prawa handlowego krajów partnerskich z normami unijnymi i unijnym dorobkiem prawnym (*acquis communautaire*). Warunkiem wstępnym do rozpoczęcia negocjacji umowy jest członkostwo w Światowej Organizacji Handlu, stąd Azerbejdżan i Białoruś formalnie nie mogą rozpocząć rozmów w tej sprawie. W lutym 2008 r. rozpoczęto negocjacje z Ukrainą, natomiast pod koniec 2010 r. rozpoczęły się negocjacje z Mołdową.

Do obsługi Partnerstwa Wschodniego nie utworzono osobnego urzędu ani sekretariatu, zadanie to powierzono Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrzych. Jak już wspomniano, podstawą instytucjonalną współpracy są spotkania szefów państw i rządów państw członkowskich UE i partnerskich zwoływane co dwa lata. Ich celem jest wyznaczanie ogólnych kierunków współpracy. Raz w roku mają miejsce narady ministrów spraw zagranicznych, których zadaniem jest monitoring realizacji wspólnych projektów i uszczegóławianie zakresu współpracy. Z kolei pod przewodnictwem Komisji Europejskiej wysocy rangą urzędnicy spotykają się dwa razy w roku, zajmując się reformami w następujących obszarach: demokracja, rządy prawa i stabilność, integracja gospodarcza i konwergencje z politykami sektorowymi UE, bezpieczeństwo energetyczne, kontakty międzyludzkie. Obok integracji politycznej UE zaoferowała w ramach PW również pomoc finansową z nowo utworzonego Europejskiego Instrumentu

Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju¹⁵.

Oceniając program Partnerstwa Wschodniego można stwierdzić, że jego podstawowym celem jest stabilizacja krajów partnerskich i ich „upodobnianie” do krajów o gospodarce rynkowej i rządach prawa, umożliwiających bezpieczny handel na zasadach unijnych, a nie członkostwo w Unii Europejskiej.

Innymi słowy, cele ekspansji UE pozostają podobne do tych, które dominiowały podczas piątego poszerzenia na Wschód w 2004 r.: poszerzenie rynków zbytu oraz – poprzez likwidację barier w swobodnym przepływie towarów i kapitałów – opanowanie kluczowych sektorów gospodarczych w tych krajach¹⁶. Przemawia za tym analiza umów¹⁷ w sprawie tworzenia DCFTA. Zważywszy dystans geograficzno-kulturowy Zakaukazia wobec cywilizacji europejskiej, dla osiągnięcia ww. celów niezbędne i wystarczające są działania na rzecz stabilizacji polityczno-społecznej państw partnerskich oraz wprowadzanie do porządku prawnego tych państw określonych elementów *acquis communautaire*. Dlatego dla Unii przyjęcie państw partnerskich do Unii nie jest *conditio sine qua non* osiągnięcia założonych celów.

Pierwsze rezultaty Partnerstwa

O ile wybór akcesji do UE przez kraje nadbałtyckie – przez wieki kształtowane przez cywilizację łacińską – był niejako naturalny i spodziewany, o tyle ostateczny wybór dwóch republik słowiańskich, czyli Ukrainy i Białorusi, z uwagi na wspólne z Rosją determinanty cywilizacji turańsko-moskiewskiej i turańsko-kozackiej, historię, religię, kulturę i obyczaje, podobieństwo języków, długo nie był jasny (w przypadku Białorusi pozostaje taki do dziś). Wybór Mołdowy jest o tyle nietypowy, że wynika głównie z przesłanek politycznych; komuniści, pozostający u władzy przez wiele lat, zdecydowanie wybierali Moskwę. Zupełnie inaczej przedstawia się motywacja wyboru między Unią Europejską a Rosją dla państw kaukaskich. Gruzja dokonała, wiele na to wskazuje, jednoznacznego wyboru zbliżenia z Unią. Armenia z przyczyn geopolitycznych skazana jest raczej na Rosję. Pośrodku znajduje się Azerbejdżan, który z uwagi na swe bogactwa naturalne ma szanse być samodzielnym graczem i lawirować między Unią a Rosją.

Gruzja

Historia terenów, na których leży współczesna Gruzja, sięga II tysiąclecia p.n.e., gdy wybrzeże Gruzji znane było starożytnym Grekom pod nazwą Kolchida. Naród

¹⁵ T. Kapuśniak, *Wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010, s. 43.

¹⁶ T. Kołodziej, *Od transformacji do integracji*, Warszawa 2016.

¹⁷ Idem, *The Eastern Partnership*, “Finance – Challenges of the Future” 2014, Year XIV, No. 16, s. 30–35.

gruziński ma wielowiekową tradycję własnej państwowości, według źródeł asyryjskich sięgającą XII w. p.n.e. W 337 r. nawrócony przez św. Nino król Mirian III przyjął chrześcijaństwo jako religię państwową. Przez kolejne tysiąc lat Gruzja była w stanie zachować niezależność, pomimo najazdów ze strony Arabów, Mongołów, Persów i Turków i osiągnęła szczyt potęgi pomiędzy XI i XIII w. Zjednoczenie niezależnych księstw oraz złoty okres rozwoju średniowiecznego państwa gruzińskiego przypadają na panowanie królowej Tamary I Wielkiej (1184–1213) z dynastii Bagratydów. Umocnienie władzy centralnej i ekspansja terytorialna doprowadziły do rozrostu terytorialnego Gruzji. Pod koniec średniowiecza Gruzja stała się mocarstwem rozciągającym się od Morza Czarnego do Morza Kaspijskiego, obejmującym ziemie trzech dzisiejszych republik zakaukaskich. Później została podbita przez Persję i imperium osmańskie. W połowie XVIII w. Gruzja wyzwoliła się spod władzy muzułmanów, ale w sytuacji trwającego zagrożenia ze strony Persji i Turcji była zmuszona przyjąć w 1783 r. protektorat Imperium Rosyjskiego. W latach 1801–1810 terytorium dzisiejszej Gruzji zostało włączone do Imperium. Po blisko dwóch wiekach, w wyniku rozpadu Związku Sowieckiego, Gruzja odzyskała niepodległość.

Gruzja jest krajem zróżnicowanym kulturowo, językowo, etnicznie i religijnie. Jej terytorium, oprócz Gruzinów, zamieszkują przedstawiciele różnych grup narodowych. Gruzini są narodem kaukaskim posługującym się językiem gruzińskim. Świadomość narodową Gruzinów kształtują trzy podstawowe elementy decydujące o ich odrębności. Zalicza się do nich dumę z przeszłości historycznej, język i kulturę oraz religię: ortodoksyjne chrześcijaństwo.

Politykiem, który wytyczył nowy kierunek gruzińskiej polityki zagranicznej w drugiej połowie lat 90. XX w., był Eduard Szewardnadze, były szef sowieckiego MSZ, wybrany na prezydenta Gruzji. Również inni czołowi politycy gruzińscy w połowie lat 90. jasno deklarowali swoje poparcie dla idei integracji europejskiej i euroatlantyckiej. Prozachodnie priorytety gruzińskiej polityki zagranicznej zostały dodatkowo podkreślone po „rewolucji róż” w 2003 r., kiedy stanowisko prezydenta państwa objął Micheil Saakaszwili.

O ile polityka rosyjska względem byłych republik sowieckich za prezydentury Borysa Jelcyna była chaotyczna i znajdowała się na drugim planie, o tyle w koncepcji polityki zagranicznej lansowanej w okresie rządów Władimira Putina stosunki z tymi państwami zyskały priorytet¹⁸. Działania rosyjskie ukierunkowane są na uzyskanie w oczach polityków zachodnich akceptacji dla rosyjskiej strefy wpływów obejmującej obszar postsowiecki. Region Kaukazu nazywany jest „miękkim podbrzuszem” Rosji ze względu na dostęp do Morza Czarnego oraz gazowo-naftowe korytarze tranzytowe, które przebiegają przez terytoria państw kaukaskich. Tym samym poprzez realizowanie obecnej polityki w stosunku do Gruzji

¹⁸ K. Malak, *Polityka bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej na obszarze WNP*, [w:] *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, Wrocław 2008, s. 26.

Rosjanie wcielają w życie jeden ze swoich celów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Cechą charakterystyczną działań Moskwy jest pozbawiony sentymentów polityczny pragmatyzm, czego przykładem jest polityka Putina w postaci „kontrolowanej destabilizacji” państwa gruzińskiego. Narzędziami wywierania presji geopolitycznej na Tbilisi są m.in. środki militarne i ekonomiczne. Moskwa zaangażowała się w regularne dozbrajanie separatystycznych republik Abchazji i Osetii Południowej, na których terenie stacjonują wojska rosyjskie.

Zgoła odmienne od rosyjskich priorytety w zakresie bezpieczeństwa niesie ze sobą Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Gruzji, w której podkreślono gruzińskie aspiracje do osiągnięcia pełnej integracji z NATO oraz z Unią Europejską. Znajdowały one odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez prezydenta Saakaszwilego na arenie międzynarodowej. Najistotniejszym z priorytetów w gruzińskiej strategii bezpieczeństwa jest utrzymanie integralności terytorialnej: fakt pozostawiania ok. 20% terytorium państwa poza kontrolą rządu w Tbilisi nie daje nadziei na szybkie przystąpienie do NATO. Gruzijną strategię popiera UE, która podkreśla znaczenie, jakie ma pokojowe rozwiązanie problemu statusu Osetii Południowej i Abchazji przy jednoczesnym poszanowaniu integralności terytorialnej Gruzji. Wybory parlamentarne w 2012 r. (które Parlament Europejski uznał za wolne i sprawiedliwe) i wybory prezydenckie w 2013 r. potwierdziły siłę nowej koalicji Gruzjińskie Marzenie. Nowy premier Bidzina Iwaniszwili oraz prezydent Giorgi Margwelaszwili utrzymali europejsko-atlantyczną orientację kraju. Premier Iwaniszwili zapewniał wszystkich, że europejska i euroatlantycka integracja to jedyna droga, która pozwoli Gruzji uformować prawdziwą demokrację, określi warunki bezpieczeństwa i nada kierunek demokratycznemu rozwojowi kraju. Jest on postacią, która w głównej mierze określiła charakter zaangażowania gruzińskiego w integrację z Unią Europejską oraz relacje tego państwa z Rosją.

Po przeanalizowaniu retoryki wyborczej lidera koalicji Gruzjińskie Marzenie można było odnieść wrażenie, że głównym celem jego zaangażowania politycznego było odsunięcie od władzy prezydenta Saakaszwilego i jego otoczenia¹⁹. Kiedy już się to udało, Iwaniszwili skoncentrował się na przyszłości Gruzji, widział Gruzję w NATO i Unii Europejskiej. W swym przemówieniu na sesji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w Strasburgu w kwietniu 2013 r. powiedział, że integracja z Unią Europejską i NATO jest strategicznym wyborem Gruzji, dla którego nie ma alternatywy. Szef rządu w Tbilisi podkreślił, że „decyzja Gruzji o członkostwie w rodzinie euroatlantyckiej odzwierciedla przede wszystkim wierność narodu gruzińskiego wartościom zachodnim”. Przypomniął przy okazji, że polityczne zorientowanie Gruzji na UE i NATO zostało po raz kolejny potwierdzone w przyjętej przez parlament rezolucji o głównych kierunkach polityki zagranicznej. Iwaniszwili powiedział też, że jego kraj „będzie kontynuował dialog

¹⁹ Widząc daleko posuniętą arogancję prezydenta M. Saakaszwilego oraz jego otoczenia, w 2012 r. zdecydował się zjednoczyć skłóconą opozycję i wystartować w wyścigu wyborczym. Prowadzona przez niego koalicja Gruzjińskie Marzenie wygrała wybory parlamentarne, a on sam został premierem.

z Rosją – swoim największym sąsiadem”, a stanowisko Gruzji wobec Rosji „będzie poprawne, lecz zasadnicze”. Podczas swej pierwszej wizyty w Polsce, w lipcu 2013 r., szef gruzińskiego rządu zadeklarował: „Prędzej niż później Gruzja będzie członkiem i Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego”.

To stanowisko było konsekwentnie realizowane przez jego następców. Negocjacje odnośnie do Umowy o stowarzyszeniu i DCFTA przebiegły w miarę sprawnie. Na III szczycie UE – Partnerstwo Wschodnie w Wilnie w listopadzie 2013 r. Umowa została parafowana, a strona gruzińska oświadczyła, że jej podpisanie jest priorytetem polityki zagranicznej Gruzji. Podkreślić należy, że na szczycie w Wilnie z sześciu państw Partnerstwa tylko dwa, czyli Gruzja i Mołdowa, były zdecydowane parafować wynegocjowane umowy. W ostatniej chwili wycofała się Ukraina, a wcześniej Armenia.

27 czerwca 2014 r. premier Gruzji Irakli Garibaszwili, przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso i przewodniczący Rady Europejskiej Herman van Rompuy podpisali w Brukseli umowę stowarzyszeniową zawierającą także przepisy ustanawiające Kompleksową i Pogłębioną Strefę Wolnego Handlu. Podczas swojego przemówienia na ceremonii premier Garibaszwili stwierdził, że „dzisiaj Gruzja wykonała duży krok w stronę wolnej Europy. [...] 27 czerwca będzie zapamiętany jako historyczny i specjalny dzień”. Nie są to słowa tylko szefa rządu, ponieważ jak podkreślali dziennikarze, eurointegrację popierają niemal wszystkie liczące się partie polityczne. Dodają też, że proces ten dostał wsparcie cieszącego się ogromnym zaufaniem Gruzinów patriarchy Eliasza II. Szefowa unijnej dyplomacji Federica Mogherini zauważyła, że Gruzja powinna kontynuować swoje starania w dziedzinie reformy sądownictwa oraz zapewnienia rządów prawa. Jednak premier Gruzji nie odniósł się do tego apelu i na konferencji prasowej zapewnił o nieodwracalności proeuropejskiego kursu Gruzji. „To nasza narodowa idea i wybór cywilizacyjny” – dodał. Mogherini zaapelowała również o złagodzenie konfrontacji politycznej w Gruzji oraz ostrzegła przed posługiwaniem się wymiarem sprawiedliwości w celach politycznych, mówiąc: „Trzeba wystrzegać się każdej formy instrumentalnego wykorzystania postępowań sądowych dla celów politycznych”.

Zwraca uwagę szybkie tempo podpisania umowy, która została parafowana podczas unijnego szczytu w Wilnie w 2013 r. Umowa stowarzyszeniowa przewiduje etapową harmonizację gruzińskiego prawodawstwa z unijnym, przy czym to ekonomiczna część umowy stanowi najważniejsze i zarazem najtrudniejsze wyzwanie z technicznego punktu widzenia. Część wymaganych przez UE zmian w prawodawstwie została już przez Gruzję wprowadzona (znowelizowany kodeks pracy, ustawa antydystryminacyjna), jednak, jak podkreślają eksperci, implementacja najważniejszych reform będzie miała miejsce dopiero po podpisaniu umowy. Zdaniem unijnych specjalistów korzyści, które gospodarka Gruzji może odnieść w wyniku podpisania umowy mają być wymierne i obejmować nie tylko szersze możliwości integracji z rynkiem europejskim w zakresie handlu i inwestycji, ale także techniczne i finansowe wsparcie w przeprowadzeniu reform. Ponadto do prio-

rytetowych obszarów współpracy należą polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości oraz wolność i bezpieczeństwo, pozostawiając otwartą drogę dla dalszego rozwoju stosunków w przyszłości²⁰. Niektóre postanowienia Układu o stowarzyszeniu i DCFTA obowiązują tymczasowo od 1 września. Gruzja ratyfikowała Umowę o stowarzyszeniu 18 lipca 2014 r. Aby weszła w życie, musi zostać ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Pozostaje zagadką, jak wobec podpisania Umowy stowarzyszeniowej ostatecznie zachowa się Rosja, która stała się trzecim handlowym partnerem Gruzji. W oficjalnych wypowiedziach rosyjscy decydenci podkreślali suwerenne prawo Gruzji do podpisania umowy pogłębiającej jej relacje z UE, niemniej jednak minister spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Siergiej Ławrow stwierdził, że Moskwa będzie musiała podjąć działania o charakterze protekcyjnym, jeśli wprowadzenie przez Gruzję i Mołdowę przepisów o Kompleksowej i Pogłębionej Strefie Wolnego Handlu będzie miało negatywny wpływ na relacje handlowe w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. W podobnym tonie wypowiadał się również rzecznik prezydenta Rosji Dmitrij Pieskow, który stwierdził, że Moskwa obawia się potencjalnego negatywnego wpływu ustanowienia strefy wolnego handlu pomiędzy UE a Gruzją, Mołdawią i Ukrainą na rynek rosyjski. 17 listopada Rada Stowarzyszenia UE–Gruzja odbyła swoje pierwsze posiedzenie, któremu przewodniczyła wysoka przedstawiciel UE, wiceprzewodnicząca Federica Mogherini, natomiast Rada UE potwierdziła, że Gruzja może przystąpić do drugiego etapu planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego, mającego na celu wprowadzenie ruchu bezwizowego.

Tbilisi otrzymywało dość znaczące wsparcie w ramach Partnerstwa Wschodniego, przede wszystkim na projekty związane z walką z korupcją i poprawą działania administracji publicznej, co jest niezbędne dla bezpieczeństwa obrotów gospodarczych. Co ciekawe, około 1/3 gruzińskich obrotów w handlu zagranicznym przypada na państwa WNP, zaś na kraje UE jedynie 1/4. Ewentualna normalizacja stosunków z Federacją Rosyjską może doprowadzić do tego, że zajmie ona ponownie kluczowe miejsce wśród partnerów gospodarczych Tbilisi.

Jeśli chodzi o przyszłość, to należy podkreślić, że UE wspiera dążenia Gruzji do zacieśnienia wzajemnych stosunków. Obie strony postanowiły pogłębiać stowarzyszenie polityczne i integrację gospodarczą Gruzji z UE. Gruzja została uznana za jednego z liderów Partnerstwa Wschodniego.

Armenia

Armenia jest krajem małym, na 29 800 km² mieszkają 3 miliony Ormian (a około sześciu milionów rozproszonych jest po całym świecie). W porównaniu z pozostałymi państwami Zakaukazia Armenia jest państwem prawie jednolitym narodo-

²⁰ EPRS, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, posiedzenie plenarne w dniu 5.12.2014, PE 542.175.

wo. Około 295–301 r. władca Armenii Tiridates III z dynastii Arsacydów przyjął chrzest z rąk św. Grzegorza Oświeciciela, armeńskiego arystokraty, który przez wiele lat mieszkał w Cesarstwie Rzymskim, gdzie przyjął chrześcijaństwo. Armenia stała się w ten sposób pierwszym państwem chrześcijańskim na świecie. Działalność Tiridatesa III i św. Grzegorza doprowadziła do chrystianizacji Armenii i utraty przez elity poczucia przynależności do świata irańskiego. Od tego czasu ludność zamieszkująca te tereny stała się odrębnym narodem – Ormianami – o silnej tożsamości narodowej.

Choć państwowość Armenii datuje się na IV w. p.n.e. (to wtedy pojawiła się nazwa Armenii jako kraju), szczyt swojej potęgi osiągnęła w I w. p.n.e.; państwo rozciągało się od rzeki Kury i Morza Kaspijskiego do Arabii i Palestyny oraz od Ekbatany do Morza Śródziemnego²¹. W swej historii najczęściej pozostawała jednak pod wpływem jakiegoś imperium: perskiego, wiele wieków później ottomańskiego czy wreszcie carskiej Rosji, sowieckiego i znowu rosyjskiego *tout court*. Silnemu poczuciu tożsamości narodowej towarzyszy jednak słabość wynikająca z braku zasobów naturalnych i bliskości państw o charakterze imperialnym. Uciekanie się pod opiekę jednego z nich zawsze było polityczną koniecznością podyktowaną najbardziej fundamentalnym interesem tego małego narodu. Przy muzułmańskiej Persji czy Turcji, w obliczu słabości Gruzji, Rosja była najbliższym silnym i pokrewnym kulturowo krajem. Stosunki między obu krajami cechowała jednak zależność imperialna, która trwa do dziś, a Ormianie coraz głośniejszy pytają o jej opłacalność. I coraz częściej zwracają się w kierunku Zachodu.

Polityka zagraniczna Armenii uwarunkowana jest wyjątkowo niekorzystną sytuacją geopolityczną. Ze względu na konflikt o Górski Karabach²² Armenia jest w stanie wojny z sąsiednim Azerbejdżanem, a granica między obu państwami stanowi *de facto* linię frontu²³. Z krwawej wojny toczonej w latach 1992–1994

²¹ J. Sanecka-Tyczyńska, *op. cit.*, s. 302.

²² Górski Karabach – ormiańska eksklawa w Azerbejdżanie będąca przedmiotem sporu pomiędzy Armenią a Azerbejdżanem. Obecnie obszar kontrolowany jest przez miejscowych Ormian wspieranych przez Republikę Armenii.

²³ Od sierpnia 1991 r. ten spór terytorialno-etniczny nie był już dla władz moskiewskich problemem wewnętrznym, ale konfliktem między dwoma niepodległymi państwami, który można wykorzystać dla realizacji własnych celów strategicznych w regionie. Z tego też powodu w interesie Rosji leżało stałe „tlenie się” konfliktu, utrzymywanie go w stanie „zamrożenia” i „odgrzewanie” w razie potrzeby. Od 1991 r. Rosja wyraźnie różnicowała swoją politykę wobec Armenii i Azerbejdżanu. Wynikało to przede wszystkim z nastawienia elit tych państw do prób reintegracji krajów byłego ZSRS: Azerbejdżan podjął próbę uniezależnienia się od Moskwy i nawiązania ścisłej współpracy z państwami Europy Zachodniej i Stanami Zjednoczonymi oraz NATO, Armenia, ze względów bezpieczeństwa, orientowała się w swojej polityce na Rosję. Ekipa B. Jelcyna postawiła wyraźnie na Armenię, uważając ją za swojego naturalnego sojusznika. Ważnym atutem Armenii było szybkie przystąpienie do WNP, podpisanie Układu taszkienckiego o zbiorowym bezpieczeństwie z 15 maja 1992 r. oraz zgoda na stacjonowanie wojsk rosyjskich na swoim terytorium. Zbliżeniu Rosji z Armenią paradoksalnie sprzyjała polityka władz azerbejdżańskich – najpierw prezydenta A. Mutałibowa, który w sierpniu 1991 r. poparł puczystów Janajewa, potem zaś panturkisty A. Elczibaja.

i przerwanej zawieszeniu broni Armenia wyszła zwycięsko, ale koszt był duży, bowiem Armenia i Azerbejdżan nie utrzymują stosunków dyplomatycznych. Jedyną formą kontaktu są odbywające się okresowo spotkania prezydentów obu państw pod patronatem Mińskiej Grupy OBWE (Rosja, USA, Francja), która odpowiada za nadzorowanie zawieszenia broni i pośrednictwo w negocjacjach pokojowych. Tych negatywnych skutków zwycięstwa było więcej, m.in. trwająca do dziś blokada ekonomiczna Armenii przez Azerbejdżan i Turcję. Armenia nie utrzymuje również stosunków z Turcją. Mimo nacisków Unii Europejskiej Ankara nie zgadza się na otwarcie granicy z Armenią i nawiązanie z nią relacji gospodarczych. Uzależnia to od wycofania wojsk ormiańskich z terytoriów okupowanych w Azerbejdżanie i oficjalnego uznania przez Erywań traktatu turecko-radzieckiego z Karsu z 1921 r., ustalającego granicę armeńsko-turecką w jej obecnym kształcie. Ogromnym problemem we wzajemnych relacjach jest także kwestia wydarzeń 1915 r. Armenia domaga się od Turcji uznania masowych rzezi Ormian, które miały wówczas miejsce w Imperium Otomańskim, za ludobójstwo, na co Ankara nie chce wyrazić zgody.

Paradoksem jest, że stosunki armeńsko-gruzińskie nie są najlepsze. Gruzini skłonni są bardziej współpracować z muzułmańskim Azerbejdżanem i Turcją niż z chrześcijańską Armenią. U źródeł tego zjawiska leżą zaszłości historyczne²⁴. Po „rewolucji róż” w Gruzji (jesień 2003 r.) sytuacja w regionie zaczęła się poprawiać, m.in. dzięki naciskom Zachodu.

Sąsiadem, z którym łączy Armenię najlepsze relacje, jest Iran. Mimo iż jest on republiką islamską, Armenia zaś zawsze podkreśla swoją chrześcijańską tożsamość, oba państwa łączą wspólne interesy. Dla Armenii dobre stosunki z Iranem oznaczają przede wszystkim możliwość kupowania tam gazu i ropy naftowej i uniezależnienia się w ten sposób od tranzytu gazu rosyjskiego przez Gruzję. Erywań jest także zainteresowany irańskimi inwestycjami (m.in. w sektorze elektroenergetycznym) oraz rozwijaniem handlu.

Najważniejszym partnerem Armenii jest jednak Rosja²⁵. Erywań traktuje sojusz wojskowy z Moskwą i bliską współpracę armeńsko-rosyjską na arenie międzynarodowej jako gwarancję swojej niepodległości i zabezpieczenie na wypadek wznowienia wojny w Karabachu lub hipotetycznej agresji ze strony Turcji. Prorosyjska polityka Erywania, który jest jedynym sojusznikiem Rosji w regionie, była od początku lat 90. XX w. tak jednoznaczna, iż Armenię często określa się mianem „forpoczty Rosji” na Kaukazie. Armenia, jako jedyne państwo

²⁴ Na stan wzajemnych relacji składają się historyczne animozje obu narodów, konflikty władz gruzińskich z mniejszością ormiańską w Dżawachetii oraz pretensje Gruzji pod adresem Armenii o prorosyjską politykę.

²⁵ Relacje Moskwa–Erywań określane są mianem partnerstwa strategicznego. Składa się na to kilka istotnych czynników. Po pierwsze – historia, po drugie – położenie geopolityczne Armenii i jej stosunki z sąsiadami, i wreszcie – kwestia konfliktu karabaskiego, który jest najtrudniejszym problemem niepodległego państwa armeńskiego, determinującym jego politykę zagraniczną. G. Górny, *Armenia: skazani na Rosję*, „Eurazja” 1994, nr 5–6, s. 1.

Zakaukazia, nie była przeciwna rosyjskiej obecności militarnej w regionie. 16 marca 1995 r. podpisany został rosyjsko-armeński układ o stacjonowaniu wojsk rosyjskich w Armenii. Nie określono w nim jednak ani terminu ich pobytu na terytorium Armenii, ani wysokości opłat, które powinny uiszczać za korzystanie z armeńskich terenów oraz infrastruktury. Przeciwno nieprecyzyjnemu sformułowaniu warunków umowy protestowała nacjonalistyczna opozycja, jednak rząd uznał, że nie jest to konieczne, ponieważ w interesie Armenii leży jak najdłuższe pozostanie wojsk rosyjskich. Na terenie tego kraju stacjonuje więc 127 Dywizja Strzelców Zmotoryzowanych rozlokowana w bazie w Giumri (d. Leninakan) oraz na lotnisku w Erywaniu – i jest jednym z najważniejszych elementów rosyjskich wpływów w tym kraju. W Armenii znajdują się również oddziały Federalnej Służby Granicznej, podlegające bezpośrednio prezydentowi Federacji Rosyjskiej, rozlokowane na granicy armeńsko-tureckiej i armeńsko-irańskiej. Również armeńska gospodarka jest w znacznym stopniu uzależniona od rosyjskiej. Potężnym atutem w rękach Kremla jest ponadto czynnik społeczny: w Rosji sezonowo lub na stałe pracuje kilkaset tysięcy Ormian, którzy przesyłają zarobione tam pieniądze rodzinom.

Mimo tak silnego uzależnienia, wpływy rosyjskie w Armenii wydają się stopniowo maleć. Przyczyn tego procesu jest wiele. Armeńskie elity są coraz bardziej sfrustrowane imperialną i protekcyjną postawą Moskwy, przekonanej o tym, że Erywań nie ma alternatywy dla współpracy z Rosją. Irytację Ormian wywołało także podniesienie cen rosyjskiego gazu dla Armenii z 56 do 110 USD za 1000 m³ oraz zamknięcie granicy rosyjsko-gruzińskiej w 2006 r., które silnie uderzyło w armeńską gospodarkę. Podniesieniem cen gazu Putin pokazał wszystkim, że Rosja nie jest ani starszym bratem, ani strategicznym partnerem Armenii²⁶. Poważne obawy Erywania o rzeczywiste cele i intencje Rosjan na Kaukazie budzi zacieśnianie przez Putina współpracy rosyjsko-azerbejdżańskiej. Coraz wyraźniej widać, że obraz dobroczynnej roli Moskwy zaczyna powoli pękać. Już od lat sondowane są w Armenii nastroje społeczne pod kątem stosunku do Rosji, Europy i Zachodu. W roku 2004 przeprowadzono sondaż, z którego wynikało, że ogromna większość spośród osób pełniących ważne stanowiska w przedsiębiorstwach i urzędach, kadra zarządzająca i ludzie majątni, słowem załóżek czegoś, co można nazwać klasą średnią, opowiada się za członkostwem Armenii w NATO oraz jak najściślejszym związkiem ze strukturami europejskimi. Nie jest to, oczywiście, duża grupa, lecz za to znacząca, a jej zachowania obrazują istniejące wśród Ormian tendencje²⁷. W ostatnim czasie w społeczeństwie pojawiły się również nastroje antyrosyjskie, czego przyczyną jest przybierająca w Rosji fala nacjonalizmu,

²⁶ Podnoszenie cen gazu odbierane jest powszechnie jako narzędzie imperialnej polityki Kremla, a temperatura wzajemnych stosunków między Rosją a krajami WNP mierzona jest ceną gazu przesyłanego z Rosji do danego kraju.

²⁷ *Armenia: niechciany sojusznik*, Strona Józefa Darskiego – Jerzego Targalskiego, <http://jozefdarski.pl/1632-armenia-niechciany-sojusznik> [dostęp: 29.02.2016].

ksenofobii czy wręcz rasizmu. W coraz większym stopniu Rosja jest, więc przez Ormian odczuwana jako zło konieczne.

Więzi łączące Armenię z Rosją pozostały silne, jednak nie na tyle, by ograniczyć możliwości rozwijania stosunków z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, przede wszystkim USA, ale także Unią Europejską i NATO. Na początku lat 90. XX w., na progu niepodległości, gospodarka Armenii znalazła się w stanie zapaści²⁸. Rozpoczęte w 1994 r., przy współpracy z MFW, ambitne reformy gospodarcze już w 1995 r. zaczęły przynosić pozytywne skutki: zdołano sprywatyzować większość małych i średnich przedsiębiorstw, ograniczyć inflację i ustabilizować walutę. Przystąpienie w lutym 2003 r. Armenii do WTO wskazuje, że państwo to zrobiło spore postępy na drodze kluczowych reform rynkowych, o czym świadczyć wysoka dynamika wzrostu PKB. Światowy kryzys finansowy i gospodarczy oraz wydarzenia w Gruzji w sierpniu 2008 r. wpłynęły na wyhamowanie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, lecz reformy są kontynuowane – m.in. dalsza liberalizacja warunków prowadzenia działalności gospodarczej, prywatyzacja oraz tworzenie korzystnych warunków dla inwestycji zagranicznych. Wzmacniane są działania proeksportowe, reformowany jest system podatkowy, podjęta została walka z korupcją²⁹. Ważny krok stanowiło przyjęcie strategii antykorupcyjnej i utworzenie rady antykorupcyjnej³⁰. Od 2001 r. Armenia jest członkiem Rady Europy, częstym spotkaniom na najwyższym szczeblu z przedstawicielami Unii Europejskiej towarzyszyły stałe zapewnienie ze strony Armenii o jej przywiązaniu do europejskich wartości.

Przez pierwsze lata po odzyskaniu przez Armenię niepodległości stosunki UE–Armenia koncentrowały się na kwestii trudnej sytuacji humanitarnej, będącej wynikiem rozpadu Związku Radzieckiego i konfliktu z Azerbejdżanem o Górski Karabach. Podjęto kroki w kierunku stworzenia podstaw dla przejścia do demokracji i gospodarki rynkowej. Ścisłsza współpraca rozpoczęła się stosunkowo późno, bo dopiero w 1996 r., po podpisaniu Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy, które Erywań ratyfikował w 1999 r. Kolejnym etapem było włączenie Armenii do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2004 r. i zatwierdzenie w jej ramach pięcioletniego Planu Działania w 2006 r. Erywań liczy, że Unia Europejska zdoła wymusić na Turcji otwarcie granicy z Armenią (jest to jeden z warunków członkostwa postawiony Ankarze przez Brukselę). W 2010 r. podjęto zakrojony na szeroką skalę program reform, mający na celu wdrożenie mechanizmów kontroli jakości zgodnych ze standardami europejskimi. Początkowo reakcje Ormian na kontakty między Armenią a UE były wstrzemięźliwe. Opór napotykały zwiększone wyma-

²⁸ W wyniku wystąpienia szeregu niekorzystnych czynników, m.in. związanych z trzęsieniem ziemi, a także konfliktem wojennym dotyczącym Górskiego Karabachu.

²⁹ *Armenia. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, Ministerstwo Gospodarki, 20 sierpnia 2013.

³⁰ Komunikat Komisji do Rady, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Zalecenia dla Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji oraz dla Egiptu i Libanu, COM(2005) 72 wersja ostateczna, Bruksela, 2.03.2005.

gania w stosunku do jakości towarów i usług, o wiele wyższe niż obowiązujące w Armenii przed podjęciem współpracy z UE, tym bardziej że dotychczasowy eksport, ze względu na blokadę granic z Azerbejdżanem i Turcją, był kierowany głównie do Iranu, Gruzji czy Rosji. Nastroje te uległy zmianie, gdy eksport do tych państw zmalał na korzyść zwiększenia sprzedaży na rynku UE. Najważniejszymi odbiorcami w ostatnich latach są kraje Unii Europejskiej – przypadała na nie ponad połowa wartości eksportu Armenii³¹ (główni importerzy to: Niemcy, Bułgaria, Holandia i Belgia), oraz kraje WNP – ok. 20% eksportu (w tym głównie Rosja), a także Gruzja³². Dane te świadczą o tym, że UE staje się jednym z głównych partnerów gospodarczych Armenii, jednak w tym samym czasie to Rosja odgrywa największą rolę polityczną w regionie, podczas gdy Unia poprzestaje na hasłach aksjologicznych i miękkiej sile.

W świetle dotychczasowych rozważań można uznać za zasadne stwierdzenie, iż rozwój współpracy z Zachodem mimo wszystko nie zmienił priorytetu armeńskiej polityki zagranicznej, którym wciąż jest sojusz z Rosją. Sytuacja geopolityczna nadal wskazuje wyraźnie, że jedynym gwarantem stabilności i bezpieczeństwa Armenii jest, dysponująca w regionie dostatecznym potencjałem twardej siły, Federacja Rosyjska. UE ciągle posługuje się językiem i pojęciami z zakresu miękkiej siły, „dyplomacją wartości”, które nijak nie przystają do rzeczywistości kraju permanentnie znajdującego się na granicy wybuchu kolejnego konfliktu zbrojnego. Dlatego uznanie budziło niezłe tempo negocjacji w sprawie porozumienia o utworzeniu pogłębionej i całościowej strefy wolnego handlu³³, które jest częścią umowy stowarzyszeniowej z UE³⁴. Negocjacje zakończono 24 lipca 2013 r., a więc zaledwie kilka dni po Gruzji i niezbyt długo po Mołdowie. Te trzy kraje miały parafować z Unią umowy o stowarzyszeniu na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Unia Europejska nie ustawała jednak w przypominaniu, że uzależnia parafowanie umów od wywiązania się przez te państwa ze zobowiązań dotyczących reform. Komisarz UE do spraw rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Štefan Füle podczas swej wizyty w Erywaniu w 2013 r. przedstawił zasadnicze kierunki działań UE w zakresie stosunków z Armenią³⁵. Nie można jednak było

³¹ Głównymi towarami eksportowymi Armenii są: metale nieszlachetne i wyroby z nich (ok. 1/3 wartości eksportu), produkty mineralne, kamienie szlachetne, kamienie nieszlachetne i wyroby z nich, gotowe artykuły spożywcze.

³² *Armenia. Informacja o stosunkach...*

³³ Kraj jest już objęty Generalnym Systemem Preferencji Celnych UE, co oznacza, że już obecnie cła są niskie. Dlatego korzyści z utworzenia strefy wolnego handlu związane byłyby przede wszystkim z dostosowaniem do norm unijnych armeńskich standardów bezpieczeństwa żywności i regulacji dotyczących produktów przemysłowych.

³⁴ W 2012 r. Parlament Europejski wyraził zgodę na rozpoczęcie negocjacji nad umową o stowarzyszeniu z Armenią. Uzależnił to jednak od przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów, dolażenia starań zmierzających do rozwiązania konfliktu o Górski Karabach oraz głębszego zbadania aktów przemocy, do jakich doszło w związku z wyborami w 2008 r.

³⁵ A. Dołęga, *Partnerstwo Wschodnie – 5 lat porażki*, Geopolityka.org, 23 lipca 2013, <http://geopolityka.org/komentarze/andrzej-dolega-partnerstwo-wschodnie-5-lat-porazki> [dostęp: 29.02.2016].

wśród nich znaleźć konkretnych projektów infrastrukturalnych, bowiem UE nie zamierza partycypować finansowo w rozwoju tego kaukaskiego kraju. Jak oznajmił komisarz, po pierwsze UE wysoko ocenia przeprowadzone w ostatnim okresie reformy prawa wyborczego, które zostały zastosowane w wyborach 2012 i 2013 r. Po drugie, Armenia została pochwalona za określone osiągnięcia w przestrzeganiu praw człowieka i obywatela, choć wiele jeszcze pozostało na tym polu do zrobienia. Po trzecie, przedstawiciel Komisji Europejskiej zaznaczył, że Erywań nadal nie wykazał się skutecznością w dostosowywaniu swego ustawodawstwa do standardów UE, w szczególności w zakresie prawa administracyjnego oraz aktów normatywnych dotyczących procedur inwestycyjnych.

Reasumując ten okres współpracy z UE, należy podkreślić, że obroty handlowe Armenii z UE przewyższyły obroty z państwami WNP. UE stała się jednym z głównych partnerów gospodarczych Armenii. Zbliżenie z UE pomagało uwiarygodnić władze w Erywaniu w oczach społeczeństwa, a także pozwalało zwiększać niezależność od Rosji i wzmacniać pozycję Armenii wobec Azerbejdżanu i Turcji. W ramach negocjacji Armenia przeprowadziła szereg reform zbliżających jej ustawodawstwo do norm unijnych. W porównaniu z innymi państwami negocjującymi z UE podobne porozumienia (zwłaszcza Ukrainą i Gruzją) rozmowy z Erywaniem nie napotykały większych trudności, zaś jej władze były chwalone przez Brukselę za sprawne przygotowywanie państwa do integracji z unijnym wspólnym rynkiem. Wkrótce okazało się jednak, że Unia Europejska nie jest aż tak atrakcyjnym partnerem, jak się jej wydawało. Zwyciężył pragmatyzm, bilans korzyści i kosztów z kontynuacji dotychczasowych więzi i zależności, a nie mało konkretne zapewnienia o korzyściach z integracji (bez członkostwa) z Unią Europejską. Brak konkretnej wizji członkostwa, inaczej jak to było w przypadku krajów Europy Środkowej, zaowocował tym, że III szczyt Partnerstwa w Wilnie miał przebieg inny, niż się spodziewano.

Zaledwie miesiąc po zakończeniu negocjacji z Armenią, 3 września 2013 r., po spotkaniu w Nowo-Ogariowie, w dacy Putina pod Moskwą, prezydenci Rosji i Armenii, Władimir Putin i Serż Sarkisjan, wydali oświadczenie, według którego Armenia podjęła decyzję o wstąpieniu do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu oraz zadeklarowała chęć uczestnictwa w tworzeniu Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Podczas konferencji prasowej Sarkisjan argumentował, że uczestnictwo Armenii w sojuszu wojskowym zainicjowanym przez Rosję³⁶ bez jednoczesnej integracji gospodarczej nie jest możliwe. Prezydent oznajmił też, że decyzja Armenii nie przekreśla dalszego dialogu z UE oraz pozytywnie ocenił wsparcie Unii dla reform wewnętrznych. W przeciwieństwie do poprzednich deklaracji, Sarkisjan nie wspominał jednak o dążeniu do podpisania układu stowarzyszeniowego z Unią.

Zapowiedź przystąpienia do Unii Celnej stanowi wyraźny zwrot w polityce zagranicznej Armenii, która w ostatnich latach dość konsekwentnie opowiadała

³⁶ 7 października 2002 r. w Kiszyniowie Armenia, Kazachstan, Kirgistan, Rosja, Tadżykistan i Uzbekistan powołały Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

się za integracją z UE. Podjęta decyzja oznacza faktyczne powstrzymanie procesu integracji europejskiej Armenii, ponieważ nie da się pogodzić udziału w unijnej strefie wolnego handlu z członkostwem w Unii Celnej (oba porozumienia przewidują odmienne reżimy celne).

Na decyzji Armenii zaważyły przede wszystkim względy bezpieczeństwa i sieć powiązań z Federacją na tym polu. O ile bowiem Kiszyniów i Tbilisi ryzykują „jedynie” wojnę ekonomiczną, której skutki w ten czy inny sposób mogą ostatecznie zostać odwrócone – o tyle dla Erywania sojusz z Rosją może być kwestią przetrwania we wrogim środowisku międzynarodowym. Decyzja Erywania jest przede wszystkim rezultatem presji Moskwy, która zintensyfikowała działania torpedowania procesu zbliżania państw poradzieckich z UE. Przejawem narastającej presji Rosji były coraz bardziej stanowcze ostrzeżenia, a wręcz groźby rosyjskich polityków. Moskwa dysponuje szerszym instrumentarium nacisku na Armenię niż na pozostałe państwa Partnerstwa Wschodniego. Przede wszystkim wykorzystuje swoją pozycję faktycznego gwaranta bezpieczeństwa Armenii, skonfliktowanej z Azerbejdżanem o Górski Karabach. W ostatnim czasie Rosja demonstrowała możliwość zmiany dotychczasowej polityki faworyzowania Armenii³⁷. Moskwa korzysta też z dominującej pozycji w strategicznych gałęziach armeńskiej gospodarki, w tym w energetyce, transporcie czy telekomunikacji. Decyzja Armenii o przystąpieniu do Unii Celnej może przynieść jej doraźne korzyści, m.in. w postaci obniżenia ceny rosyjskiego gazu, rosyjskich inwestycji w infrastrukturę i przemysł energetyczny czy udostępnienie przez Moskwę uzbrojenia. Formalna integracja gospodarcza z Rosją jeszcze zwiększy bezpieczeństwo Armenii, chroniąc ją przed ewentualnym atakiem militarnym ze strony Azerbejdżanu, ponieważ w interesie Moskwy będzie stabilność Unii Celnej. Jednocześnie decyzja Erywania doprowadzi do jeszcze pełniejszego podporządkowania polityki wewnętrznej i zagranicznej Moskwie. W zaistniałej sytuacji Armenii trudno będzie wrócić do polityki równoważenia rosyjskich wpływów stosunkami z UE³⁸.

Jeśli chodzi o przyszłość wzajemnych stosunków to zarówno UE, jak i Armenia są zdecydowane poszerzać i pogłębiać współpracę we wszystkich możliwych dziedzinach. Ukończyły cykl konsultacji na temat przyszłego zakresu stosunków. Podczas konsultacji wskazano obszary potencjalnej współpracy z UE, które są zgodne ze zobowiązaniami Armenii jako nowego członka Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Na podstawie konsultacji rozważany jest mandat negocjacyjny UE w sprawie nowej kompleksowej umowy między UE a Armenią, która powinna przewidywać współpracę polityczną, sektorową, gospodarczą i handlową, w tym

³⁷ Przejawem tego była sprzedaż Azerbejdżanowi uzbrojenia na łączną sumę 4 mld USD; jako instrument presji na Erywań można postrzegać również pierwszą od kilku lat wizytę W. Putina w Baku w sierpniu 2013 r.

³⁸ S. Ananicz, *Armenia odwraca się od UE*, Analizy, 2013.09.04, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, osw.waw.pl/pl/publikacje/.../2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue.

znaczną pomoc UE (opiewającą w latach 2014–2017 na kwotę 140–170 mln EUR) przede wszystkim na rozwój sektora prywatnego, reformę administracji publicznej oraz reformę wymiaru sprawiedliwości.

Azerbejdżan

Jest największym i najludniejszym państwem wśród republik kaukaskich. Kształtowanie się tożsamości narodowej mieszkańców Azerbejdżanu przebiegało w nie-sprzyjających warunkach. Azerowie są narodem kaukaskim należącym do grupy narodów tureckich. Mają mieszane dziedzictwo historyczne, stanowiące połączenie wpływów kulturowych kaukaskich, irańskich i tureckich. Mniejsze znaczenie w kształtowaniu się azerskiej tożsamości narodowej miał język azerski, który nie ma tak bogatej tradycji jak ormiański i gruziński. W przeciwieństwie do Gruzinów i Ormian Azerowie nigdy nie posiadali swojego państwa narodowego, nie łączyła ich zatem tradycja odrębnej państwowości. Od starożytności byli związani z Cesarstwem Perskim i ten kraj uważali za swoją ojczyznę. Począwszy od VII w. n.e. Azerbejdżan najeżdżali Arabowie, Turcy seldżuccy oraz Mongołowie. Kraj podlegał islamizacji w sferze religijnej, a następnie turkizacji w sferze językowej³⁹. Podczas gdy w II połowie XIX w. naród gruziński się odradzał, w Azerbejdżanie rozpoczął się dopiero proces powstawania narodu.

Po podboju wybrzeża kaspijskiego przez Rosję nastąpił gwałtowny rozwój przemysłu naftowego. W 1872 r. administracja rosyjska w Azerbejdżanie otworzyła dostęp do pól naftowych prywatnym, często zagranicznym inwestorom⁴⁰. Współcześnie Azerbejdżan jest najbogatszym i najszybciej rozwijającym się państwem Zakaukazia. Podstawowym sektorem gospodarki jest wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego. Mimo znacznego rozwoju gospodarczego kraj boryka się z poważnymi problemami ekonomicznymi. Negatywną konsekwencją boomu naftowego jest tzw. choroba holenderska, czyli zbytne uzależnienie od wydobywania surowców, prowadzące do niedorozwoju innych gałęzi gospodarki. Sektor naftowy, jako kluczowa gałąź gospodarki, wytwarza blisko połowę PKB oraz generuje około 70% wpływów budżetowych, a ropa i gaz – 90 proc. azerbejdżańskiego eksportu. Zagrożenie dla gospodarki stanowią także nieumiejętnie wykorzystywane nadwyżki finansowe. Zważywszy na strukturę towarową eksportu głównym partnerem handlowym Azerbejdżanu są kraje Unii Europejskiej. Natomiast udział krajów WNP w wymianie handlowej stanowi ponad 14%⁴¹. Eksploatacja bogactw

³⁹ J. Sanecka-Tyczyńska, *op. cit.*, s. 285.

⁴⁰ Jednym z podmiotów zagranicznych inwestujących w przemysł naftowy w Azerbejdżanie było Towarzystwo Braci Noblów (Imanuela i Roberta), które kontrolowało ok. połowy całego wydobywania. Część zysków przypadła innemu członkowi rodziny Noblów, Alfredowi, który dzięki temu oraz dochodom z wynalazków materiałów wybuchowych ufundował nagrodę swojego imienia.

⁴¹ *Informacja o stosunkach gospodarczych Polski z Azerbejdżanem*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, kwiecień 2013.

naturalnych w Azerbejdżanie objęta jest państwowym monopolem⁴². Azerbejdżan korzysta z preferencji celnych w ramach obowiązującego od 1 stycznia 2006 r. Generalnego Systemu Preferencji Celnych UE (GSP+)⁴³.

Niewątpliwie Azerbejdżan jest już krajem o gospodarce rynkowej, regulowanej w sposób zbliżony do unijnego⁴⁴. Niestety, immanentna cecha krajów w trakcie transformacji, czyli korupcja, nadal jest problemem numer jeden kraju, a to osłabia dynamikę współpracy gospodarczej nie tylko z krajami Unii⁴⁵.

Posiadanie dużych zasobów ropy i gazu jest więc podstawowym atutem Azerbejdżanu, umożliwiającym mu, po odzyskaniu niepodległości w 1991 r., w miarę niezależną grę na arenie międzynarodowej, czyli lawirowanie między Rosją a Zachodem: początkowo była to Turcja, a później – Unia Europejska. Pierwszy demokratycznie wybrany prezydent Azerbejdżanu Abulfaz Elczibiej był politykiem, który dobitniej niż inni sformułował i głosił publicznie konieczność

⁴² Wydobycie surowców przy udziale zagranicznych firm realizowane jest poprzez utworzenie spółek joint venture lub w oparciu o Porozumienia o Podziale Produkcji (PSA – Production Sharing Agreement), które są ratyfikowane przez parlament. W Azerbejdżanie głównymi producentami ropy naftowej i gazu są państwowy azerbejdżański koncern naftowy SOCAR i międzynarodowe konsorcjum AIOC (Azerbaijan International Oil Company), którego udziałowcami są m.in.: BP (operator projektu), Chevron, SOCAR, Unocal, Lukoil, Statoil, Exxon Mobil, Pennzoil, ITOCHU, TPAO, Delta Hess. Ropa naftowa wyprodukowana w ramach konsorcjum AIOC jest w całości eksportowana rurociągiem Baku–Tbilisi–Ceyhan lub transportowana koleją do gruzińskich portów czarnomorskich. Azerbejdżan prowadzi politykę dywersyfikacji tras dostaw ropy naftowej. Jednym z priorytetowych kierunków są kraje Europy Zachodniej. *Informacja o stosunkach gospodarczych Polski z Azerbejdżanem...*

⁴³ Oznacza to, że towary niewrażliwe można sprowadzać na obszar celny UE z zastosowaniem stawki celnej 0% (z wyłączeniem składnika rolnego). Z kolei towary wrażliwe sprowadzane są po stawce obniżonej o 3,5 punktu procentowego w stosunku do stawki KNU. *Ibidem*.

⁴⁴ 1 stycznia 2012 r. wszedł w życie nowy Kodeks celny Azerbejdżanu. Stawki celne importowe mieszczą się w przedziale 0–15%. Azerbejdżański rząd reguluje eksport tzw. towarów strategicznych, głównie ropy i produktów naftowych. Eksporterzy tych towarów zobowiązani są do uzyskania zgody na ich eksport w Państwowym Komitecie Nadzoru Handlu Zagranicznego. Podatek od wartości dodanej (VAT) płacony jest od sprzedaży towarów i usług oraz od towarów importowanych. Stosowana jest jednolita stawka VAT w wysokości 18%. Na import mięsa i przetworów z mięsa wymagana jest licencja Państwowego Komitetu Weterynarii. W Azerbejdżanie obowiązuje akcyza na niektóre towary, m.in. alkohol i papierosy. Przeprowadzona w latach 2009 i 2010 deregulacja w podstawowych aktach prawnych dotyczących działalności gospodarczej (kodeks podatkowy, celny, ziemski, cywilny, handlowy, itd.) spowodowała, iż Azerbejdżan awansował na 66. pozycję spośród 183 państw w rankingu Banku Światowego w zakresie łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (cztery pozycje za Polską). Wprowadzono m.in. rejestrację przedsiębiorstw w jednym okienku oraz elektroniczną formę rejestracji online, uproszczono system podatkowy oraz dostęp do kredytów. Deklaracje celne mogą być składane elektronicznie (e-clo), a należność celna – uiszczana poprzez transfer do banku lub kartą płatniczą. W Azerbejdżanie obowiązuje ustawa o ochronie inwestycji zagranicznych. *Ibidem*.

⁴⁵ Według raportu Transparency International z 2010 r. dotyczącego korupcji, w dziesięciopunktowej skali, gdzie 10 punktów oznacza kraj o niskiej korupcji, a 0 punktów kraj wysoce skompromitowany, Azerbejdżan uzyskał 2,4 punktu. Obecnie zajmuje 134. miejsce w świecie (*ex aequo* z Ukrainą). Są to dwa najgorsze wyniki spośród wszystkich krajów Partnerstwa Wschodniego. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2010*.

rozluźnienia więzi z Rosją oraz potrzebę zbliżenia z Turcją i Iranem⁴⁶. Jedną z jego pierwszych decyzji było wystąpienie Azerbejdżanu ze Wspólnoty Niepodległych Państw oraz zdecydowane żądanie wycofania wojsk rosyjskich. Elczibej w swojej polityce zagranicznej kierował się ideami panturkizmu; rozpoczął proces wielostronnego zbliżenia z Turcją, chcąc zastąpić wpływy rosyjskie tureckimi. Ankara początkowo nastawiona była bardzo przychylnie. Rozpoczęła się turecka ekspansja kulturalna i ekonomiczna w Azerbejdżanie, tureccy wojskowi pomagali tworzyć od podstaw azerbejdżańską armię. W 1992 r. podpisano turecko-azerbejdżański układ o przyjaźni. Podjęto także decyzję o zmianie alfabetu na łaciński, co ułatwiło wzajemną wymianę kulturalną. Szybko jednak okazało się, że Turcy nie są w stanie angażować się w Azerbejdżanie na wielką skalę ze względu na ograniczone środki finansowe. Również Amerykanie, najważniejszy sojusznik Turcji, nie byli w stanie prowadzić aktywnej pod tym względem polityki, bowiem pod wpływem lobby ormiańskiego w USA Kongres przyjął ustawę zabraniającą rządowi USA udzielania Azerbejdżanowi pomocy innej niż humanitarna.

Elczibej wierzył, że fundamentem niepodległości Azerbejdżanu może stać się ropa⁴⁷. Od początku XIX w. obszar Azerbejdżanu znajdował się w granicach państwa rosyjskiego; carska Rosja i komunistyczny ZSRR eksploatowały lądowe pola naftowe Azerbejdżanu na zasadzie wyłączności. Rabunkowa eksploatacja ropy i gazu doprowadziła do wyczerpania większości łatwo dostępnych złóż oraz do katastrofy ekologicznej Morza Kaspijskiego. Azerbejdżańskie złoża zalegające w szelfie Morza Kaspijskiego są trudne do eksploatacji, wymagały więc ogromnych nakładów i nowoczesnych metod technologicznych.

Wobec braku środków finansowych na wprowadzenie nowoczesnych metod wydobywania, koniecznością stał się napływ kapitału i inwestycji z Zachodu. Kontakty i rozmowy władz azerbejdżańskich z koncernami zachodnimi rozpoczęły się na dużą skalę dopiero po objęciu prezydentury przez Elczibęja. We wrześniu 1992 r. Azerbejdżan podpisał wstępną umowę z konsorcjum firm z USA, Wielkiej Brytanii i Norwegii chcących zainwestować w Azerbejdżanie (które utworzyły wielkie konsorcjum Azerbaijani International Oil Company). Rozpoczęły się jednocześnie rozmowy o przebiegu trasy rurociągu, którym miano transportować wydobyty surowiec do Europy Zachodniej. Naruszało to już bezpośrednio najżywotniejsze interesy Rosji w regionie kaspijskim, która zdeterminowana była bronić ich za wszelką cenę – i posiadała do tego odpowiednie instrumenty.

Moskwa poparła więc pucz zbuntowanych oddziałów jednego z dowódców wojskowych, pułkownika Sureta Husejnowa, w wyniku którego prezydent Elczibej ustąpił ze stanowiska, a były I sekretarz Komunistycznej Partii Azerbejdżanu Gajdar Alijew został przewodniczącym parlamentu, czyli faktycznym szefem państwa. Pucz został przeprowadzony tak, żeby uniemożliwić Elczibęjowi za-

⁴⁶ T. Świętochowski, *Azerbejdżan – kraj pogranicza*, „Eurazja” 1994, nr 5–6, s. 72.

⁴⁷ T. Świętochowski, *Ropa a stabilność polityczna w basenie Morza Kaspijskiego*, „Eurazja” 1996, nr 1, s. 30.

powiedzianą wizytę w Londynie, podczas której miała zostać podpisana umowa z konsorcjum⁴⁸. Alijew zaraz po objęciu władzy wstrzymał podpisanie kontraktu w sprawie wydobywania ropy naftowej, wprowadził również Azerbejdżan ponownie do WNP, jednakże nie zgodził się na stacjonowanie wojsk rosyjskich w kraju oraz wspólne patrolowanie granic. Rosyjskie oczekiwania co do polityki Alijewa dość szybko okazały się błędne. Nowy prezydent rozpoczął zręczną grę polityczną, umiejętnie lawirując między Rosją i Zachodem. Podobnie jak Elczibej oparł swoją politykę zagraniczną na ropie, wznawiając prace nad planowanym kontraktem, robił to jednak uwzględniając do pewnego stopnia interesy rosyjskie. We wrześniu 1994 r. podpisany został w Baku tzw. kontrakt stulecia między władzami Azerbejdżanu, konsorcjum AIOC i rosyjską spółką Lukoil, której przyznano 10% udziałów. Kontrakt na zagospodarowanie i eksploatację złóż azerbejdżańskiego szelfu zawarto na 30 lat.

Po dojściu do władzy Alijewa w czerwcu 1993 r., po jego wyborze na prezydenta w październiku 1993 r. i po podpisaniu kontraktu stulecia we wrześniu 1994 r. Azerbejdżan prowadzić zaczął, podobnie jak sąsiednia Gruzja, politykę prozachodnią, dystansując się zdecydowanie od Rosji i podejmowanych przez nią prób reintegracji państw byłego ZSRR. W latach 1996–2000 Azerbejdżan podejmował szereg działań mających wzmocnić jego pozycję względem Rosji. Alijew starał się rozwijać stosunki z mocarstwami Zachodu poprzez zwiększanie ich obecności w regionie. Priorytetowe znaczenie miały tu kontakty z USA i NATO oraz Turcją. Azerbejdżan konsekwentnie deklarował chęć przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Podczas wizyty Javiera Solany na Zakaukaziu w lutym 1997 r. Alijew powiedział, że pragnie, aby NATO zrobiło wszystko co w jego mocy dla zapewnienia bezpieczeństwa Azerbejdżanowi⁴⁹.

Azerbejdżan realizował swoją politykę gospodarczą również w ramach WNP, zacieśniając kontakty z innymi państwami dążącymi do wyemancypowania się spod wpływu Rosji: Gruzją, Ukrainą, Uzbekistanem i Mołdową. Wkrótce grupę współpracujących państw zaczęto określać mianem GUUAM, była to głównie płaszczyzna służąca do zawierania bilateralnych porozumień. Po kilku latach deklaratywnej współpracy działalność grupy wyraźnie jednak osłabła – uzależnienie poszczególnych krajów od Rosji okazało się zbyt silne.

Pozytywnym wydarzeniem w stosunkach Rosji i Azerbejdżanu było podpisanie przez prezydentów Jelcyna i Alijewa 3 lipca 1997 r. porozumienia o przyjaźni, współpracy i bezpieczeństwie. Mimo to do końca 2000 r. polityka Rosji wobec Azerbejdżanu nie ulegała zmianom, podobnie jak nie zmieniała się prozachodnia orientacja władz w Baku. Moskwa traktowała Azerbejdżan na równi z Gruzją, oskarżając oba państwa o wspieranie czeczeńskich separatystów. Pod koniec 2000 r. sytuacja ta jednak powoli zaczęła się zmieniać. Rosja nie wprowadziła wiz dla obywateli Azerbejdżanu, co miało miejsce w stosunku do Gruzinów.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁹ Wiadomości OSW 1997, nr 31, s. 3.

Azerbejdżan ze swej strony zaczął dążyć do ocieplenia stosunków z Rosją, z kilku powodów. Problemem wagi państwowej była kwestia sukcesji po schorowanym 77-letnim Alijewie, który starał się zapewnić władzę po swojej śmierci synowi Ilhamowi. Zachód negatywnie odnosił się do takiego niedemokratycznego sposobu przekazania władzy, jak również krytykował władze azerbejdżańskie za jawne fałszerstwa podczas wyborów parlamentarnych. Natomiast Rosja nie sprzeciwiała się przekazaniu władzy Ilhamowi, a także aprobowwała azerbejdżański system wyborczy. To skłaniało Alijewa do zacieśniania więzi z Moskwą. Poza tym Azerowie rozczarowali się do Zachodu, w którym od pierwszych dni niepodległości widzieli gwaranta bezpieczeństwa i dobrobytu. Liczyli, że za ich ropę naftową Zachód nie tylko im zapłaci, ale weźmie też pod opiekę⁵⁰. Bardzo źle przyjęte zostały w Azerbejdżanie uchwały parlamentów we Francji, Włoszech i USA, uznające ludobójstwo Ormian w 1915 r. Był to akt skierowany przeciw Turcji – najbliższemu partnerowi Azerbejdżanu. Wszystko to skłaniało Alijewa do zacieśniania więzi z Moskwą.

Drugim czynnikiem względnej niezależności Azerbejdżanu w polityce zagranicznej były i są relacje z Unią Europejską. W pierwszych latach po odzyskaniu przez Azerbejdżan niepodległości jego stosunki z UE koncentrowały się na kwestii konfliktu z Armenią o Górski Karabach i ustabilizowania sytuacji wewnętrznej. W 1996 r. Unia Europejska podpisała z Azerbejdżanem Układ o Partnerstwie i Współpracy, który wszedł w życie w 1999 r.; obejmuje on współpracę we wszystkich niewojskowych dziedzinach. Stanowił on istotny etap w stosunkach pomiędzy UE a Azerbejdżanem, początkując w szczególności regularny dialog polityczny. W maju 2004 r. Komisja Europejska zarekomendowała włączenie Azerbejdżanu, razem z Armenią i Gruzją, do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Rada przyjęła rekomendację w czerwcu 2004 r., a w marcu 2005 r. Komisja opublikowała całościowy Raport na temat Azerbejdżanu⁵¹.

W swym raporcie Komisja stwierdziła, że nadrzędnym wyzwaniem, przed jakim wciąż stoi Azerbejdżan, jest potrzeba dalszego umacniania państwa prawa, demokratycznych mechanizmów gwarantujących zachowanie równowagi politycznej (w tym wolne i sprawiedliwe wybory), walka z korupcją i nadużyciami oraz ochrona praw człowieka, zgodnie ze zobowiązaniami Azerbejdżanu jako członka Rady Europy i OBWE. W dziedzinie gospodarczej kluczowym czynnikiem stałego wzrostu powinna być dalsza poprawa koniunktury inwestycyjnej i wzmocnienie dywersyfikacji struktury gospodarczej.

W lipcu 2012 r., siedem lat po opublikowaniu kompleksowego Raportu Komisji na temat Azerbejdżanu, Parlament Europejski przyjął rezolucję oceniającą

⁵⁰ W. Jagielski, *Walka o prycze w celi*, „Gazeta Wyborcza”, 1–2 września 2001, s. 16.

⁵¹ Komunikat Komisji do Rady, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Zalecenia dla Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji oraz dla Egiptu i Libanu, COM(2005) 72 wersja ostateczna, Bruksela, 2.03.2005.

dokonane postępy oraz wyliczającą problemy do pokonania. Poniższy fragment jest streszczeniem tej rezolucji⁵².

Uznano wysiłki i dokonania Azerbejdżanu mające na celu dostosowanie się do dorobku prawnego UE, zwłaszcza przyjęcie nowego kodeksu celnego i nowego kodeksu budowlanego.

Podkreślono, że przystąpienie Azerbejdżanu do WTO stanowi zasadniczy warunek otwarcia negocjacji DCFTA, a tym samym nasilenia stosunków handlowych UE–Azerbejdżan; niestety, ze względu na strukturę gospodarki Azerbejdżanu rząd tego kraju nie jest silnie zmotywowany do ubiegania się o członkostwo w WTO ani do utworzenia DCFTA z UE, mimo że korzyści wynikające z DCFTA nie są tylko czysto gospodarcze, ale że mogłyby ona również rozwinąć gospodarkę lokalną tak, aby położyć kres zbytniemu uzależnieniu od eksportu energii.

Pochwalono Azerbejdżan za osiągnięcie nadzwyczajnego wzrostu gospodarczego w minionych latach; wskazano jednak, że przemysł naftowy stanowi 50% PKB Azerbejdżanu, 95% eksportu i 60% wpływów budżetowych, co sprawia, że gospodarka Azerbejdżanu jest wrażliwa na zmienne ceny ropy i wszelkie zmiany w popycie globalnym; w tym kontekście wezwano rząd Azerbejdżanu do rozważenia możliwości przyjęcia efektywnych i spójnych środków w celu zróżnicowania gospodarki kraju.

Przypomniano o potencjale Azerbejdżanu w zakresie rozwoju konkurencyjnej produkcji rolnej oraz zalecono, aby rząd Azerbejdżanu uwzględnił tę dziedzinę jako potencjalnie ważny krok w kierunku zróżnicowania gospodarki i eksportu do UE, przy przestrzeganiu wymogów sanitarnych i fitosanitarnych UE, oraz innych krajów.

Wezwano rząd Azerbejdżanu do faktycznego zaangażowania się w zwalczanie korupcji i nierówności społecznych – które mogą prowadzić do niepokoju społecznego – a także do zwiększenia dostępu przedsiębiorstw do finansowania, dzięki czemu gospodarka kraju stanie się bardziej konkurencyjna i atrakcyjna dla inwestorów zagranicznych.

Stanowczo poparto nadanie części handlowej przyszłego układu o stowarzyszeniu UE–Azerbejdżan statusu DCFTA, po spełnieniu wszystkich warunków.

Unia Europejska od lat dążyła do podpisania umowy stowarzyszeniowej z Azerbejdżanem. Umowę traktuje nie tylko jako swojego rodzaju narzędzie wpływów w tym regionie, ale również jako narzędzie bezpośredniego nadzoru procesów „upodobniania” reguł rządzących tym krajem do unijnych. Azerbejdżan jest jednak bardzo daleko od Unii Europejskiej, nie tylko geograficznie, ale i politycznie. Chociaż władze tego kraju nie planują integracji z rosyjską Unią Celną, to są również bardzo wstrzemięźliwe, jeżeli chodzi o zbliżenie polityczne z UE.

⁵² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie handlowych aspektów Partnerstwa Wschodniego (2011/2306(INI)), (2013/C 349 E/05), Dziennik Ustaw UE C z dnia 29 listopada 2013 r.

Elita władzy Azerbejdżanu, aby ograniczyć jakiekolwiek wpływy zewnętrzne, raczej woli zachować dotychczasowy status swojego kraju i chce przygotować dokument adekwatny do obecnego poziomu stosunków i współpracy z UE, czyli umowę o partnerstwie. Jest to możliwe, ponieważ program Partnerstwa Wschodniego został skonstruowany w taki sposób, aby każde z sześciu państw-członków unijnej inicjatywy mogło rozwijać relacje z Unią zgodnie ze swoim tempem. Azerbejdżan, z uwagi na swe uwarunkowania, w pełni wykorzystuje tę swobodę. Po pierwsze, dzięki bogatym złożom ropy naftowej i gazu oraz przebiegającym przez jego terytorium rurociągom i trasom tranzytowym nie jest skazany na pomoc finansową Unii. Po drugie, autorytarne władze tego kraju obawiają się jakichkolwiek prób zewnętrznej ingerencji w sprawy jego polityki wewnętrznej i ustroju. Po trzecie, kraje UE zależą od Azerbejdżanu w większym stopniu, niż on zależy od nich. Unia Europejska już od kilku lat jest jednym z głównych importerów azerbejdżańskich surowców (na kraje UE przypada połowa eksportu republiki), natomiast większość importowanych do Azerbejdżanu towarów pochodzi z Rosji (są to przede wszystkim produkty przemysłowe). Dlatego też trudno wyobrazić sobie, by mogło dojść do jakichkolwiek prób zerwania stosunków i odcięcia się Unii Europejskiej od dostaw azerbejdżańskich surowców energetycznych. Właśnie dlatego Partnerstwo Wschodnie nie cieszy się w Baku szczególnym zainteresowaniem, zaś strona europejska nie stara się przesadnie prowadzić swej „dyplomacji wartości”, uznając, że ważniejsze jest zaspokojenie jej potrzeb energetycznych niż eksport wartości europejskich. Ponadto, Azerbejdżan utrzymuje dobre stosunki z mocarstwami regionalnymi, przede wszystkim z najbliższym sojusznikiem, czyli Turcją.

Dlatego podczas III szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r. Azerbejdżan i Unia Europejska podpisały tylko porozumienie o liberalizacji reżimu wizowego. Porozumienie ma dotyczyć w szczególności naukowców, studentów, obywateli przybywających do UE na leczenie oraz aby wziąć udział w wydarzeniach sportowych i kulturalnych, a także urzędników państwowych, czyli elit państwa i narodu. Bezpośrednie skutki odczuwalne będą przez obywateli tego państwa, bowiem nowe uregulowania sprawią, że większa ich liczba będzie mogła wyjechać do Unii. Niezbędne formalności będą też wymagały mniejszego zaangażowania⁵³.

Jeśli chodzi o przyszłość, to można powiedzieć, że dalsze stosunki UE z Azerbejdżanem, w kontekście Partnerstwa Wschodniego, będą opierać się na dwóch kluczowych zasadach. Pierwsza to podejście zróżnicowane: Azerbej-

⁵³ Podpisane porozumienie o liberalizacji reżimu wizowego jest korzystne również (a może nawet bardziej) dla Unii Europejskiej. Jego pośrednim bowiem skutkiem będzie łatwiejsza, a tym samym zwiększona percepcja zachodnich wartości i wzorców przez azerbejdżańskie elity. Tym samym może stać się ważnym impulsem dla przemian polityczno-gospodarczych w Azerbejdżanie, a to może w dalszej perspektywie spowodować zasadniczą zmianę jego uwarunkowań geopolitycznych. Trudno więc ocenić, która strona docelowo odniesie większe korzyści.

dżan ma swobodę wyboru, w jakim zakresie będzie korzystać z unijnej oferty stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej. Druga to wdrażanie głębokiej demokracji: UE nie odstąpi od podstawowych wartości Partnerstwa Wschodniego.

* * *

IV szczyt Partnerstwa Wschodniego z udziałem 25 (na 28) szefów państw i rządów miał miejsce 21 i 22 maja 2015 r. w Rydze. Jak można było się spodziewać, Białoruś, Armenię i Azerbejdżan reprezentowali tylko wysocy urzędnicy państwowi. Szczyt nie obfitował w spektakularne wydarzenia, ograniczano się do wyrażenia zadowolenia z rozwoju sytuacji. Celnie spuentowali to dziennikarze z „Rossijskoj Gazety”, pisząc, że szczyt w Rydze był jak „wędkowanie bez przynęty”. Tą przynętą byłaby obietnica członkostwa w UE, na co przywódcy krajów unijnych ciągle nie są gotowi. Nie mniej celne było stwierdzenie przewodniczącego Rady Europejskiej tuż przed początkiem szczytu PW w stolicy Łotwy:

Tym, którzy twierdzą, że Partnerstwo Wschodnie jest wymierzone w Rosję, odpowiadam, że nie jest. Partnerstwo Wschodnie nie jest konkursem piękności między Rosją a UE. Ale jeśli mam być szczery, to uroda się liczy. Jeśli Rosja byłaby łagodniejsza, miłsza, bardziej atrakcyjna, może nie musiałaby kompensować swych niedociągnięć, stosując wobec swych sąsiadów destrukcyjną i agresywną taktykę⁵⁴.

Tym samym przyznał, że stosunki UE z sześcioma państwami PW to nie zamiar zawarcia małżeństwa, ale rozsądna, obustronnie korzystna konieczność.

Reasumując, IV szczyt Partnerstwa w Rydze udowodnił, że w przypadku państw zakaukaskich Unia osiągnęła swe cele. Po pierwsze, proces dostosowania prawa do *acquis communautaire* jest na tyle zaawansowany, że umożliwia wzajemny handel na zasadach unijnych, czyli wolnorynkowych. Po drugie, w przypadku Armenii i Azerbejdżanu nie pojawia się kwestia przyszłego członkostwa w UE; również członkostwo Gruzji staje się problematyczne w sytuacji problemów gospodarczo-społecznych Unii oraz malejącej atrakcyjności europejskiego modelu integracji.

Bilateral relations of the Transcaucasian states of the Eastern Partnership with the European Union

The goal behind the Eastern Partnership programme was the development of political, economic, and social links between the European Union and the European states developed in the wake of the breakdown of the USSR (with the exception of Lithuania, Latvia, and Estonia). The author believes

⁵⁴ Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Rydze. *Donald Tusk: to nie konkurs piękności*, PolskieRadio.pl, Wiadomości, Informacje, 21.05.2015.

that the goal was achieved in the case of three Transcaucasian countries. On the one hand, EU standards began to be implemented in these countries by the implementation of EU's *acquis communautaire* in the law of these states, which allows trade exchange and more extensive economic cooperation along the principles of the EU. On the other hand, in the case of these countries, the EU avoided any declaration concerning their future membership in the EU, which poses a fundamental problem in the relations with the remaining members of the Eastern Partnership programme.

Key words: Eastern Partnership, EU membership, Armenia, Azerbaijan, Georgia

Rett R. Ludwikowski, Anna M. Ludwikowska

PREZYDENCJALIZM AMERYKAŃSKI W ŚWIETLE REFORMY IMIGRACYJNEJ BARACKA OBAMY

Wprowadzenie

Próba wprowadzenia reformy imigracyjnej poprzez rozporządzenie wykonawcze prezydenta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamy uruchomiła lawinę pytań i komentarzy amerykańskiej prasy. Dla Amerykanów i zagranicznych obserwatorów wydarzeń politycznych w USA, decyzja ta stała się pretekstem do analizy amerykańskiego systemu podziału władz, prerogatyw prezydenta, konstytucyjnych uprawnień Kongresu, a generalnie – do ponownej dyskusji nad walorami „najlepszej na świecie” konstytucji Stanów Zjednoczonych.

Artykuł ten ma za zadanie wprowadzenie czytelnika w atmosferę towarzyszącą politycznym sporom o konieczność reformy amerykańskiego systemu imigracyjnego, w dylematy polityczne prezydenta z trudnością współpracującego z Kongresem, oraz w prawne niuanse interpretacyjne amerykańskiej konstytucji.

Święto Dziękczynienia (*Thanksgiving*), jedno z najważniejszych uroczystości w Stanach Zjednoczonych, jest celebrowane każdego roku w czwarty czwartek listopada. Święto, przypominające wdzięczność pielgrzymów ze statku Mayflower dla ratujących ich od głodu Indian, kojarzy się z tradycyjnym rodzinnym obiadem, na którym podaje się indyka. Festyny sięgają tradycją czasów George’a Washingtona, który ogłosił dzień dziękczynnych celebracji już w 1795 r. Jako oficjalne święto federalne *Thanksgiving* zostało proklamowane przez Abrahama Lincolna 3 października 1863 r.

Amerykanie, oczekujący na telewizyjne raporty o paradach dziękczynnych w 2014 r., musieli przyznać, że coroczne listopadowe celebracje zostały niemal całkowicie przyćmione przez dość nieoczekiwaną deklarację prezydenta, że zamierza zreformować rozporządzeniem wykonawczym (*executive order*) sytuację przebywających w USA nielegalnych imigrantów.

„Państwo imigrantów” – problemy z integracją społeczną w Stanach Zjednoczonych

W mentalności amerykańskiego społeczeństwa głęboko tkwi przekonanie, że z wyjątkiem etnicznych grup indiańskich, wszyscy jego członkowie są w pewnym sensie imigrantami. Weryfikując lub uściślając to stwierdzenie, oznacza ono, że w istocie Stany Zjednoczone założyli imigranci oraz że znaczna część obecnych mieszkańców tego państwa składa się z potomków imigrantów, naturalizowanych imigrantów, osób legalnie oczekujących na naturalizację lub prawo stałego pobytu (zieloną kartę) oraz imigrantów przebywających w Stanach nielegalnie. Ta ostatnia grupa to w chwili obecnej już niemal 12 milionów ludzi, którzy przedostali się do Stanów nielegalnie, lub przekroczyli granicę legalnie, ale nie opuścili kraju w terminach przewidzianych przez ich wizy lub zezwolenia wydane przy wjeździe.

Najważniejszym, sztandarowym hasłem wyborczym Baracka Obamy w 2008 r., obok reformy służby zdrowia, była kompleksowa reforma imigracyjna (*comprehensive immigration reform*), mająca przyspieszyć proces legalizacji pobytu w USA nielegalnych imigrantów, jak i usprawnić system uzyskiwania prawa stałego pobytu przez cudzoziemców przebywających tymczasowo w Stanach na podstawie ważnych wiz i zamierzających osiedlić się tam na stałe. Choć o pierwszej kategorii problemów mówi się znacznie częściej, trzeba odnotować, że obecna procedura uzyskiwania prawa stałego pobytu – zarówno na podstawie zatrudnienia (*employment based petitions*), jak i więzów rodzinnych (*family based petitions*) – jest karkołomna i archaiczna, a do tego nie uwzględnia zapotrzebowań rynku pracy¹.

¹ Wyobraźmy sobie przykładowo specjalistę od oprogramowań komputerowych, który pracuje legalnie dla dużej korporacji na wizie H-1B (wizie dla profesjonalistów z wykształceniem co najmniej na poziomie amerykańskiego bachelor's degree, czyli ukończenia college'u) i otrzymuje pensję znacznie przekraczającą średnie wynagrodzenie Amerykanów, a zatem nie stwarza żadnego zagrożenia stania się ciężarem finansowym dla społeczeństwa (*public charge*). Jeżeli korporacja jest zainteresowana zatrudnieniem tego pracownika na stałe, musi przeprowadzić dla niego kilkuetapowy proces, testując lokalny rynek pracy i składając skomplikowaną aplikację (*labor certification application*) do Departamentu Pracy (który ma przebadać, czy na dane stanowisko nie ma chętnych pracowników amerykańskich, którzy spełniają minimalne kwalifikacje), a po jej zatwierdzeniu – do Urzędu ds. Obywatelstwa i Imigracji (w ramach Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego). Zatwierdzenie obu petycji nie daje jednak cudzoziemcowi żadnych beneficjów poza tym, że może się „ustawić w kolejce” po zieloną kartę, przedłużając wizę H-1B (czyli pozostając na prawach pobytu tymczasowego) i złożąc ostateczną petycję do Urzędu ds. Obywatelstwa i Imi-

Niezdolność Kongresu do uregulowania sytuacji nielegalnych imigrantów, jak i obarczanie stanów kosztami związanymi z ich tolerowaniem na swoim terytorium, powoduje od lat wysokie niezadowolenie społeczne. Czynniki ekonomiczne pierwszej dekady XXI w. (przede wszystkim kryzys gospodarczy i bezrobocie), a także napływ taniej i niewykwalifikowanej siły roboczej z zagranicy, przyczyniają się do niechętniej postawy Amerykanów wobec imigrantów. Zwłaszcza w południowych stanach coraz częściej postuluje się bardziej agresywną politykę deportacyjną, a nawet wprowadzenie poprawki konstytucyjnej mającej pozbawić potomków nielegalnych imigrantów prawa do automatycznego nabywania obywatelstwa przez urodzenie w Stanach Zjednoczonych (*ius soli*)².

Choć prawo imigracyjne jest domeną prawa federalnego, stany mogą także wpływać bezpośrednio lub pośrednio na sytuację imigrantów poprzez ustawodawstwo stanowe, w takich sferach jak dostęp do służby zdrowia, edukacji czy beneficjów socjalnych. Ponadto stany mogą aktywnie uczestniczyć we wprowadzaniu w życie federalnych standardów dotyczących cudzoziemców oraz współpracować z agencją rządową Immigration and Customs Enforcement (ICE) w sprawach kryminalnych. Stany graniczące z Meksykiem, w których populacja nielegalnych imigrantów jest największa, próbowały nawet pójść dalej i wytyczać własne standardy polityki imigracyjnej, co jednak zostało uznane za niekonstytucyjne przez federalny Sąd Najwyższy w głośnej sprawie *Arizona v. United States*³.

Inicjatywy prezydenta Obamy dotyczące polityki imigracyjnej

Podczas pierwszej kadencji Obamy Kongres nie był w stanie uchwalić nowej ustawy imigracyjnej. Pragmatyczny projekt autorstwa demokratycznych senatorów, Roberta Menendeza oraz Patricka Leahy, mający zadowolić członków obu

gracji w momencie, gdy Departament Stanu ogłosi, że na dany miesiąc jest odpowiednia pula wiz imigracyjnych dla osób, które w konkretnym dniu złożyły pierwszy wniosek o *labor certification*. Takie życie „tymczasowe” może trwać nawet do 10 lat dla obywateli Indii i Chin, ze względu na roczne limity wiz imigracyjnych. W dodatku, jeśli pojawiają się zmiany warunków pracy, np. przejście na kierownicze stanowisko lub przeniesienie do innego miejsca (nawet w obrębie tego samego stanu), proces imigracyjny musi zacząć się od nowa. Jest to procedura uciążliwa również dla pracodawców, którym ogranicza się swobodę doboru pracowników, a do tego nieprzystawalna do realiów współczesnego świata, zwłaszcza USA, których rynek pracy cechuje duża mobilność oraz coraz powszechniejsze *teleworking*, czyli pracowanie poza biurem. Proces *labor certification* uregulowany jest w 20 CFR Part 656.1–656.41. Regulacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=aaa9b37707f92f841699b7f3084b3fa9&mc=true&node=pt20.3.656&rgn=div5> [dostęp: 11.12.2015].

² P. Bedard, *Poll: Americans Say Yes to More Aggressive Deportations, No to Welfare, Citizenship for Illegals*, Washington Examiner, April 6, 2015, <http://www.washingtonexaminer.com/poll-yes-to-more-aggressive-deportations-no-to-welfare-citizenship-for-kids-of-illegals/article/2562575> [dostęp: 07.08.2015].

³ *Arizona v. United States*, 567 U.S. __ (2012).

partii, nigdy nie uzyskał wymaganej większości głosów⁴. Kongres nie uchwalił nawet tzw. *Dream Act* (*Development, Relief and Education for Alien Minors Act*), inicjatywy ustawodawczej jeszcze z 2001 r., bardzo popieranej przez prezydenta Obamę. Założeniem tego Aktu miało być umożliwienie starania się o warunkowe prawo stałego pobytu osobom, które przekroczyły granicę USA przed ukończeniem 16. roku życia, które mieszkały w Stanach co najmniej 5 lat i ukończyły tam szkołę średnią i nie mają kryminalnego rekordu. Wobec inercji Kongresu i zbliżających się wyborów prezydenckich, w czerwcu 2012 r. Obama ogłosił tzw. program DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*), zgodnie z którym osoby spełniające te same wymogi, które określił nieuchwalony *Dream Act*, na okres dwóch lat zostaną wyłączone spod wymogu deportacji (czyli ewentualne postępowanie zostanie tymczasowo umorzone). *Executive order* prezydenta, nie dając tej grupie osób możliwości składania podań o zieloną kartę, umożliwił im jednak składanie wniosków o pozwolenie na pracę na okres 2 lat. Z możliwości tej skorzystało w okresie pierwszych dwóch lat 680 tys. młodych ludzi (w 65% byli to Meksykanie), zamieszkających głównie w Kalifornii i w Teksasie; ponad 587 tysięcy wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie przez USCIS⁵.

Wkrótce po wejściu w życie DACA, w drugiej połowie 2012 roku, gubernatorowie trzech stanów – Arizony, Teksasu i Nevady – oświadczyli, że osoby korzystające z tego programu i tak nie uzyskają dostępu do stanowych beneficjów, przede wszystkim możliwości uzyskania stanowego prawa jazdy⁶. Wrogość do imigrantów jeszcze się nasiliła wobec liberalnej polityki niektórych stanów w zakresie regulowania dostępu do edukacji. Wielkie niezadowolenie wywołują wśród Amerykanów decyzje tych stanowych uniwersytetów, które oferują niezalegalizowanym imigrantom dostęp do edukacji na tych samych zasadach, co rezydentom tego stanu⁷. Ponieważ czesne pobierane od rezydentów stanu jest często dwukrotnie niższe od czesnego, które muszą opłacić kandydaci z innego stanu, łatwo wyobrazić sobie frustrację obywateli amerykańskich, którzy muszą przeznaczyć na edukację dziecka znacznie większe koszty niż te wymagane od nielegalnych imigrantów. Kilka stanów – m.in. Arizona i Georgia – uchwaliło ustawy uniemożliwiające niezalegalizowanym imigrantom otrzymywanie *in-state tuition*, inne (np.

⁴ Zob. A. Ludwikowski, *The role of Congress, President and the Supreme Court in Defining Immigration Policy of the United States*, „Ad Americam” 2013, Vol. 14, s. 100.

⁵ Szczegółowe statystyki: J. Batalova, S. Hooker, R. Capps, J. Bachmeier, *2014 DACA at the Two-Year Mark: A National and State Profile of Youths Eligible and Applying for Differed Action*, Migration Policy Institute, Washington DC, August 2014.

⁶ W sprawie *Arizona Dream Act Coalition v. Brewer* z 2015 r., apelacyjny sąd federalny uznał jednak, że stan nie może odmówić wydania prawa jazdy osobom posiadającym ważne pozwolenie na pracę – w tym także beneficjentom DACA, czyli tzw. *Dreamers*, <https://www.aclu.org/cases/immigrants-rights/arizona-dream-act-coalition-et-al-v-brewer> [dostęp: 07.08.2015].

⁷ Obecnie 18 stanów dopuszcza nielegalnych imigrantów do stanowych *colleges* na tych samych zasadach, co obywateli i legalnych imigrantów, *Undocumented Student Tuition: Overview*, National Conference of State Legislatures, February 10, 2015, <http://www.ncsl.org/research/education/undocumented-student-tuition-overview.aspx> [dostęp: 07.08.2015].

Alabama) zabroniły w ogóle rejestrowania studentów niemających uregulowanego statusu⁸.

Wkrótce po reelekcji w 2012 r. Obama potwierdził swoje poparcie dla przeprowadzenia reformy imigracyjnej. W czerwcu 2013 r. Senat przegłosował *Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act* większością głosów 68 do 32 (14 republikanów poparło projekt), jednakże podobny projekt demokratycznych kongresmanów nigdy nie został dopuszczony przez speakera Johna Boehnera do dalszych prac w zdominowanej przez republikanów Izbie Reprezentantów. Ponieważ Izba nie zaprezentowała własnego projektu w tym zakresie, nadzieje na kompleksowe zreformowanie prawa imigracyjnego ponownie się rozwiały.

Jak wspomnieliśmy we wprowadzeniu, prezydent Obama, starając się spełnić swe obietnice wyborcze, w listopadzie 2014 r. przedstawił kolejny *executive order* dotyczący polityki imigracyjnej. Rozporządzenie to nie dotyczy jedynie potencjalnej możliwości zalegalizowania pobytu w USA przez nielegalnych imigrantów; elementami tego aktu są też postanowienia regulujące na przykład uzyskiwanie pozwolenia na pracę przez małżonków osób będących na pracowniczej wizie H-1B, przedłużenie wcześniej wspomnianego programu DACA, a także modernizacja obecnych programów pobytów tymczasowych związanych z wykonywaniem prac profesjonalnych⁹.

DACA i nowy program z 2014 r. (DAPA – *Deferred Action for Parental Accountability*), zostały zawieszone po ich zaskarżeniu w sądzie; pozostałe postanowienia stopniowo zostają wcielane w życie. W tej sytuacji nasze rozważania ograniczymy tylko do problemu zawieszenia deportacji przez władzę wykonawczą wobec tych dwóch wyselekcjonowanych grup nielegalnych imigrantów. Najprościej rzecz ujmując, DAPA przewiduje wstrzymanie deportacji tych osób, które mają dziecko będące obywatelem USA bądź stałym rezydentem i które mieszkają w USA co najmniej 5 lat i nie mają kryminalnego rekordu. Szacuje się, że z obu programów skorzystać mogłoby około 4,4 miliona nielegalnych imigrantów¹⁰.

Przyznanie *deferred action status* nie jest automatyczne i, tak samo jak w przypadku DACA, w programie DAPA potencjalnie uprawniona osoba będzie musiała złożyć odpowiednią petycję do Urzędu Imigracyjnego. Osoba, której pety-

⁸ Szerzej zob. *Basic Facts about in-State Tuition for Undocumented Immigrant Students*, National Immigration Law Center, June 2014, na podstawie informacji dostępnych na stronie internetowej: <http://www.nilc.org/basic-facts-instate.html> [dostęp: 07.08.2015].

⁹ Np. przedłużenie okresu praktyk po ukończeniu studiów, uregulowanie współpracy USCIS z Departamentem Stanu w celu udoskonalenia systemu przyznawania wiz imigracyjnych i skrócenie okresu oczekiwania na zieloną kartę osób spełniających wymogi ustawowe. Szerzej zob. *Executive Action on Immigration*, USCIS, April 15, 2015, <http://www.uscis.gov/immigrationaction#4> [dostęp: 07.08.2015].

¹⁰ *The Obama Administration's DAPA and Expanded DACA Programs*, National Immigration Law Center, March 2, 2015, na podstawie informacji dostępnych na stronie internetowej: <http://www.nilc.org/dapa&daca.html> [dostęp: 07.08.2015].

cja zostanie zatwierdzona, może otrzymać pozwolenie na pracę na okres 3 lat, *social security number* i może być uznana za przebywającą w USA legalnie w ciągu tego tymczasowego okresu. A zatem jest to tylko pomost do ewentualnego otrzymania zielonej karty.

Przeciwnicy prezydenckiej reformy wskazują na prawotwórcze elementy tego działania, naruszające zasady podziału władzy i wyřęczające Kongres w działalności ustawodawczej; zwolennicy podkreślają, że jest to zwykle realizowanie polityki imigracyjnej, w ramach tak zwanego *prosecutorial discretion*, czyli dyskrecjonalnej decyzji prezydenta o odstąpieniu od wykonania przepisu prawa (analogicznie do odstąpienia przez prokuratora od oskarżenia w procesie karnym). Argumentem za konstytucyjnością takiego działania prezydenta ma być polityczny precedens, czyli długoletnia tolerancja Kongresu (*acquiescence*) w stosunku do akcji prezydenckich w podobnych przypadkach. Z *deferred action* skorzystał między innymi George Bush senior w 1990 r. w ramach tak zwanego *Family Fairness Program*, wyłączającego spod deportacji członków rodzin tych imigrantów, którzy mogli ustawowo skorzystać z zalegalizowania pobytu. Wcześniej, w 1987 r. około 200 tysięcy uchodźców z Nikaragui uchroniło przed deportacją rozporządzenie wykonawcze prezydenta Reagana¹¹.

Drugim istotnym argumentem przemawiającym za uznaniem konstytucyjności *executive action* jest sama ustawa Kongresu, która powierza egzekutywie, a konkretnie Sekretarzowi Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego, prawo do ustalenia metod wykonawczych i priorytetów polityki imigracyjnej (*establishing national immigration enforcement policies and priorities*)¹². Podążając za tym argumentem, należałoby uznać, że prezydent w ramach wykonawczych prerogatyw może nakazać wstrzymanie deportacji wobec pewnej wyselekcjonowanej grupy ludzi z dołu listy priorytetowej do usunięcia z kraju. W istocie, polityka deportacyjna Obamy skupia się od początku jego prezydentury na usuwaniu w pierwszej kolejności osób o kryminalnym rekordzie, zagrażających bezpieczeństwu publicznemu oraz tych, którzy zostali zatrzymani tuż po nielegalnym przekroczeniu granicy. Priorytety te są dokładnie wytyczone w memorandum ICE o *prosecutorial discretion* w sprawach imigracyjnych, nakazującym urzędnikom tej agencji branie pod uwagę szeregu czynników przemawiających przeciwko wszczynaniu deportacji (np. bardzo młody lub podeszły wiek, długotrwała obecność w Stanach, ścisły związek z rodziną w USA)¹³. Toteż można traktować DACA i DAPA jako tymcza-

¹¹ D. DeSilver, *Executive actions on immigration have a long history*, Pew Research Center, November 21, 2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/11/21/executive-actions-on-immigration-have-long-history/> [dostęp: 08.08.2015].

¹² 6 U.S.C. 202 (5). Szerzej argumenty za konstytucyjnością *deferred action* zob. L.H. Rambo, *States' Lawsuit Against Executive Action More Politics Than Substance*, The Leading Immigration Law Publisher, January 16, 2015, <http://discuss.ilw.com/content.php?3948-Article-States%92-Lawsuit-Against-Executive-Action-More-Politics-Than-Substance.-By-Lynne-H.-Rambo> [dostęp: 08.08.2015].

¹³ Zob. J. Morton, *Exercising Prosecutorial Discretion Consistent with the Civil Immigration*

sowe środki administracyjne, mające służyć realizowaniu określonej linii polityki prezydenta.

Niniejszy rozdział zarysował jedynie tło prawne imigracyjnej polityki Obamy. Powyższe argumenty, zaprezentowane tutaj w znacznym skrócie, muszą zostać wszakże skonfrontowane z generalną koncepcją amerykańskiego systemu podziału władz i takiemu zadaniu ma służyć dalsza część tego artykułu.

Pozycja organów wykonawczych w amerykańskim systemie podziału władz

Podstawowe komponenty amerykańskiego systemu prezydenckiego rozważaliśmy w kilku wydanych w Polsce książkach i artykułach¹⁴. Tak więc zastąpienie szczegółowej analizy amerykańskiego prezydencjalizmu przez prezentację jedynie podstawowych elementów koncepcji „hamulców i równowagi” (*checks and balances*) wydaje się wystarczające.

Dla potrzeb niniejszego artykułu podkreślić należy, że amerykańscy Ojcowie Założyciele za najbardziej kontrowersyjne uznawali problemy rotacyjności pozycji szefa egzekutywy, jego bezpośredniego wyboru przez obywateli państwa lub wybranych przez nich elektorów oraz relacji egzekutywy z władzą ustawodawczą.

Prezydent miał mieć, zgodnie z propozycją Alexandra Hamiltona, znaczne prerogatywy wykonawcze i kontrolę nad urzędnikami organów wykonawczych. Jego funkcje w zakresie reprezentacji Stanów Zjednoczonych w polityce zagranicznej miały być szerokie, podkreślić jednak należy, że Ojcowie Założyciele systemu konstytucyjnego tego kraju nie określali ich precyzyjnie. Zakres prezydenckich prerogatyw został ostatecznie ukształtowany w praktyce przez pierwszych charyzmatycznych przywódców desygnowanych na to stanowisko¹⁵.

Dla Twórców Konstytucji Stanów Zjednoczonych – pisał Claes G. Ryn – żadne zadanie nie wydawało się ważniejsze niż ograniczenie i limitowanie władzy. Głównym powodem, dla którego ustanowili oni rząd oparty na zasadzie podziału władz i systemie hamulców i równowagi, była ich koncepcja natury ludzkiej, która była przede wszystkim chrześcijańska i klasyczna. Wydawało się oczywiste, że ludzie są moralnie dwubiegunowi. Są potencjalnie przyzwoici, nawet godni podziwu, ale również posiadają ciemniejsze inklinacje, stanowiące zagrożenie dla nich i dla innych. Tak więc konstytucjonalizm Twórców zakładał, że

Enforcement Priorities of the Agency for the Apprehension, Detention, and Removal of Aliens, Memorandum Dyrektora U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE), June 17, 2011, <http://www.ice.gov/doclib/secure-communities/pdf/prosecutorial-discretion-memo.pdf> [dostęp: 08.08.2015].

¹⁴ Por. R.R. Ludwikowski, A. Ludwikowska, *Wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2009; R.R. Ludwikowski, A. Ludwikowska, *Sądy w Stanach Zjednoczonych. Struktura i jurysdykcja*, Toruń 2007; R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000; R.R. Ludwikowski, *Kilka refleksji dotyczących ochrony praw człowieka w państwach o systemie prezydenckim i semiprezydenckim*, [w:] *Wartości polityczne*, red. J. Majchrowski, B. Stoczewska, Kraków 2010, s. 315–326..

¹⁵ Por. J.M. Burns, *Presidential Government*, Boston, MA 1965, s. 8–31.

pragnienie władzy musi być hamowane przez samodyscyplinę jednostek połączoną z zewnętrznymi ograniczeniami, które obejmują konstytucyjne hamulce, konieczne dla ochrony publicznych interesów¹⁶.

Powstawało pytanie, podstawowe dla niniejszego artykułu, w jakim stopniu lub czy w ogóle oczekiwania wypływające z niewątpliwie słusznej teorii zostały potwierdzone przez praktykę. W istocie, w okresie kształtowania się amerykańskiego systemu prezydenckiego jedynie dwa podstawowe elementy odróżniały ten system od europejskich modeli parlamentaryzmu. Pierwszym było połączenie przez amerykańskiego prezydenta funkcji głowy państwa i szefa egzekutywy; drugim zasadniczym elementem amerykańskiego systemu konstytucyjnej równowagi stała się niemożliwość odwołania prezydenta z przyczyn politycznych przez legislatywę i niemożliwość rozwiązywania Kongresu przez szefa egzekutywy.

System równowagi oznaczał, zgodnie z jego oryginalną koncepcją, że Kongres ma wyłączne prawo do ustawodawczego określenia struktury prawnej Stanów Zjednoczonych¹⁷. Prezydent reprezentujący władzę wykonawczą może przez złożenie veta zablokować legislacyjne akcje Kongresu, który z kolei może prezydenckie veto zanegować głosami dwóch trzecich Senatu. Sądy, będące trzecim komponentem podzielonej władzy, mogą kontrolować konstytucyjność działań legislatywy; niemniej decyzje sądów mogą zostać podważone przez kolejne akty ustawodawcze Kongresu.

Możliwość delegacji funkcji ustawodawczych Kongresu na Prezydenta

Konstytucja Stanów Zjednoczonych, oparta na zasadzie podziału, ale i separacji władz, nie przewiduje możliwości „delegowania” na Prezydenta przez Kongres funkcji ustawodawczych. W tym wypadku model amerykańskiego prezydencałizmu różni się przykładowo od francuskiego systemu prezydencko-parlamentarnego, w którym Konstytucja z 1958 r. pozwala parlamentowi na udzielenie rządowi delegacji do limitowanego stanowienia prawa w formie rozporządzeń¹⁸. Podobną możliwość przejścia przez egzekutywę pewnych funkcji legislacyjnych poprzez uprawnienia Prezydenta do wydawania dekretów i rozporządzeń przewidują konstytucje kilku państw powstałych w wyniku dezintegracji bloku socjalistycznego¹⁹.

¹⁶ C.G. Ryn, *Power Without Limits; the Allure of Political Idealism and the Crumbling of American Constitutionalism*, „Humanitas” 2013, Vol. XXVI, Nos. 1 i 2, s. 5 [wszystkie tłumaczenia: R. Ludwikowski].

¹⁷ Art. 1 sek. 1 Konstytucji Stanów Zjednoczonych stanowi, że „Cała władza ustawodawcza spoczywa w Kongresie Stanów Zjednoczonych, który składa się z Senatu i Izby Reprezentantów”.

¹⁸ Art. 38 Konstytucji z 1958 r. Dla szerszej analizy francuskiego modelu podziału władz por. R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze...*, s. 247–251.

¹⁹ Por. *ibidem*, rozdział: „Model prezydencko-parlamentarny”, s. 251–256.

„Delegacja” pozaustawodawczych funkcji przekazanych przez Konstytucję Stanów Zjednoczonych Kongresowi jest możliwa, ale dotyczy jedynie sfery stosunków międzynarodowych, w których regulacji Kongres uczestniczy, ale Prezydent jako główny reprezentant państwa na arenie międzynarodowej ma konstytucyjnie wydzielony zespół prerogatyw.

Kwestia wspólnie sprawowanych funkcji (*shared powers*) dotyczy więc w pierwszym rzędzie umów międzynarodowych. Konstytucja reguluje tu *expressis verbis* jedynie traktaty, które obok samej konstytucji i ustaw stanowią jeden z trzech komponentów najwyższego prawa Stanów Zjednoczonych (*Supreme Law of the United States*). Ratyfikacja traktatów wymaga „rady i zgody” (*advice and consent*) dwóch trzecich senatorów²⁰.

Konstytucja nie określa detalicznie dalszych uprawnień Kongresu i Prezydenta w zakresie umów międzynarodowych; stanowi wszakże ogólnie w art.1 sek. 8, że „jedynie Kongres ma władze do nakładania podatków, ceł, ciężarów finansowych, akcyz, płacenia długów i dostarczania środków na wspólną obronę i ogólny dobrobyt Stanów Zjednoczonych”²¹. Kongres postanowił jednak, że dla usprawnienia negocjacji może ustawowo lub w traktatach delegować na Prezydenta prawo negocjacji umów handlowych (*fast track procedure*) w zakresie kontrolowanym ostatecznie przez Kongres²².

Poza wyżej opisaną sferą działalności, Prezydent, jak już wspomnieliśmy, posiada konstytucyjnie określone prerogatywy dotyczące obronności kraju i jego reprezentacji w stosunkach międzynarodowych, funkcje wykonawcze mające na celu wprowadzenie w życie postanowień Kongresu oraz prawo do nominacji urzędników rządowych²³.

Rozporządzenie jako instrument władzy wykonawczej

Wyjaśnienie istoty kontrowersji spowodowanych rozporządzeniami wykonawczymi prezydenta Obamy wymaga kilku uwag terminologicznych, pozwalających odróżnić rozmaite akty regulujące aktywność podporządkowanych Prezydentowi urzędników.

Rozporządzenia prezydentów (*presidential orders*) są oficjalnymi i prawnie wiążącymi rozkazami, dokumentami przekazującymi instrukcje dla organów administracyjnych. Wymagają one publikacji w Federalnym Dzienniku Prawnym (*Federal Register*) i ich treść jest dostępna jako dokumentacja dla mediów i profesjonalnych komentatorów polityki państwa.

²⁰ Art. 2, sek. 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

²¹ Dla interpretacji wymienionych przepisów Konstytucji Stanów Zjednoczonych por. R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 35–37.

²² *Ibidem*, s. 36–37.

²³ Por. S.B. Prakash, *Take Care Clause*, [w:] *The Heritage Guide to Constitution*, red. D.F. Forte, M. Spalding, wyd. 2, Washington, DC 2014, s. 238.

Proklamacje (*proclamations*) są oświadczeniami wyjaśniającymi stanowiska prezydentów w sprawach publicznych. Są wiążącymi dokumentami różniącymi się wszakże od rozporządzeń, ponieważ są skierowane do wszystkich zainteresowanych, a nie do wewnętrznych organów rządowych²⁴.

Poza rozporządzeniami i proklamacjami prezydenci wydają instrukcje (*memoranda*) skierowane do urzędników państwa i upoważniające ich do konkretnych działań. Do Prezydenta należy tu jednak decyzja, czy memorandum ma być opublikowane w *Federal Register*²⁵.

Reforma imigracyjna została zapoczątkowana rozporządzeniem wykonawczym Prezydenta, którego legalność miał uzasadniać fakt, iż podobnych instrumentów używali znacznie częściej poprzednicy Baracka Obamy. Odwołanie się do historii nie mogło jednak przekonać konserwatywnych komentatorów. Przyznawali oni, że formalny rejestr rozporządzeń Obamy potwierdza, że w ciągu pięciu lat swojej prezydentury wydał on tylko 167 rozporządzeń wykonawczych, znacznie mniej niż, porównawczo, Harry Truman, Gerald Ford czy George H.W. Bush²⁶. Niemniej jednak, jak twierdził Glen Kessler, sprawdzający dla „Washington Post” dane przytaczane przez Białą Dom, problem ze statystką rządową polega na tym, że znaczna większość działań wykonawczych Obamy miała charakter instrukcji (*memorandums*), a nie formalnie opublikowanych rozporządzeń. Pozornie obserwator odnosi wrażenie, że liczba jego rozporządzeń była mniejsza niż u poprzedników, jednakże należy sobie zdać sprawę, że w gestii prezydenta leży decyzja o publikacji wydanego memorandum. Brak publikacji czyni wrażenie oszczędnego korzystania z rozporządzeń, niemniej jednak wskazuje na pewną premedytację kancelarii Prezydenta, która zależnie od sytuacji skrywa lub eksponuje polityczne priorytety rządu. Zdaniem konserwatywnych obserwatorów jest to taktyka typowa dla stylu politycznego Obamy²⁷.

Retoryka czy poważna dyskusja nad systemem konstytucyjnej równowagi?

Wróćmy jeszcze raz do wyjściowego stwierdzenia, że konstytucyjna zasada podziału i separacji władz w swojej najbardziej podstawowej formule zakłada, że

²⁴ Dla rozróżnienia rozporządzeń/rozkazów prezydenckich od prezydenckich proklamacji por. *Presidential Proclamations Project at the University of Houston*, [w:] P.J. Cooper, *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action*, Lawrence, KS 2002. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.polsci.uh.edu/database/aboutproc.asp> [dostęp: 08.08.2015].

²⁵ Por. przykładowo, *Presidential Memorandum – Authorizing the Exercise of Authority Under Public Law 85-804*, The White House, Office of the Press Secretary, For Immediate Release, November 13, 2014.

²⁶ Por. S. Sullivan, P. Craighill, *Executive order – political nothing burger*, „The Washington Post”, January 29, 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2014/01/29/executive-order-political-nothing-burger/> [dostęp: 08.08.2015].

²⁷ G. Kessler, *Claims about Obama's use of executive orders and presidential memorandums*, „Washington Post”, January 4, 2015, s. A4.

Kongres stanowi prawo, a Prezydent nadaje mu praktyczny wymiar za pomocą aktów wykonawczych.

Generalnie wydaje się, że zasada ta nie powinna budzić większych kontrowersji. Przyznając to, trudno jednak nie zauważyć, że oczekiwania Ojców Założycieli nie zawsze pokrywały się z amerykańską praktyką polityczną. Konstytucja USA jest dokumentem stosunkowo krótkim, którego lapidarność pozwalała przez ponad dwieście lat na znaczną elastyczność interpretacyjną.

Metody konstytucyjnej wykładni obejmują literalną i gramatyczną analizę tekstu (*textual method*), pozwalają na badanie intencji Ojców Założycieli amerykańskiego systemu konstytucyjnego (*original intent theory*), na analizę spójności struktury konstytucyjnej (*structural approach*), a nawet na poszukiwanie źródeł interpretacyjnych w akceptowanych przez społeczeństwo wartościach (*value approach*)²⁸. Powstaje tu pytanie, kto wiążąco decyduje, co Konstytucja w danej chwili oznacza.

W istocie Konstytucję interpretują poniekąd wszyscy: politycy, uczeni, dziennikarze i zwykli obywatele państwa; specjalna rola przypada tu sądom, których wykładnia konstytucyjna nabiera precedensowego charakteru. W dyskusjach nad stopniem aktywizmu sądowego ścierają się w Stanach przedstawiciele wspomnianego wyżej „oryginalizmu”, zakładającego szeroką swobodę sądów w interpretacji treści prawa tworzonego przez organy ustawodawcze, i zwolennicy „minimalizmu”, który nakazuje sędziom ostrożność i powściągliwość w ingerencji w polityczny proces decyzyjny²⁹.

Pomiędzy argumentami obu grup jest wiele niezapisanej przestrzeni, pozwalającej na wykorzystanie braku pełnej klarowności sformułowań Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Elastyczność interpretacyjna Konstytucji otwierała drogę, przykładowo, do kryzysów prowadzących do zawieszenia funkcjonowania administracji federalnej, do niedofinansowania inicjatyw rządowych, do patowych sytuacji, w których Sąd Najwyższy decydował o rezultatach wyborów prezydenckich³⁰.

Wieloznaczność konstytucyjnych klauzul decydujących o dystrybucji funkcji decyzyjnych prowadziła do postawienia dwóch fundamentalnych pytań: Czy w sytuacji gdy Kongres nie uregulował ustawodawczo pewnych istotnych dla państwa problemów, Prezydent może akty legislacyjne zastąpić rozporządzeniami wy-

²⁸ Literatura dotycząca interpretacji konstytucyjnej w Stanach Zjednoczonych jest niezwykle szeroka. Dla potrzeb niniejszego artykułu warto jednak odesłać czytelnika do książki sędziego R.A. Posnera, *Overcoming Law*, Cambridge, MA 1995. Wstęp wraz z definicją podstawowych teorii interpretacyjnych Posnera można znaleźć na stronie internetowej <http://cstl-cla.semo.edu/hhill/constitution/posner.htm>. Por. także *Theories of Constitutional Interpretation*, <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftirls/conlaw/interp.html> [dostęp: 09.08.2015].

²⁹ Szerzej w tej kwestii por. D. Sykes, *Originalism v. Minimalism*, [w:] *Cato Policy Report*, Cato Institute, November/December 2014, s. 9–11.

³⁰ Dla szerszej analizy amerykańskich problemów konstytucyjnych por. R.R. Ludwikowski, *Czy najlepsza ma świecie? Kilka refleksji sceptycznych o konstytucji Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Ustroje – tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 246–248.

konawczymi? Czy Prezydent może blokować lub opóźniać wprowadzenie w życie decyzji Kongresu przez inercję wykonawczą?

W kwestiach dotyczących reformy imigracyjnej oba problemy były ściśle ze sobą powiązane. Konstytucja wprawdzie nie przewiduje możliwości delegowania funkcji ustawodawczych i wymaga od Prezydenta „ściśłego wykonania ustaw”, nie wyjaśnia jednak, co termin „ściśły” oznacza³¹. W tej sytuacji Prezydent Obama wyrażał wielokrotnie opinię, że kwestie prawne ponad jedenastu milionów nielegalnych imigrantów powinny zostać jak najszybciej uregulowane. W tej grupie – zdaniem Prezydenta – proces deportacji ponad czterech milionów nielegalnych mieszkańców posiadających urodzone w Stanach dzieci powinien zostać zawieszony, a aplikantom wnoszącym prośby o przyznanie im tymczasowego statusu prawnego administracja powinna wydać również pozwolenia na pracę.

Wobec opieszałości Kongresu w podjęciu zdecydowanej akcji ustawodawczej inercja wykonawcza wydawała się skutecznym instrumentem pozwalającym na zablokowanie istniejących regulacji prawnych, wymagających deportacji ze Stanów nielegalnych imigrantów³². Temu stanowi rzeczy sprzyja niedofinansowanie i niewystarczająca liczba sędziów w sądach imigracyjnych, których wokandy są przeciążone od lat, co powoduje, że postępowanie deportacyjne trwa średnio kilkanaście miesięcy. Z kolei kontrolowana przez republikanów Izba Reprezentantów opóźniała uchwalenie reformy imigracyjnej, motywując to brakiem przekonania, że prezydent taką reformę wprowadzi w życie.

Sądowa opcja rozwiązania konstytucyjnych kontrowersji wokół reformy imigracyjnej

Przed amerykańskimi decydentami otwierały się dwie możliwości. Pierwsza wymagała od Kongresu uchwalenia ustawy imigracyjnej. Prezydent mógł ją jednak zawetować, a opozycja w Kongresie nie posiadała dostatecznej większości, by prezydenckie veto odrzucić. Druga dawała prezydentowi możliwość uregulowania problemów imigracyjnych rozporządzeniem wykonawczym. Preferencje polityczne, a w szczególności wizja, że społeczności zalegalizowanych imigrantów (tych posiadających już prawa wyborcze) poprą demokratycznego kandydata w wyborach prezydenckich w 2016 r. przeważały nad ryzykiem, że konstytucyjność tej opcji może zostać podważona decyzjami sądów³³.

³¹ Art. 2, sek. 3 Konstytucji Stanów Zjednoczonych (*Faithful Execution of the Laws Clause*).

³² Historia Stanów Zjednoczonych zna liczne przypadki, w których prezydenci odmawiali wydania funduszy przyznanych przez Kongres na określone cele. Komentatorzy wskazują, że poprzednicy Baracka Obamy, prezydenci Thomas Jefferson, Franklin D. Roosevelt czy Richard Nixon stosowali podobną taktykę, dość skutecznie omijając konkretne decyzje Kongresu. Por. S. Prakash, *op. cit.*, s. 290.

³³ Prawa wyborcze przysługują tylko obywatelom USA. O obywatelstwo starać się można po 5 latach od uzyskania zielonej karty (po 3 latach, w sytuacji gdy uzyskało się ją na podstawie małżeństwa).

Trzeba przyznać, że możliwość sądowej ingerencji w dyskusję nad efektywnością prezydenckich działań realizujących wolę Kongresu nie była przez konstytucjonalistów z Partii Demokratycznej zbyt poważnie brana pod uwagę. Dyskrecjonalność wykonawczych akcji prezydenckich jest historycznie udokumentowana, zarówno w zakresie stosunków między Kongresem i Prezydentem, jak i w relacjach federalnej egzekutywy i administracji stanowych. Prezydenci wielokrotnie podkreślali, że szybkość i efektywność działań wykonawczych zależy od ich uznania³⁴.

W istocie lekceważenie możliwości sądowego zablokowania rozporządzeń wykonawczych Prezydenta okazało się błędem politycznym. Kilkanaście stanów zwróciło się do sądów federalnych o weryfikację konstytucyjności reformy imigracyjnej³⁵. W Teksasie gubernator Greg Abbott (w chwili złożenia pozwu stanowy Prokurator Generalny) stwierdził, że „Prezydent zaniechał swoich obowiązków polegających na ścisłej egzekucji praw formalnie ustanowionych przez Kongres i postanowił zmienić (*rewrite*) prawo imigracyjne”³⁶.

Opinię gubernatora poparł Sąd Dystryktowy w Teksasie, który jako pierwszy sąd federalny zdecydował się 16 lutego 2015 r. na czasowe zablokowanie rozporządzeń wykonawczych prezydenta. Sędzia Andrew Hanen stwierdził, że naruszają one Akt o Procedurze Administracyjnej wymagający od Białego Domu pozostawienia odpowiedniego czasu Kongresowi i stanom na reakcję na jednostronne akcje egzekutywy. Administracja Obamy potwierdziła gotowość do respektowania nakazu sądu dystryktowego i opóźnienia wykonania reformy imigracyjnej, zapowiadając jednocześnie złożenie apelacji³⁷. W maju Sąd Apelacyjny dla V Okręgu podtrzymał tymczasowe zawieszenie programu DAPA, zaś w listopadzie podtrzymał wyrok sądu niższej instancji, orzekając o nielegalności *executive order* prezydenta³⁸.

Mimo wypowiedzi republikańskich polityków optymistycznie komentujących decyzję sądu z Teksasu, trzeba przyznać, że kwestia zaskarżalności (*justiciability*) akcji wykonawczych Prezydenta jest zawsze opcją kontrowersyjną, wy-

³⁴ Dla dyskusji prawnych aspektów relacji między Kongresem i administracją prezydenta Baracka Obamy por. Konferencja Stowarzyszenia Amerykańskich Szkół Prawa, 5 stycznia 2015 r., sesja *The Obama Presidency and Federalism*, CSPAN2 raport, <http://www.c-span.org/video/?323544-2/discussion-executive-action-federalism> [dostęp: 08.08.2015].

³⁵ Por. W. Richey, *Why 17 states are suing Obama administration over immigration action*, „The Christian Science Monitor”, December 3, 2014, <http://www.csmonitor.com/USA/Justice/2014/1203/Why-17-states-are-suing-Obama-administration-over-immigration-action-video> [dostęp: 08.08.2015].

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ J. Mullen, J. Diamond, *Obama vows to abide by immigration court order*, CNN, February 17, 2015, <http://www.cnn.com/2015/02/17/politics/texas-obama-immigration-injunction/index.html> [dostęp: 09.08.2015].

³⁸ Zob. M. Ford, *A Ruling against Obama Administration on Immigration*, The Atlantic, 10.11.2015, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/11/fifth-circuit-obama-immigration/415077> [dostęp: 10.12.2015]. W chwili oddania artykułu do druku federalny Sąd Najwyższy nie rozpatrzył jeszcze odwołania administracji Obamy od wyroku Sądu Apelacyjnego.

magającą od sądów oceny wszystkich przesłanek, które motywują egzekutywę. Z jednej strony, od czasu decyzji Sądu Najwyższego w sprawie *Marbury v. Madison* z 1803 r. sądowa kontrola konstytucyjności prawa jest jedną z najbardziej podstawowych funkcji amerykańskiego sądownictwa³⁹. Z drugiej strony, decyzja o przyjęciu konkretnej sprawy do ostatecznego rozważenia przez Sąd Najwyższy (*writ of certiorari*) jest w znacznym stopniu dyskrejonalna i odmowa *certiorari* zależy od wielu czynników, wśród których polityczny, a nie prawny charakter kwestionowanej decyzji jest często decydujący (*political question*)⁴⁰.

Republikańscy politycy podzielili się w tej sprawie na dwie krytykujące się wzajemnie grupy. Jak podkreślał Daren Bakst w komentarzu opublikowanym w *The Daily Signal*, nie można oczekiwać, że sądy w krótkim terminie wydadzą wiążące decyzje o konstytucyjności rozporządzeń Prezydenta⁴¹. W interesie obywateli kontrowersje tego typu powinien sprawnie rozstrzygnąć Kongres.

Znaczna część republikańskich senatorów uważała jednak, że oddanie inicjatywy w ręce sądów jest politycznie najbezpieczniejszym rozwiązaniem. Kongres mógłby odmówić dofinansowania administracji odpowiedzialnej za realizację rozporządzeń wykonawczych Obamy, niemniej byłaby to strategia politycznie ryzykowana dla republikanów. Reprezentujący tę linię postępowania senator Lindsey Graham stwierdził:

Mam nadzieję, że moi koledzy z Izby zgodzą się, że naszą najsilniejszą kartą jest pozostawienie rozstrzygnięcia sprawy [konstytucjonalności prezydenckich rozporządzeń] sądowni. Jeżeli nie dostarczymy funduszy dla Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego, będzie za to obwiniana cała partia⁴².

W kręgu sporów strategicznych.

Reforma imigracyjna w Kongresie Stanów Zjednoczonych

W istocie, pod naciskiem mediów i w odpowiedzi na krytykę opieszałości Kongresu, Izba Reprezentantów 14 stycznia 2015 r. postanowiła podjąć akcję ustawodawczą blokującą wykonawcze rozporządzenia prezydenta. „Nie jest to łatwa de-

³⁹ Dla szerszej analizy historii amerykańskiego modelu kontroli konstytucjonalności prawa por. ogólnie W.E. Nelson, *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*, Lawrence, KS 2000.

⁴⁰ Por. A. Semple, *Justiciability, Doctrine and Deference: Political Questions Before the U.S. Supreme Court and Private Applicant Standing Before the European Court of Justice*, [w:] *Public Procurement Analysis*, Trinity College Dublin – School of Law, April 4, 2007, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2298995 [dostęp: 09.08.2015].

⁴¹ D. Bakst, *Why Congress, Not Just the Courts, Must Address Obama's Executive Actions*, *The Daily Signal*, February 25, 2015, <http://dailysignal.com/2015/02/25/congress-not-just-courts-must-address-obamas-immigration-executive-actions> [dostęp 7.02.2016].

⁴² K. Scanlon, *Homeland Security Funding Expires Friday. Is Congress any Closer to a Solution?*, *The Daily Signal*, February 22, 2015, <http://dailysignal.com/2015/02/22/homeland-security-funding-expires-friday-congress-closer-solution/> [dostęp: 09.08.2015].

cyzja – stwierdził Przewodniczący Izby John Boehner – ale nie mamy alternatywy. Wykonawcze ekscesy są afrontem dla rządów prawa i samej Konstytucji”⁴³. Był to jednak dopiero pierwszy akt w nowej konfrontacji prezydenta z legislaturą.

Republikanie zapowiedzieli, że Kongres odmówi dotacji budżetowych na sfinansowanie planu prezydenta. Oznaczałoby to jednak ograniczenie wydatków na wzmocnienie kontroli granicznej, co w rezultacie zachęciłoby jedynie nielegalnych imigrantów do dalszych prób bezkarnego przekraczania południowej granicy Stanów.

Zgodnie z oczekiwaniami komentatorów akcja Izby Reprezentantów, zatwierdzająca fundusze dla Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego (DHS – *Department of Homeland Security*), lecz wyłączająca z budżetu środki potrzebne na zrealizowanie reformy imigracyjnej, udowodniła jedynie, że „pozorowana” determinacja jednej partii, nawet w wypadku jej kontroli nad większością głosów w obu izbach, jest niewystarczająca.

27 lutego 2015 r. wygasł zatwierdzony dla rządu tymczasowy budżet, co oznaczało trzy możliwe opcje: pierwsza, że *Department of Homeland Security* zamknie swoje operacje; druga, że Senat zatwierdzi nowe prowizorium budżetowe uchwalone przez Izbę Reprezentantów; trzecia, że odesłany przez Senat do Izby kolejny projekt budżetu zostanie przez Izbę poprawiony i postanowienia blokujące wydatki na reformę imigracyjną prezydenta zostaną wyeliminowane.

Każda z tych możliwości wydawała się nierealistyczna. Zamknięcie DHS oznaczałoby powrót do polityki zamrażającej najbardziej newralgiczne działania rządu (*shutdown of the government*). Niewątpliwie stanowiłoby to zagrożenie dla ogólnego bezpieczeństwa państwa. „Nie dajcie się zastraszyć” – zachęcali republikańskich senatorów konserwatyści z Izby.

„Nie zwiększajcie zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa” – odpowiadała za demokratów ich reprezentantka w Izbie, Nancy Pelosi⁴⁴. Retoryka – jak podkreślały media – znowu przeważała nad priorytetami państwa.

W istocie, powtórka z impasu z roku 2013, w którym podobna strategia republikanów miała zablokować reformę zdrowia Obamy, wydawała się niemal nieuchronna. Akceptacja Senatu dla budżetu uchwalonego przez Izbę wymagałaby przewyciężenia filibusteringu demokratów, czyli uzyskania co najmniej poparcia 60 senatorów⁴⁵. Kilka pierwszych prób poddania prowizorium pod głosowanie Se-

⁴³ J. Siegel, *House Votes to Undo 4 years of Obama's Immigration Policies*, The Daily Signal, January 15, 2015, <http://dailysignal.com/2015/01/14/house-votes-undo-4-years-obamas-immigration-policies/> [dostęp: 09.08.2015]. Por. także M. Quinn, *House-Passed Immigration Plan Gets Bitter Response at GOP's Hershey Retreat*, The Daily Signal, January 15, 2015, <http://dailysignal.com/2015/01/15/house-passed-immigration-plan-gets-bitter-response-gop-hershey-retreat> [dostęp: 09.08.2015].

⁴⁴ Por. K. Harkness, *Conservatives aren't scared to hold their ground on Homeland Security Bill*, The Daily Signal, February 13, 2015, dostępny na stronie internetowej <http://dailysignal.com/2015/02/13/conservatives-arent-scared-hold-ground-homeland-security-bill> [dostęp: 09.08.2015].

⁴⁵ Dla wyjaśnienia mechanizmów amerykańskiego filibusteringu por. R.R. Ludwиковski, *Początki i zmierzch filibusteringu w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Doktryny*

natu nie powiodło się⁴⁶. Wydawało się, że odesłanie przez Senat projektu budżetu z powrotem do Izby jedynie przedłuży impas⁴⁷. A jednak amerykański ping-pong trwał nadal i obserwatorzy zastanawiali się jedynie, która ze stron poczyni pierwsze ustępstwa i kogo opinia społeczna obwini za zamrożenie wypłat dla ponad 30 000 federalnych urzędników, pracowników oddziałów straży pożarnej, służb granicznych czy agentów wywiadu.

27 lutego 2015 r., czyli w dniu, w którym kończyło się przyznane przez Kongres prowizorium budżetowe dla DHS, republikańscy senatorowie zaakceptowali pierwszą propozycję kompromisu. Na wniosek Mitcha McConnella, przywódcy republikańskiej większości, Senat głosami obu partii uchwalił proponowany przez rząd budżet (tak zwany *clean act*) bez poprawki Izby wykluczającej z niego fundusze na realizację reformy imigracyjnej Obamy.

Oczyszczony z poprawek budżet powędrował z powrotem do Izby, w której frakcja republikańska zapowiedziała zwołanie konferencji Obu Izb, która mogłaby wypracować wspólną strategię, skutecznie blokującą wykonawcze „ekscesy” prezydenta. W oczekiwaniu na konferencję przywództwo republikanów zapowiedziało uchwalenie nowego prowizorium, przedłużającego finansowanie DHS o następne trzy tygodnie.

Ścieranie się kolejnych propozycji strategicznych zaczęło przypominać groteskę polityczną. Wobec zapowiedzi administracji, że prezydent podpisze prowizorium na trzy tygodnie, lecz zawetuje ostateczny akt budżetowy zawierający imigracyjne restrykcje, Speaker Boehner przyspieszył głosowanie. Wobec grożącego rozłamu w partii, 3 marca (a więc zaledwie cztery dni po głosowaniu w Senacie) Izba, nie czekając na zapowiadaną republikańską konferencję, głosami 287 do 167 uchwaliła „*clean*” budżet, który Prezydent podpisał następnego dnia⁴⁸.

Wkracza „The Donald”.

Reforma imigracyjna jako motyw przewodni kampanii prezydenckiej

Spory kongresowe dotyczące losu nielegalnych imigrantów, wykorzystujące decyzje budżetowe dla rozwiązania kwestii ustawodawczych, nie przyniosły żadnych

ustrojowe. Partie polityczne. Śladami idei Marka Sobolewskiego, red. J. Majchrowski, A. Zięba, Kraków 2015, s. 113–141.

⁴⁶ Por. komentarz K. Harkness, *op. cit.*

⁴⁷ E. Werner, *Congressional impasse over immigration, homeland security*, February 10, 2015, <http://news.yahoo.com/mcconnell-senate-stuck-over-bill-funding-homeland-dept-193718285.html> [dostęp: 09.08.2015].

⁴⁸ *White House: Obama signs homeland security funding bill*, Reuters via Yahoo! News, March 4, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-usa-congress-security-idUSKBN0M02AM20150304> [dostęp: 09.08.2015]. Por. także komentarz R. Bluey, *‘A Strategy Doomed to Failure’: Conservatives Fault GOP Leadership After Homeland Security Funding Fight*, The Daily Signal, March 6, 2015, <http://dailysignal.com/2015/03/06/strategy-doomed-failure-conservatives-fault-gop-leadership-homeland-security-funding-fight/> [dostęp: 09.08.2015].

merytorycznych rozstrzygnięć. Stany Zjednoczone wkraczały zresztą w okres prezydenckiej kampanii wyborczej i to ona miała stworzyć warunki do kontynuacji debat nad przyszłością amerykańskiej polityki imigracyjnej.

16 czerwca 2015 r. Donald Trump, amerykański bilioner, celebryta znany z *reality shows*, ogłosił oficjalnie, że będzie się ubiegać o republikańską nominację prezydencką w wyborach w 2016 r. Nazywany przez media „The Donald” (jedyny-prawdziwy Donald) wygłosił w Nowym Yorku przemówienie programowe, w którym przyrzekał, że powtórnie uczyni „Amerykę wielką”.

Jednym z istotnych punktów jego wizji „przyszłych Stanów Zjednoczonych”, tym razem zupełnie niezgodnym z generalną polityką republikanów, była zapowiedź nałożenia wyższych podatków na najbogatszych Amerykanów. Wzmocnienie amerykańskiej klasy średniej poprzez opodatkowanie najbardziej uprzywilejowanych członków społeczeństwa było skutecznym propagandowym hasłem administracji Obamy, dziwiło jednak w ustach konkurującego o republikańską nominację bilionera⁴⁹.

Decyzja Trumpa, by ubiegać się o fotel prezydencki, wzbudziła kpiące reakcje medialnych ekspertów. Wydawało się, że kandydat na prezydenta z zaczesaną na czoło blond grzywką musi wzbudzić jedynie wesołe komentarze wyborców. Oczekiwano, że ataki Trumpa na powszechnie uznawanego za bohatera narodowego, więzionego i torturowanego przez lata w Wietnamie senatora Johna McCaina wzbudzą powszechne oburzenie. „Doceniam tych bohaterów, którzy cierpieli – twierdził Trump – ale nie tych, którzy dali się złapać”⁵⁰. Reakcja na aroganckie wystąpienia Trumpa była jednak słabsza niż przypuszczali amerykańscy komentatorzy polityczni.

Fakt, że Trump zaatakował skuteczność realizowanych przez administrację prezydenta Obamy celów i programów politycznych, takich jak walka z terroryzmem i z radykalizmem islamskim, polityka wschodnioazjatycka, a w szczególności współpraca handlowa Stanów z Chinami, nie wywołał zdziwienia; krytyka aktualnych programów rządowych stanowiła od zawsze element wyborczej strategii opozycji. Tym, co odróżniało Trumpa od innych republikańskich kandydatów z Jebem Bushem na czele, był wyjątkowo agresywny i bezkompromisowy atak na amerykańską politykę imigracyjną⁵¹.

⁴⁹ Donald Trump says he's OK with raising taxes on himself, August 27, 2015, <http://news.yahoo.com/donald-trump-says-ok-raising-113423800.html> [dostęp: 2.09.2015].

⁵⁰ Komentarz E. Scotta, M. Prestona i E. Bradnera, *Defiant Trump refuses to apologize to McCain*, July 20, 2015, <http://www.cnn.com/2015/07/18/politics/donald-trump-john-mccain-war-hero/index.html> [dostęp: 9.02.2015]. Por. również artykuł S. Olsyna, *36 Donald Trump Quotes That Prove He Can't Be President*, July 7, 2015, http://www.pressroomvip.com/g/21-donald-trump-president-candidate-dumbest-quotes-ever/?utm_source=Bing&utm_medium=TrumpQuotes [dostęp: 9.02.2015].

⁵¹ Por. uwagi E. Klein w artykule: *I read Donald Trump's immigration plan, and it's even crueler than I expected*, August 20, 2015, <http://www.vox.com/2015/8/18/9171919/donald-trump-immigration-plan> [dostęp: 9.02.2015].

Program reformy imigracyjnej Trumpa skoncentrował się na kilku stosunkowo ogólnikowych założeniach⁵². Po pierwsze, „The Donald” dowodził, że Amerykanie muszą uznać, że ich interesy jako obywateli mają priorytet. Administracja, zgodnie z tym założeniem, musi zrozumieć, że „naród bez granic nie jest narodem”. Trump przyrzekał, że jako prezydent zbuduje niemożliwy do przekroczenia mur wzdłuż południowej granicy państwa i że zmusi Meksyk do pokrycia kosztów tego projektu. Oczywiście Trump nie był przygotowany do odpowiedzi na pytanie, jakie środki nacisku zmusiłyby jednego z najważniejszych handlowych partnerów Stanów do akceptacji takiego pomysłu.

Po drugie, program Trumpa zakładał, że Stany Zjednoczone muszą co najmniej potroić liczbę agentów ICE, uprawnionych do ścigania nielegalnych imigrantów i przestępstw przemytniczych. Retoryka Trumpa wskazywała niejasno, że jest to potrzebne dla ochrony konstytucji i innych praw państwa, nie wskazywała jednak, jakie środki budżetowe mogą być na ten cel przeznaczone.

Po trzecie, Trump żądał, by nielegalni imigranci z rekordem kryminalnym zostali natychmiast deportowani do krajów ich pochodzenia. Po terrorystycznym ataku w Kalifornii, w którym 2 grudnia 2015 r. zginęło 14 Amerykanów, a 22 zostało rannych, Trump ogłosił, że jako rezydent wprowadzi generalny zakaz wjazdu muzułmanów do Stanów Zjednoczonych⁵³. Konstytucyjność podobnych projektów musiała wzbudzić niepokój przywódców Partii Republikańskiej. Mimo pozornej troski o dokładne przestrzeganie konstytucji, Trump zaatakował również XIV poprawkę, uzasadniając automatyczne nadawanie obywatelstwa osobom urodzonym na terytorium Stanów.

Trump, występujący na publicznych spotkaniach w nieodłącznej czerwonej czapeczce, obrażający dziennikarzy i wyrzucający ze spotkań krytykujących go interlokutorów, wyglądał zbyt groteskowo jak na poważnego kandydata na przywódcę najpotężniejszego państwa na świecie. Okazało się jednak, że amerykański system polityczny jeszcze raz zafundował swoim obserwatorom znaczącą niespodziankę.

Wkrótce po złożeniu oświadczenia, że będzie walczył o republikańską nominację, Trump oświadczył również, że jeżeli nie uzyska poparcia swojej partii, będzie kandydatem niezależnym. Mimo niepewności dotyczących konserwatywnych przekonań „The Donalda”, jego notowania zaczęły rosnąć. Pytani o powody swojego poparcia dla Trumpa uczestnicy ankiet przedwyborczych podkreślali, że mówi on ich językiem; jego program jest prosty, a on sam, ze względu na swoją fortunę, jest nieprzekupny. W końcu sierpnia, media doniosły, że u republikańskich

⁵² Pełny tekst propozycji Trumpa został opublikowany na stronie internetowej: *Immigration Reform That Will Make America Great Again*, <https://www.donaldjtrump.com/positions/immigrationreform> [dostęp: 9.02.2015].

⁵³ Por. M. Walsh, *Would Donald Trump's proposed ban on Muslims in the U.S. be constitutional?*, December 8, 2015, <https://www.yahoo.com/politics/would-donald-trumps-proposed-ban-on-muslims-in-220425404.html> [dostęp: 12.08.2015].

wyborców Donald Trump cieszy się poparciem 40,1% ankietowanych, wyprzedzając Bena Carsona (13% poparcia) i Jeba Busha (10%)⁵⁴.

Na początku września Trump, przekonany, że sondaże potwierdzają, że ma największe poparcie wśród republikańskich kandydatów, złożył oświadczenie, że pozostaje wierny Partii Republikańskiej i nawet w wypadku partyjnej nominacji innego kandydata uzna zwycięzcę wewnątrzpartyjnych wyborów. Choć w chwili obecnej trudno przesądzić, w jakim stopniu to oświadczenie zaważy na dalszych sondażach przedwyborczych, należy zauważyć, że strategia Trumpa jest nadal bardziej skuteczna niż zakładały to wszelkie wstępne medialne prognozy.

Podsumowanie

Artykuł skoncentrował się na amerykańskich turbulencjach politycznych związanych z debatami nad reformą imigracyjną. Jest to niewątpliwie jeden z najbardziej kontrowersyjnych tematów polaryzujących amerykańską opinię publiczną. Spróbujmy jednak w kilku zdaniach podsumować nasze obserwacje tego problemu z punktu widzenia generalnej oceny mechanizmów amerykańskiego politycznego procesu decyzyjnego.

Musimy przyznać, że dwie refleksje narzucają się tu najwyraźniej. Po pierwsze, trudno nie odnotować, że współczesne zmagania dwóch amerykańskich partii przypominają do pewnego stopnia walki mistrzów wrestlingu w tym kraju. Widz zastanawia się cały czas, czy uczestniczy w zaaranżowanym przedstawieniu, czy w prawdziwej walce, w której zmaltretowany przez przeciwnika zawodnik wstaje pełen wigoru i gotowości do dalszego boju.

Po drugie, należy jednak przyznać, że mimo powtarzających się impasów politycznych amerykański system nadal działa i jego gracze są gotowi do dalszej walki. Pozostają pytania: Czy jest to zmaganie pozorowane, wynikające z samej koncepcji amerykańskiej równowagi, czy też „ścieranie się” jest ważniejsze niż sam rezultat zapasów i czy taką koncepcję systemu mieli na myśli amerykańscy Ojcowie Założyciele? Czy wigor amerykańskich polityków i ich zmagania mogą wyrównać straty społeczne będące skutkiem wspomnianych impasów, czy ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego, przykładowo, nie jest większe niż wartość amnestii imigracyjnej? Są to pytania, na które nie ma w tej chwili jednoznacznej odpowiedzi – pozostaje jedynie wniosek, że należy je cały czas stawiać.

Dyskusja nad legalnością reformy imigracyjnej uzasadnia tę refleksję. Granica oddzielająca próby wypełnienia aktami wykonawczymi luk pozostawionych przez legislaturę od taktyk mających na celu ominięcie niewygodnych regulacji Kongresu jest niewyraźna. Praktyka potwierdza więc raz za razem fakt, że ela-

⁵⁴ Por. A. Swoyer, *Donald Trump Sets Record, Hits 40 Percent in New Poll*, August 26, 2015, <http://www.breitbart.com/big-government/2015/08/26/poll-donald-trump-sets-record-hits-40-percent-in-new-poll/> [dostęp: 9.02.2015].

styczność amerykańskiej Konstytucji sprawia, że odróżnienie konstytucyjnie nieuzasadnionych aspiracji ustawodawczych egzekutywy od dyskrecjonalności interpretacyjnej ustawodawstwa jest trudne. Refleksji tej towarzyszy jednak druga, że brak pewności prawnej, kto i w jakim zakresie jest podmiotem procesu decyzyjnego w państwie, pozwala na zastąpienie regulacji prawnych przez politycznie motywowane rozwiązania. Jest to konkluzja, która musi zaniepokoić obserwatorów amerykańskiej polityki.

American presidentialism in the light of Barack Obama's immigration reform

The main purpose of this article is to bring the reader into an atmosphere of intensity created by the political disputes about the need of immigration reform in the United States. It is unquestionable that problems of the immigrants, who for decades were crossing illegally American borders, contribute to internal political turbulences in this country.

This article proceeds on the assumption, that the immigration related problems created a social „melting pot” which became one of the most serious challenges for the American policymakers. The confrontation of the President with Congress was inevitable. On the one hand, Obama's administration started to regulate the status of illegal immigrants by executive orders; on the other hand, the Congress was determined to bloc these actions as illegal attempts of the President violating the prerogatives of the legislative body. The conflict resulted in the stalemates which seriously undermined the effectiveness of the American system of checks and balances. The lack of legal certainty, a necessary component of the reliability of the democratic governments, triggered the dispute over the values of the interpretational flexibility of the Constitution of the United States.

Key words: immigration reform, immigration policy, Constitution, Congress, President, separation of powers, checks and balances, executive orders

Elżbieta Majchrowska

TTIP A WTO: SZANSA CZY ZAGROŻENIE?

Wprowadzenie

Od momentu powstania w 1995 r. Światowa Organizacja Handlu (*World Trade Organization*, WTO) odgrywa bardzo istotną rolę w kształtowaniu wielostronnego systemu handlowego. WTO zastąpiła Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) i obejmuje znacznie szerszy zakres tematyczny, a jej powołanie nie wiązało się wyłącznie z przejściem dotychczasowego dorobku GATT i eskalacją jego działalności – było rozpoczęciem nowego etapu w historii wielostronnego systemu handlowego.

Tworzenie multilateralnego systemu handlowego nie jest jednak zadaniem prostym, szczególnie w sytuacji narastającej wielobiegunowości gospodarki światowej¹. Należy podkreślić, że pojawili się też nowi liderzy: Chiny, Indie oraz Brazylia², którzy osłabili znaczenie dotychczasowych potęg handlowych: Stanów

¹ Zbyt dużym uproszczeniem byłoby dziś szacowanie trendów w polityce handlowej w oparciu o tradycyjny podział Północ–Południe. Znacząco wzrasta bowiem udział rynków wschodzących w gospodarce światowej. Same tylko gospodarki azjatyckie notowały już 28% udział w globalnym PKB w roku 2010, w porównaniu do jedynie 8% w roku 1980. Prognozuje się, że udział ten może wzrosnąć do 40% w roku 2030. Por. M.G. Plummer *The Emerging „Post-Doha” Agenda and the New Regionalism in the Asia-Pacific*, ADBI Working Paper Series, No. 384, October 2012, s. 4 i n.

² Por. *BRICs and Beyond*, The Goldman Sachs Group, Inc., 2007. Do grupy rynków wschodzących, tzw. krajów BRICs, zaliczano pierwotnie cztery kraje: Brazylię, Rosję, Indie i Chiny, z których pochodzi znaczna część światowego PKB. W marcu 2011 r. do grupy tej dołączyła

Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej. Fakt ten potwierdza sytuacja związana z działaniami zmierzającymi do zakończenia kolejnej, dziewiątej już rundy negocjacyjnej w całym systemie GATT/WTO, ale pierwszej na forum Światowej Organizacji Handlu³. Znalezienie płaszczyzny porozumienia między członkami WTO okazało się zadaniem wykraczającym poza ich możliwości, a w konsekwencji część państw skupiła się na zawieraniu handlowych umów dwu- lub kilkustronnych (*Regional trade agreements*, RTAs)⁴.

Rozczarowanie postępem w negocjacjach na forum WTO jest zatem jednym z powodów proliferacji porozumień regionalnych na całym świecie. Zwykły trend w tym zakresie można było już zaobserwować w ostatnich latach, a najwięcej porozumień o wolnym handlu powstało w Azji. Globalny impas w negocjacjach o charakterze wielostronnym spowodował, że liczba zawieranych porozumień o wolnym handlu potroiła się w ciągu ostatniej dekady, zyskując miano tzw. miski makaronu (*noodle bowl*)⁵. Przyczyną tak dynamicznie wzrastającej liczby porozumień o charakterze wzajemnych preferencji były z pewnością wspomniane już problemy związane z zakończeniem negocjacji w ramach Rundy Rozwoju. Podobnie – rozpoczęcie negocjacji w ramach Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowo-Inwestycyjnego (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) było, między innymi, odpowiedzią na tę trudną sytuację. Ponadto, do rozpoczęcia tych negocjacji istotnie przyczyniło się osłabienie pozycji USA i UE na arenie między-

Republika Południowej Afryki (*South Africa*) i grupa ta jest określana jako BRICS. Kraje te reprezentują ponad 16% udział w światowym PKB. Por. Indicators, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> [dostęp: 01.05.2015].

³ Nowa Runda formalnie rozpoczęła się 31 stycznia 2002 r. i obejmuje negocjacje w ramach: rolnictwa, usług, dostępu do rynku produktów nierolnych, handlowych aspektów praw własności intelektualnej, związku między handlem a inwestycjami, związków pomiędzy handlem a polityką konkurencji, przejrzystości w zakupach rządowych, ułatwień w handlu, antydumpingu i subsydiów, regionalnych porozumień handlowych, uzgodnień w sprawie rozstrzygania sporów, związku pomiędzy handlem a środowiskiem, handlu elektronicznego, krajów o niewielkim potencjale gospodarczym, handlu, zadłużenia i finansów, handlu i transferu technologii, współpracy technicznej, krajów najmniej rozwiniętych, specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się. Por. *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, Adopted on 14 November 2001.

⁴ W literaturze można spotkać się z zamiennym określeniem tego typu porozumień: jako regionalnych, preferencyjnych lub stref wolnego handlu (RTAs – *Regional trade agreements*, PTAs – *Preferential trade arrangements*, FTAs – *Free trade agreements*). Tymczasem WTO dokładnie precyzuje ten podział, wskazując, że porozumienia preferencyjne dotyczą preferencji jednostronnych. Natomiast porozumienia regionalne definiowane są jako wzajemne porozumienia handlowe między co najmniej dwoma partnerami, w postaci stref wolnego handlu lub unii celnych. Por. *Regional trade agreements and preferential trade arrangements*, https://www.wto.org/english/tra-top_e/region_e/rt_a_pta_e.htm [dostęp: 15.07.2015].

⁵ Wiąże się to ze znacznym zróżnicowaniem reguł pochodzenia towarów, co powoduje różne traktowanie podobnych towarów na danym rynku. Według najnowszych danych, na koniec 2014 r., w krajach azjatyckich odnotowano prawie 280 FTAs, uwzględniając zarówno te, które są już podpisane i weszły w życie, tylko podpisane, jaki i podlegające negocjacjom na różnym poziomie zaawansowania. Por. Asia Regional Integration Center, <http://aric.adb.org/fta> [dostęp: 15.07.2015].

narodowej związane z pojawieniem się nowych potęg handlowych oraz konieczność zwalczania skutków światowego kryzysu gospodarczego.

Należy zauważyć, że szczególnie w ostatnich latach, nastąpiła wyraźna fragmentaryzacja handlu globalnego, znajdująca wyraz przede wszystkim w jego regionalizacji. W ramach tworzących się nowych bloków handlowych ma miejsce szersza i bardziej kompleksowa liberalizacja handlu niż ta, która odbywa się na forum WTO. Dlatego też porozumienia te określane są często jako „WTO-plus”⁶.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty negocjacji TTIP w kontekście dalszego funkcjonowania WTO, na tle narastającej regionalizacji handlu światowego.

Impas negocjacyjny na forum WTO

Powszechnie uważa się, że wypracowanie konsensusu w ostatniej, trwającej od 2002 r. rundzie rokowań jest wyzwaniem nieporównywalnie trudniejszym niż w rundach wcześniejszych. Powodem jest wzrost liczby członków tej organizacji, którzy reprezentują odmienne interesy, oraz rozszerzenie samego zakresu negocjacji. Jak już wspomniano, pojawili się nowi liderzy: Chiny, Indie oraz Brazylia, którzy osłabili znaczenie dotychczasowych potęg handlowych. Wzrosło również zaangażowanie innych krajów rozwijających się, w stosunku do sytuacji, która miała miejsce we wcześniejszych rundach⁷. W handlu światowym zmniejszyła się rola państw – na rzecz transnarodowych korporacji. Rezultatem tych zjawisk jest ogromna trudność w pogodzeniu defensywnych i ofensywnych interesów poszczególnych grup krajów⁸. Zbyt wolny postęp w rokowaniach przypisywany jest także przyjętej formule negocjacji, czyli koncepcji jednego przedsięwzięcia i rezygnacji z kwantyfikowalnych celów negocjacji⁹. Ponadto, niektóre cele założone do osiągnięcia w Rundzie Rozwoju osiągnięto już innymi sposobami. Przede wszystkim mowa tu o obniżeniu średniego poziomu protekcji celnej – wiele krajów (m.in. Chiny, Brazylia i Indie) zredukowało cła jednostronnie (jednak głównie na towary

⁶ Por. szerzej: E. Majchrowska, *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin. Implikacje dla gospodarki światowej*, Kraków 2014, s. 214.

⁷ Obecnie większość krajów rozwijających się stała się bardziej aktywna w negocjacjach ze względu na przyjęcie strategii rozwoju otwartego. W przeszłości kraje te korzystały z KNU udzielanej przez kraje rozwinięte. Por. szerzej na ten temat: M.G. Plummer, *op. cit.*, s. 4 i n.

⁸ Warto zaznaczyć, że utworzone zostały liczne koalicje państw negocjujących w ramach trwającej rundy, w imieniu których wypowiada się koordynator grupy lub zespół negocjujący. Ma to na celu uproszczenie procesu negocjacyjnego. Obecnie można wyróżnić już 27 takich grup, np. African group, G-90, RAMs (*recently acceded members*), Cairns group, Cotton 11, G-33. Por. szerzej: *Groups in the WTO*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.pdf [dostęp: 10.07.2015].

⁹ Rezygnacja z mierzalnych (wyrażonych w wartościach liczbowych/procentowych) celów negocjacji nie wpłynęła korzystnie na dokonywanie ustaleń. Odróżnia to obecną rundę od poprzednich, w których zaraz po rozpoczęciu uzgadniano skalę redukcji cel. Por. E. Majchrowska, *op. cit.*, s. 99–100.

przemysłowe) w ramach reform gospodarczych lub/i procesów integracji regionalnej. Co więcej, w wyniku wielostronnych rokowań GATT/WTO już około połowa światowego handlu objęta jest stawkami celnymi na poziomie zera (stawka KNU, czyli dotycząca importu z krajów-członków WTO)¹⁰.

Impas negocjacyjny w trwającej rundzie został częściowo przełamany na początku grudnia 2013 r. podczas IX Konferencji Ministerialnej WTO¹¹. Okazała się ona istotna dla toczących się negocjacji, gdyż podpisana została umowa handlowa określana jako tzw. Pakiet z Bali (*Bali Package*)¹². Pakiet ten składa się z 10 porozumień dotyczących kluczowych spraw negocjacyjnych (ułatwień w handlu, rolnictwa, kwestii handlu bawełną oraz problemów krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych)¹³ i jest pierwszym globalnym układem podpisanym przez wszystkich członków WTO. Należy jednak zaznaczyć, że rozmowy nie przebiegały jednomyślnie. Tak jak do tej pory najtrudniejszym tematem negocjacyjnym okazało się rolnictwo – najbardziej sporna kwestia dotyczyła subsydiów rolnych¹⁴.

Zdaniem WTO, korzyści dla gospodarki światowej wynikające z podpisanego porozumienia wyniosą od 400 mld USD do nawet 1 bln USD, co ma być spowodowane m.in. redukcją kosztów związanych z handlem o 10–15%. Przyjęte zmiany mają wpłynąć na zwiększenie światowych obrotów handlowych oraz wzrost światowego PKB nawet o 1% rocznie¹⁵.

Dyrektor Generalny WTO podkreślił, że zawarte porozumienie jest pierwszym takim sukcesem w historii WTO, a zatwierdzenie Pakietu z Bali przywróciło organizacji prawo do miana międzynarodowej. Podpisana umowa ma być również odpowiedzią na nasilający się, od czasu rozpoczęcia światowego kryzysu go-

¹⁰ Por. *Ibidem*, s. 99 i n.

¹¹ Konferencja Ministerialna państw członkowskich to najwyższy organ Światowej Organizacji Handlu. Pełni ona wszystkie funkcje WTO i bierze odpowiedzialność za konieczne działania. Między sesjami jej funkcje sprawowane są przez tzw. Radę Generalną, która wykonuje również zadania Organu Przeglądu Polityki Handlowej i Organu Rozstrzygania Sporów. Por. WTO: 2012 News Items: *Bali Ministerial to be held 3–6 December 2013*, General Council, 11 December 2012.

¹² Najbardziej istotna z całego przyjętego pakietu jest umowa dotycząca ułatwień w handlu (m.in. przyspieszenia i uproszczenia procedur celnych) oraz związana z ograniczeniem subwencji eksportowych. Pakiet umów zawiera również zapisy dotyczące wsparcia dla krajów najsłabiej rozwiniętych, związane m.in. z redukcją ceł importowych, oraz kwestii dotacji dla rolników z krajów rozwijających się, co ma umożliwić im sprostanie konkurencji na rynku światowym. Ważnym elementem pakietu jest ponadto reforma dotycząca biurokracji oraz formalności celnych, co ma wpłynąć istotnie na ułatwienia w handlu światowym.

¹³ *The Bali Ministerial Declaration*, World Trade Organization, WT/MIN/DEC/W/1/Rev.1, 7 December 2013.

¹⁴ Przykładem może być stanowisko Indii, które odrzucały zapisy dotyczące krajów rozwijających się, związane z subwencjami państwowymi na rezerwy żywnościowe, które mają być dozwolone jedynie w czteroletnim okresie przejściowym. Por. WTO: 2013 News Items, 5–7 December 2013, Ninth WTO Ministerial Conference, *Days 3, 4 and 5: Round-the-clock consultations produce 'Bali Package'*.

¹⁵ *Ibidem* oraz *The World Trade Organization, Doha Delivers*, *The Economist*, December 9, 2013.

spodarczego, protekcjonizm¹⁶. Podjęte decyzje są z pewnością milowym krokiem w kierunku zakończenia Rundy Rozwoju z Doha, a wdrożenie Pakietu z Bali jest kluczowe dla potwierdzenia wiarygodności wielostronnego systemu handlowego w ramach WTO. Należy jednak zaznaczyć, że podpisane porozumienie musi zostać jeszcze ratyfikowane przez wszystkich członków WTO¹⁷.

Przedłużające się negocjacje w ramach trwającej Rundy Rozwoju już zapewniły jej miano najdłuższej rundy negocjacyjnej w ramach całego systemu GATT/WTO. Do czasu zakończenia IX Konferencji Ministerialnej trudno było powiedzieć, czy kryzys zostanie ostatecznie zażegnany i WTO zbliży się do podpisania korzystnej dla wszystkich umowy handlowej, godzącej interesy gospodarcze partnerów i umożliwiającej szeroką współpracę na rynku światowym. Należy jednak mieć nadzieję, że tak właśnie będzie i utwierdzimy się w przekonaniu, że WTO jest w stanie funkcjonować przy udziale ponad 160 członków. Liczba ta odzwierciedla coraz większe znaczenie WTO dla gospodarki światowej i obejmuje już prawie 98% światowego handlu. Ustalenia IX KM, po podpisaniu i wejściu w życie, będą z pewnością miały pozytywny wpływ na zakończenie negocjacji w ramach Rundy z Doha. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że niepowodzenie negocjacji w ramach Rundy Rozwoju już powoduje, że na pierwszy plan wysuwają się umowy bilateralne lub regionalne, których uczestnicy oczekują dalszej liberalizacji handlu. Bez wątplenia potwierdza to fakt, że w kwietniu 2015 r. WTO odnotowała łącznie aż 612¹⁸ notyfikacji dotyczących RTAs, z czego 406 weszło w życie i obowiązuje¹⁹. Co więcej, zgodnie z raportem WTO wszyscy członkowie tej organizacji (oprócz Mongolii) należą do co najmniej jednego porozumienia handlowego²⁰. Trend ten ma wyraźną tendencję narastającą, szczególnie z powodu wielu RTAs aktualnie podlegających negocjacjom. Należy też podkreślić, że 90% wszystkich RTAs stanowią strefy wolnego handlu (FTAs) oraz umowy o charakterze częściowych preferencji, co oznacza, że tylko niektóre towary (lub sektory) są objęte preferencjami (*partial scope agreements*). Pozostałe 10% przypada na unie celne.

¹⁶ Por. *World back in WTO*, Ministerial Conferences, Statements from the closing session, Statement by Mr Roberto Azevêdo, Director-General – WTO, WTO 2013.

¹⁷ Członkowie WTO nie zdołali w terminie ratyfikować umowy z Bali, która miała potwierdzić wiarygodność organizacji (termin przygotowania do ratyfikacji zasadniczej części Pakietu z Bali upłynął z końcem lipca 2014 r.). W znacznej mierze przyczyniło się do tego stanowisko Indii. Pod koniec 2014 r. członkowie WTO zebrali się ponownie, aby potwierdzić konieczność wdrożenia umowy. Wyznaczono kolejny termin, przypadający na połowę 2015 r. Ostatecznie rozmowy zostały przesunięte na kolejną Konferencję Ministerialną WTO. Por. *Post-Bali Work*, WT/L/941, 28 November 2014, General Council, WTO.

¹⁸ Umowy dotyczące handlu towarami i usługami są liczone oddzielnie.

¹⁹ Por. *Regional trade agreements*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm [dostęp: 25.06.2015].

²⁰ Obrazuje to mapa B.1 *Membership in PTAs in force, 2010, notified and non-notified PTAs, by country*, [w:] *World Trade Report 2011, The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, World Trade Organization 2011, s. 58. Por. także: *Asian Economic Integration Monitor*, Asian Development Bank, March 2013, s. 2 i n.

WTO a regionalne porozumienia handlowe

Stale wzrastająca liczba RTAs jest cechą wyróżniającą obecny handel międzynarodowy. Członkowie WTO, którzy w nich uczestniczą, są obligowani do informowania organizacji o nowo utworzonych porozumieniach²¹.

Należy podkreślić, że WTO dopuszcza możliwość uczestnictwa członków organizacji w takich porozumieniach. Związane jest to z generalną zasadą WTO, czyli Klauzulą Największego Uprzywilejowania i uznawaniem od niej pewnych wyjątków, z których najistotniejszy umożliwia tworzenie stref wolnego handlu oraz unii celnych na zasadach preferencyjnych dla ich członków przy respektowaniu warunków art. XXIV GATT²². Do najważniejszych z nich należą zapisy mówiące, że celem stref wolnego handlu czy unii celnych powinno być wprowadzenie ułatwień w handlu pomiędzy członkami tych stref czy unii, a jednocześnie dążenie do nietworzenia nowych przeszkód w handlu z pozostałymi członkami WTO. Innymi słowy, integracja regionalna powinna uzupełniać wielostronny system handlowy, a nie mu zagrażać²³.

Mimo że porozumienia regionalne wydają się sprzeczne z zasadami WTO, istotna jest tu z pewnością opinia samej organizacji, która podkreśla, że porozumienia te mogą wspierać wielostronny system handlowy. RTAs umożliwiają bowiem grupie krajów negocjowanie zasad oraz zobowiązań, które wychodzą poza zakres negocjacji wielostronnych. W rezultacie, niektóre z nich utorowały drogę porozumieniom wielostronnym na forum WTO²⁴.

Wydaje się zatem, że WTO jest świadoma wzrastającej tendencji do regionalizmu i zdaje sobie sprawę z problemów, które może on powodować dla globalnego systemu handlowego. Regionalizm tworzy kilka nowych wyzwań dla WTO, ale najważniejsze z nich odnosi się do wyjątku dopuszczanego przez wspomniany już art. XXIV GATT (wyjątku od KNU): jeśli więc właściwie każdy członek organizacji uczestniczy w co najmniej jednym porozumieniu, można stwierdzić, że mamy do czynienia z sytuacją, kiedy wyjątek już stał się regułą. Pojawia się zatem

²¹ Por. *Regional trade agreements: The WTO's rules*, https://www.wto.org/english/tra-top_e/region_e/regrul_e.htm [dostęp: 21.07.2015].

²² Oprócz wspomnianego artykułu do wyjątków takich można też zaliczyć tzw. *Enabling Clause* odnoszącą się do PTAs w handlu towarami między krajami rozwijającymi się oraz art. V GATS dotyczący RTAs w zakresie handlu usługami zarówno w przypadku krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się.

²³ Por. *Regionalism: friends or rivals?*, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/beyl_e.htm [dostęp 22.07.2015].

²⁴ Chodzi tu głównie o kwestie dotyczące usług, własności intelektualnej, inwestycji i polityki konkurencji.

pytanie, jak przekonywająca i ważna jest KNU, będąca nadrzędną zasadą WTO. Bez względu na argumentację, że zarówno poziom stawek celnych, jak i innych ograniczeń handlowych jest znacznie niższy niż w poprzednich dekadach, mamy do czynienia z naruszeniem zasady niedyskryminacji w stosunku do partnerów pozostających poza ugrupowaniem²⁵.

Transatlantyckie Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne (TTIP)

Jednym z najbardziej istotnych negocjowanych obecnie porozumień o wolnym handlu jest Transatlantyckie Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), gdyż może ono zasadniczo zmienić układ sił w handlu międzynarodowym oraz wpłynąć na kształt rozmów prowadzonych na forum WTO w ramach trwającej Rundy Rozwoju z Doha.

Negocjacje w ramach TTIP rozpoczęły się w czerwcu 2013 r., natomiast ich zakończenie planowane było pierwotnie już na rok 2014²⁶. Ma ono na celu eliminację barier w handlu między USA i UE (które reprezentują łącznie prawie 50% światowego PKB i 1/3 światowego handlu), zwłaszcza w zakresie polityki handlowej oraz ograniczeń inwestycyjnych. Podstawowe cele porozumienia to: dalsza liberalizacja dostępu do rynków wewnętrznych, zniesienie barier inwestycyjnych, eliminacja barier pozataryfowych utrudniających przepływ towarów oraz ceł we wzajemnym handlu. Istotna jest również kwestia eliminacji różnic w przepisach i standardach²⁷.

Wśród głównych celów inicjatywy transatlantyckiej wymienia się:

- wzmocnienie współpracy gospodarczej na wzór więzi polityczno-militarnych, tzw. „gospodarcze NATO”,
- dążenie do przełamania w USA i UE negatywnych skutków światowego kryzysu finansowego oraz tendencji recesyjnych,
- pobudzenie wielostronnej liberalizacji handlu,
- uzyskanie lepszych argumentów w geoeconomicznej walce o wpływy z kluczowymi rynkami wschodzącymi, szczególnie z Chinami²⁸.

Według oceny Komisji Europejskiej PKB zarówno gospodarki USA, jak i UE może istotnie wzrosnąć (odpowiednio o 0,4% i 0,5%), szczególnie dzięki intensyfikacji transatlantyckiej wymiany handlowej. Z przeprowadzonych analiz wynika, że amerykański eksport do UE może wzrosnąć nawet o 37% w ciągu roku,

²⁵ Por. M.G. Plummer, *op. cit.*, s. 6.

²⁶ Termin ten nie został dotrzymany, trwają jednak intensywne negocjacje i planuje się szybkie ich zakończenie.

²⁷ Por. *Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained*, European Commission, September 2013.

²⁸ T. Płaszewski, *Perspektywy transatlantyckiej strefy wolnego handlu*, [w:] *Współpraca transatlantycka. Aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne*, red. J. Fiszer, P. Olszewski, B. Pi-skorska, A. Podraza, Warszawa 2014, s. s. 140–144.

a unijny eksport do USA – o 28%. Szczególne korzyści po podpisaniu omawianego porozumienia mają odnieść sektory: produktów metalowych (wzrost eksportu o około 12%), przetworzonej żywności i chemikaliów (o 9%), produktów i urządzeń transportowych (o 6%) oraz samochodów (aż o 40%)²⁹.

Zgodnie z założeniami, wszystkie cła mają zostać zniesione – zdecydowana większość w momencie wejścia w życie umowy, a pozostałe w możliwie najkrótszym czasie, oczywiście wyłączając z tego cła na towary najwrażliwsze³⁰. Generalnie jednak uważa się, że eliminacja cel w handlu między UE a USA nie przyczyni się do osiągnięcia spektakularnych efektów handlowych – obowiązujące średnie stawki celne już są niskie, szczególnie te dotyczące towarów przemysłowych, które dominują w dwustronnej wymianie handlowej (w UE – 4,2%, w USA – 3,2%)³¹. Należy jednak podkreślić, że handel między UE i USA utrudniają zasadniczo bariery pozataryfowe.

Dlatego – jeśli negocjacje TTIP zakończą się sukcesem – zarówno USA, jak i UE mogą oczekiwać znaczących korzyści gospodarczych. I nie będą one raczej wynikały z jednorazowego usunięcia pozostałych stawek celnych, ale z zakładanego ciągłego wzrostu konkurencyjności.

Ważny jest też fakt, że w związku z podpisaniem porozumienia korzyści mogą odnieść również partnerzy handlowi USA i UE, chociaż tu zdania są podzielone i istnieją jednocześnie obawy co do ostatecznego ukształtowania się tej sytuacji. Jeśli chodzi o pozytywny aspekt, wzrost gospodarczy po obu stronach Atlantyku oznacza więcej zakupów z krajów trzecich. Ponadto, zakładane harmonizowanie przepisów ma wpłynąć na obniżkę kosztów prowadzenia wymiany handlowej. Z drugiej strony partnerzy handlowi zarówno USA, jak i UE – m.in. Chiny, Turcja czy Meksyk – są poważnie zaniepokojeni, że wzmocnione więzi w ramach TTIP mogą przyczynić się z kolei do zwiększenia kosztów ich wymiany handlowej. Obawy ze strony partnerów handlowych USA i UE wydają się w pełni uzasadnione: może się okazać, że napotkają oni nowe uregulowania, a nie będą w żaden sposób uczestniczyli w ich przygotowaniu. Co więcej, mogą napotkać dwa zestawy regulacji, jeśli USA i UE zgodzą się na akceptację własnych różnic.

²⁹ Trzeba podkreślić, że w analizach przyjmowano mniej lub bardziej ambitne scenariusze przy szacowaniu potencjalnych skutków gospodarczych. Por. *Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained...*, s. 2–3.

³⁰ *Final Report. High Level Working Group on Jobs and Growth*, February 11, 2013, s. 3, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf [dostęp: 16.07.2015].

³¹ Średnie stawki celne są niskie, jednak wartość uśredniona nie pokazuje zdecydowanych różnic odnoszących się do poszczególnych towarów. Zdarzają się sytuacje, że cła UE i USA różnią się znacznie nawet w odniesieniu do tego samego towaru, np. na samochody cło UE na przywóz z USA wynosi 10%, cło USA na przywóz z UE wynosi 2,5%; na przywożone wagony kolejowe USA nakłada cło w wysokości 14%, cło na ich przywóz z USA do UE wynosi tylko 1,7%. Przykładem z innej grupy towarowej mogą być również niewspółmiernie wysokie, wręcz uniemożliwiające handel amerykańskie cła: wynoszące prawie 140% na niektóre przetwory mleczne czy ponad 130% na orzeszki ziemne. Por. *Inside TTIP*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, s. 12 oraz *World Tariff Profiles 2013*, WTO ITC UNCTAD, s. 170.

Wydaje się, że najbardziej istotne są tu kwestie dotyczące standaryzacji³²: jeśli powstaną nowe standardy, partnerzy handlowi będą musieli ich przestrzegać i się do nich dostosować, mimo że nie uczestniczyli w ich tworzeniu. Trzeba zaznaczyć, że w wielu obszarach USA i UE nie będą harmonizować tych zasad, tylko zwyczajnie przyjmą je nawzajem (*accept each other's standards*). Jest to procedura określana jako zasada wzajemnego uznawania (*mutual recognition*). Kraje trzecie mogą zatem napotkać dwa zestawy standardów, co będzie stawiało je w niekorzystnej sytuacji pod względem konkurencyjności. Istnieją jednak obawy, że zaniechanie na tym polu mogłoby z kolei doprowadzić do wyznaczania standardów właśnie przez aktywne rynki wschodzące³³.

Pozostaje również kwestia regulowania przez umowę TTIP tych problemów, które są istotne dla światowego handlu, ale nie są obecnie nigdzie przedmiotem negocjacji. Niektóre z nich mogą dotyczyć w zdecydowanie większym zakresie rynków wschodzących niż krajów rozwiniętych (np. sprawa przedsiębiorstw państwowych (*state-owned enterprise*, SOE), prawa pracy, ochrona środowiska³⁴). Pewnym rozwiązaniem mogłyby być konsultacje z szczególnie istotnymi partnerami podmiotów umowy TTIP, np. Meksykiem czy Turcją, lub otwarcie porozumienia dla krajów trzecich w pewnym okresie po jej podpisaniu.

Podkreśla się, że wynikające z negocjowanej umowy korzyści dla UE i USA nie będą uzyskane kosztem krajów spoza porozumienia, a liberalizacja handlu między USA i UE wpłynie pozytywnie na handel międzynarodowy. Konkurencyjność międzynarodowa UE oraz USA ma zatem przekładać się na innych partnerów, co z kolei ma dać impuls do dostosowania się przez nich do już wypracowanych standardów. To stwarza mechanizm transmisji korzyści na gospodarkę światową³⁵. Podkreślić należy również fakt, że negocjacje te rozpoczęły się w okresie kryzysu gospodarczego, co może sprawić, że TTIP wykreuje nowe możliwości dla rozwoju handlu i przyspieszy powolne ożywienie gospodarki światowej.

Pojawiają się również opinie, że kontekst geostrategiczny negocjowanego porozumienia TTIP jest nawet bardziej istotny od celów ekonomicznych, a umowa, która ma zasadniczo charakter gospodarczy, będzie miała wydźwięk polityczny i również w tym aspekcie zbliży do siebie partnerów porozumienia. To może w istotny sposób wpływać na kształtowanie przez nich światowego porządku w XXI w. Dlatego też TTIP ma być reakcją na intensywny rozwój i wzrost zna-

³² Przykładem może być tu problem dostosowywania amerykańskich samochodów do europejskich norm bezpieczeństwa, w tym np. barwa kierunkowskazów czy ustawienie świateł mijania.

³³ K. Barysch, M. Heise, *Will TTIP Harm the Global Trading System?*, YaleGlobal, January 9, 2014, <http://yaleglobal.yale.edu/content/will-ttip-harm-global-trading-system> [dostęp: 15.06.2015].

³⁴ Chodzi tu głównie o nowe rozwiązania proekologiczne, rewitalizację obszarów przemysłowych, zmniejszenie emisji zanieczyszczeń oraz poprawę jakości wody pitnej.

³⁵ *TTIP: Szanse i wyzwania dla biznesu. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*, wrzesień 2013, s. 9–11.

czenia (również politycznego) na świecie nowych mocarstw wschodzących. Nie można pominąć również kontekstu bieżących stosunków z Rosją – TTIP ma być próbą demonstracji zgodnego stanowiska USA i UE również w tej kwestii³⁶.

Istnieje kilka powodów opóźnienia w zakończeniu negocjacji Partnerstwa Transatlantyckiego. Jest to z pewnością zarówno odmienność systemów polityczno-prawnych partnerów, jak i pewna asymetria oczekiwań co do ostatecznego wyniku negocjacji³⁷. Jednak wydaje się, że bardzo duży wpływ na tę sytuację ma również polityka Stanów Zjednoczonych, a w szczególności tzw. zwrot w stronę Azji (*pivot to Asia*), który realizowany jest zasadniczo poprzez negocjowanie kolejnej umowy handlowej, a mianowicie Partnerstwa Transpacyficznego (*Trans-Pacific Partnership*, TPP)³⁸. TTIP ma być właśnie swoistą przeciwwagą dla amerykańskiego zaangażowania w rejonie Azji-Pacyfiku.

TTIP a WTO

Mimo że, zgodnie z założeniami, porozumienie TTIP nie ma przeciwstawiać się regułom WTO, a stworzyć nowe szanse dla wdrażania zasad i pogłębiania współpracy na forum organizacji, można przypuszczać, że będzie miało wpływ zarówno na strukturę handlu międzynarodowego, jak i na przebieg negocjacji w ramach trwającej Rundy Rozwoju. Wynika to z faktu, że wymiana handlowa między UE a USA spadła niemal o połowę w latach 1990–2012 (z 22% do 11,5%), podczas gdy zarówno wymiana UE, jak i USA z innymi krajami, np. Chinami, istotnie wzrosła. Przykładowo, ze względu na fakt, że UE jest największym partnerem handlowym Chin, wdrożenie założeń TTIP może wpłynąć w negatywny sposób na relacje handlowe między nimi. Obawy te wynikają z pojawiających się już w strefach wolnego handlu efektów kreacji oraz przesunięcia handlu. Ze względu na ograniczenie lub eliminację barier w handlu między UE i USA należy spodziewać się wzrostu wzajemnych obrotów handlowych i wielkości dwustronnej wymiany (efekt kreacji

³⁶ Por. *Ships that pass in the night*, The Economist, December 13, 2014.

³⁷ Istotną kwestią sporną jest np. całkowicie odmienne podejście do problemu żywności: europejskie rolnictwo ekologiczne i wielu producentów vs. amerykańska żywność (modyfikowana genetycznie), wytwarzana na olbrzymich farmach.

³⁸ Negocjacje w ramach TPP (które jest drugim po TTIP największym negocjowanym obecnie porozumieniem o wolnym handlu) rozpoczęto formalnie w marcu 2010 r., natomiast planowano pierwotnie sfinalizować je do końca 2013 r. Udało się to dopiero dwa lata później, w październiku 2015 r. Obecnie umowa czeka na zatwierdzenie przez rządy poszczególnych państw. Motywacji do rozpoczęcia rozmów należy szukać w zainteresowaniu USA regionem Azji-Pacyfiku. W porozumieniu uczestniczy 12 krajów. Są to: USA, Kanada, Meksyk, Chile, Peru, Japonia, Singapur, Wietnam, Malezja, Brunei oraz Australia i Nowa Zelandia. Kraje te reprezentują łącznie niemal 40% światowego PKB i prawie 25% światowego eksportu towarów. Por. *Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, The Office of the United States Trade Representative (USTR), <http://www.ustr.gov> [dostęp: 15.06.2015] oraz A.P. Petri, M. Plummer, F. Zhai, *TPP Assessment Study*, Peterson Institute for International Economics, October 2010.

handlu). Procesowi temu będzie towarzyszył drugi z efektów, czyli efekt przesunięcia handlu, który powoduje, że import dokonywany do tej pory z krajów trzecich będzie zastąpiony wymianą w ramach nowego ugrupowania. Efekt ten może odnosić się bezpośrednio do głównych partnerów handlowych zarówno USA, jak i UE. W wyniku powstania TTIP wymiana handlowa UE i USA z nimi może ulec ograniczeniu na rzecz wymiany dwustronnej w ramach nowej strefy wolnego handlu. Podsumowując, w następstwie intensyfikacji wymiany handlowej między UE i USA, mogą pojawić się zmiany w kierunkach przepływów handlowych, czego koszty mogą ponieść kraje spoza ugrupowania, np. Chiny, Turcja czy Meksyk³⁹.

Jeśli chodzi o wpływ tworzenia nowych porozumień handlowych, szczególnie TTIP, na dalsze funkcjonowanie WTO, możliwe są dwa scenariusze. Z jednej strony, wynegocjowanie przez USA i UE ułatwień w handlu w ramach tego porozumienia może spowodować, że nie będą one zainteresowane przyspieszeniem negocjacji w ramach Rundy Rozwoju, gdyż uzyskają wzajemne korzyści w handlu na innym forum. Z drugiej jednak – wynegocjowane już ułatwienia w handlu w ramach TTIP mogą zostać przeniesione pośrednio do negocjacji w ramach WTO, co może zdynamizować trwające rozmowy i przyspieszyć zakończenie rokowań w ramach trwającej rundy (tym bardziej że zakłada się bardzo szybkie zakończenie negocjacji w ramach TTIP). Sytuacja ta powinna wyjaśnić się w 2016 r.

Należy również podkreślić, że równolegle do porozumienia TTIP w gospodarce światowej toczy się wiele innych istotnych rokowań, zarówno bilateralnych, jak i obejmujących większą liczbę partnerów, w skład których wchodzi zarówno USA, jak i UE. Przykładem może być wspomniane już TPP czy liczne umowy negocjowane przez Unię Europejską, która w miarę rozwoju innych krajów i osłabienia swojej pozycji jako jednego z liderów w handlu światowym zaczęła zacieśniać współpracę nie tylko z krajami rozwiniętymi, ale też z rynkami wschodzącymi⁴⁰.

Czy zatem powstawanie nowych, zwłaszcza dużych bloków handlowych może być zagrożeniem dla wielostronnego systemu handlowego? Czy istnieje zagrożenie podzielenia gospodarki światowej na regionalne bloki handlowe, które – w trudnej do określenia perspektywie czasowej – zepchną ostatecznie WTO na boczny tor?

Szukając odpowiedzi na to pytanie, należy zwrócić uwagę szczególnie na fakt, że TTIP jest pewnego rodzaju skutkiem problemów, z którymi boryka się WTO, a nie ich przyczyną. Chodzi głównie o trwający przez lata impas negocjacyjny, przełamany tylko częściowo poprzez Pakiet z Bali. WTO nie zaktualizowała wystarczająco swoich zasad od momentu powstania, a kraje poszukują nowych rozwiązań w celu intensyfikacji wymiany handlowej⁴¹.

³⁹ Por. E. Majchrowska, *op. cit.*, s. 215.

⁴⁰ Chodzi tu przykładowo o negocjacje UE o zacieśnieniu współpracy z Chinami, a także z krajami Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN).

⁴¹ Problemy WTO sięgają jednak dużo głębiej: dotyczą nowych technologii, które zmieniają handel międzynarodowy, oraz wspomnianego już wzrostu nowych potęg gospodarczych. Spraw-

Należy jednak podkreślić, że cechą charakterystyczną tworzących się obecnie bloków handlowych o kluczowym znaczeniu, szczególnie TTIP czy TPP, jest fakt, że w ich składzie nie znajdziemy żadnej dużej gospodarki wschodzącej, takiej jak Chiny czy Brazylia. Z drugiej strony do również istotnego Regionalnego Wszechstronnego Partnerstwa Gospodarczego⁴² nie są z kolei włączone ani USA, ani UE. Powoduje to, że nie powstaje żadne istotne porozumienie, które obejmowałoby zarówno UE, jak i USA i jedną lub więcej dużych gospodarek wschodzących. To właśnie przekłada się na niezdolność tych krajów do zakończenia negocjacji na forum WTO⁴³.

Istotna jest również kwestia sporów handlowych, które toczą się między USA a UE na forum WTO od wielu lat. Są one jednym z najważniejszych czynników wpływających na poszukiwanie kompromisu między partnerami na forum wspomnianych już negocjacji. Większość RTAs nie przypomina skutecznością WTO w egzekwowaniu zobowiązań dotyczących dostępu do rynku, dlatego spory przenoszone są często na forum organizacji. Zatem ekspansja RTAs, które posiadają własne, skuteczne mechanizmy rozwiązywania sporów, mogłaby przyczynić się do zmniejszenia znaczenia tego mechanizmu w ramach WTO. To z kolei mogłoby wpłynąć na osłabienie systemu wielostronnego, gdyż system rozstrzygania sporów WTO jest fundamentalnym elementem gwarantującym przewidywalność i bezpieczeństwo systemu handlowego.

Wydaje się ponadto, że tworzące się RTAs wpływają w pewien sposób negatywnie na decyzje uczestników tych porozumień, jeśli chodzi o wielostronną liberalizację handlu⁴⁴, co z kolei wpływa na kraje trzecie, pozostające poza tymi ugrupowaniami. W efekcie, działania te przyczyniają się do pogłębiania faktycznych podziałów gospodarczych na arenie międzynarodowej i to jest z pewnością pejoratywny wymiar procesu regionalizacji światowego handlu. Ten niekorzystny wymiar wiąże się też z pewną specyfiką szczególnie dużych tworzących się bloków, takich właśnie jak TTIP – ich wpływ na wielostronny system handlowy będzie w dużej mierze zależał od tego, czy będą one otwarte dla nowych członków pewien czas po podpisaniu, czy też nie.

nie działająca organizacja o charakterze globalnym powinna być jednak najważniejsza dla każdego uczestnika światowej wymiany handlowej.

⁴² Regionalne Wszechstronne Partnerstwo Gospodarcze (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP) ma być przeciwwagą dla TPP. W jego skład wchodzi 10 krajów ASEAN, Australia, Chiny, Indie, Japonia, Korea Południowa oraz Nowa Zelandia. Niemniej jednak Chiny „analizują” porozumienie TPP, gdyż są świadome, że brak wpływu na kształtowanie się dwóch największych FTAs, w których uczestniczą USA, nie jest dla nich zjawiskiem korzystnym. Por. *Trade, partnership and politics*, The Economist, August 24, 2013.

⁴³ B. Hoekman, *The WTO won't be killed by all these regional trade*, June 15, 2014, <http://europesworld.org/2014/06/15/why-the-wto-wont-be-killed-by-all-these-regional-trade-deals/> [dostęp: 22.06.2015].

⁴⁴ Można spotkać się z opiniami, że USA i UE nie są szczególnie zainteresowane ożywianiem wielostronnych negocjacji handlowych, gdyż stosunki dwustronne wydają się dla nich dużo bardziej efektywne. Por. *EU takes a bad trade gamble against US*, China Daily, 07.23.2013, s. 9.

Czy zatem utworzenie TTIP może wyłączyć z gry kraje rozwijające się, które stanowią obecnie większość członków WTO? Wydaje się, że powrót do skutecznych negocjacji może nastąpić dopiero wówczas, kiedy większość rozwijających się państw-członków WTO będzie miała możliwość podejmowania istotnych decyzji i wpływania na funkcjonowanie organizacji w gospodarce światowej.

Mówiąc o dwóch możliwych scenariuszach dotyczących wpływu na wielostronny system handlowy, trudno oprzeć się wrażeniu, że TTIP ma inny wymiar niż pozostałe tworzące się obecnie bloki handlowe (np. TPP), i trudno stwierdzić jednoznacznie, który okaże się prawdziwy. Chodzi tu głównie o wspomniany już kontekst geopolityczny, ponowne „scalanie” się potęg zachodnich, co może wiązać się z tym, że członkowie TTIP nie będą szczególnie zainteresowani negocjacjami wielostronnymi, przynajmniej przez pewien czas, a to i tak może odbić się negatywnie na rokowaniach na forum WTO. Zepchnięcie tych dawnych potęg na boczny tor przez coraz silniejsze rynki wschodzące, ale też ich brak woli zakończenia negocjacji wielostronnych nie wróży dobrze WTO. Wydaje się, że inaczej patrząc na ten proces kraje rozwijające się (także negocjujące inne porozumienia), które na forum negocjacji wielostronnych mogą mieć jeszcze do uzyskania wiele korzyści, szczególnie ze względu na przyjęty główny cel Rundy Rozwoju, określany jako intensywniejsza integracja w struktury światowego handlu krajów rozwijających się oraz wspieranie ich w walce z ubóstwem⁴⁵.

Można jednak przypuszczać, że ze względu na specyfikę i pewną wyjątkowość, wynikającą z omówionych wcześniej kwestii, TTIP może okazać się pewnego rodzaju koniem trojańskim dla WTO, zdecydowanie bardziej niż którekolwiek inne negocjowane porozumienie. Odbudowujące swoją dawna potęgę gospodarki zachodnie mogą zwyczajnie nie być zainteresowane negocjacjami na forum WTO przez dłuższy czas, co może utrudnić zakończenie rokowań i okazać się dużym problemem dla WTO.

Mimo że wśród głównych przyczyn rozpoczęcia negocjacji w ramach TTIP wymienia się również ożywienie negocjacji na forum WTO, trudno oprzeć się wrażeniu, że poprzez inicjatywę TTIP USA i UE mogą skupić się wyłącznie na sobie i odłożyć w czasie również możliwość dopuszczenia innych krajów do porozumienia tak, aby przywrócić swoje dawne znaczenie, co też może przełożyć się na przedłużenie impasu na forum WTO.

Można bowiem zauważyć pewne odsunięcie się przyszłych członków TTIP od negocjacji wielostronnych. Pojawiają się opinie, że oficjalnie UE traktuje podpisywane porozumienia dwustronne jako torującą drogę do powrotu ku systemowi wielostronnemu. Jednak oczywiste jest, że tendencje do zawierania porozumień dwu- lub kilkustronnych nasilają się, gdy system negocjacji wielostronnych słabnie. Po kolejnym załamaniu rozmów na forum Rundy z Doha w 2008 r. UE okazała się niezdolna do przywrócenia negocjacji i zachęcenia do rozmów zarówno USA, jak i Chin oraz Indii. Co więcej, można spotkać się z opiniami, że zupełnie

⁴⁵ Por. E. Majchrowska, *op. cit.*, s. 105.

zrezygnowała nawet z podjęcia takiej próby. Z drugiej strony, również od 2008 r. można dostrzec zmianę w polityce handlowej Stanów Zjednoczonych polegającą na celowej rezygnacji z wspierania wielostronnych rokowań na forum WTO na rzecz dążenia do powstrzymania ekspansji Chin⁴⁶ poprzez dwutorową strategię: porozumienie TPP oraz TTIP. Powód tej zmiany jest prosty: USA nie mają już takiej władzy, aby wyznaczać zasady globalnego systemu handlowego⁴⁷.

Nie bez znaczenia w kontekście omawianych problemów pozostaje fakt, że negocjacje TTIP rozpoczęły się miesiąc po wyborze Roberto Carvalho de Azevêdo na Dyrektora Generalnego WTO⁴⁸. Zmiana na tym stanowisku na byłego przedstawiciela Brazylii przy WTO może okazać się w obecnym momencie bardzo korzystna dla dalszego funkcjonowania organizacji i wzmocnienia słabszej w ostatnim czasie pozycji WTO. Wiąże się to z silnym poparciem krajów rozwijających się (w tym Chin, podobnie jak Brazylii jako członka BRICS) dla nowego szefa WTO, co może przyczynić się do ożywienia negocjacji⁴⁹. Jednak również ta sytuacja wydaje się potwierdzać, że negocjacje TTIP to przede wszystkim próba przywrócenia w gospodarce światowej dawnej pozycji krajom zachodnim.

Z tych właśnie względów może okazać się, że akurat w przypadku TTIP bardziej prawdopodobny będzie scenariusz związany z zagrożeniem dla WTO. Zatem wpływu wszystkich tworzących się bloków nie można generalizować, gdyż każdy z nich może inaczej oddziaływać na przebieg Rundy z Doha oraz na strumienie światowego handlu.

Podsumowanie

Można spotkać się z opiniami, że Światowa Organizacja Handlu nie spełniła oczekiwań społeczności międzynarodowej, a skutecznie realizowany proces liberalizacji handlu nie sprostął bieżącej sytuacji na rynku światowym. Pozytywnym aspektem, wysyłającym sygnał, że WTO pozostaje ważnym forum kształtującym zasady handlu międzynarodowego w XXI w., jest z pewnością porozumienie przy-

⁴⁶ Chiny, budujące swoją pozycję mocarstwa na arenie międzynarodowej próbują podkreślać, że są głównym graczem w Azji. USA dążą z kolei do obrony swojej globalnej pozycji m.in. poprzez przyjętą strategię „zwrotu w stronę Azji”.

⁴⁷ *EU takes a bad trade gamble against US...*, s. 9.

⁴⁸ Na specjalnym posiedzeniu 14 maja 2013 r. Rada Generalna zatwierdziła wybór brazylijskiego ambasadora Roberto Carvalho de Azevêdo na Dyrektora Generalnego WTO, który rozpoczął sprawowanie urzędu 1 września 2013 r. Por. WTO: 2013 News Items, *General Council appoints Azevêdo as next Director-General, Lamy pledges smooth transition*, General Council, 14 May 2013.

⁴⁹ O pewnym ożywieniu negocjacji mówiono po podpisaniu Pakietu z Bali. Niemniej jednak nowy DG przejął stery organizacji w trudnym momencie: w okresie kiedy wzrost obrotów handlowych znajdował się na najniższym poziomie od 1981 r. i odrodziły się tendencje protekcyjnistyczne w handlu światowym. A gospodarka światowa potrzebuje silnej organizacji, która będzie wspierała kraje w takiej sytuacji.

jęte podczas IX KM. Najważniejsze byłoby jednak pozytywne zakończenie Rundy z Doha⁵⁰. Bez wątpienia ostatnia dekada nie była najlepszym okresem funkcjonowania WTO, a jej pozycja jest dziś zdecydowanie słabsza niż jeszcze w końcu ubiegłego stulecia. Mimo to wydaje się, że sukcesywne tworzenie otwartego systemu światowego handlu, opartego na wspólnych zasadach, które swoim członkostwem potwierdza już ponad 160 krajów, jest ogromnym osiągnięciem. Nie można zatem umniejszać wkładu, jaki został wniesiony przez organizację w rozwój gospodarki światowej.

System stworzony w ramach WTO na pewno nie jest idealny, ale bez trudu można wyobrazić sobie, jak nieprzewidywalna byłaby gospodarka globalna bez niego. Jednak trwający od długiego czasu impas w negocjacjach doprowadził do wzrostu liczby zawieranych umów bilateralnych i regionalnych, co osłabiło pozycję organizacji. Ambitne założenia negocjacyjne, z punktu widzenia zarówno krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się, mogą okazać się łatwiejsze do osiągnięcia w rokowaniach dwu- lub kilkustronnych niż na forum organizacji zrzeszającej tak wielu członków reprezentujących odmienne interesy.

Regionalne porozumienia handlowe mogą stać się fundamentem szerszych układów, a wiele wskazuje na to, że przyszły handel światowy będzie podzielony na odrębne, regionalne bloki. Problemem może jednak okazać się przesunięcie punktu ciężkości i zainteresowanie niektórych krajów wyłącznie porozumieniami regionalnymi, co może opóźnić proces negocjacji i uderzyć w wielostronny system handlowy.

Utworzenie przez USA i UE TTIP jest z pewnością, między innymi, odzwierciedleniem braku postępu w trwającej Rundzie Rozwoju, ale także ich dążenia do ustanowienia nowych zasad gry w obszarach, które nie są uwzględnione w negocjacjach na forum WTO. Ma zatem ono umożliwić wykreowanie wspólnych standardów i istotne zbliżenie partnerów. Tradycyjne przywództwo UE i USA w gospodarce światowej uległo zachwianiu. TTIP może zatem pomóc w przywróceniu ważnej roli krajom zachodnim i wzmocnieniu ich pozycji w gospodarce światowej – chociaż można spotkać się też z opiniami, że inicjatywa ta jest daremną próbą obrony zachodniego przywództwa gospodarczego przed stale wzrastającą konkurencją ze strony gospodarek wschodzących.

Mówiąc z kolei o nadchodzącej nieuchronnej zmianie układu sił w handlu światowym, znajdującej też swoje odzwierciedlenie w negocjacjach na forum WTO, należy pamiętać, że TTIP ma jej zapobiec poprzez ożywienie wymiany handlowej po obu stronach Atlantyku. Jeśli porozumienie zostanie ostatecznie pod-

⁵⁰ Liberalizacja nie jest celem samym w sobie, a ważną częścią polityki krajów, które dążą do poprawy poziomu życia ludności. Wiąże się z tym kwestia otwarcia krajów na handel światowy, gdyż, zgodnie z licznymi analizami, kraje bardziej otwarte osiągają większy wzrost dochodu narodowego, a handel jest lokomotywą takiego wzrostu. Według danych WTO w okresie 1948–2013 nastąpił wzrost wartości obrotów handlu światowego ze 121 mld USD do 36710 mld USD, czyli ponad 300-krotnie, na co istotny wpływ miała liberalizacja handlu w ramach systemu GATT/WTO. Por. WTO, *International Trade Statistics 2007, 2009, 2011 oraz 2014*.

pisane, będzie z pewnością ukoronowaniem wieloletniej współpracy USA z UE w tym zakresie.

Trudno dziś przewidzieć, jak ostatecznie ukształtuje się ta sytuacja i czy TTIP wesprze Światową Organizację Handlu, prowadząc ją w kierunku zakończenia Rundy z Doha poprzez przeniesienie i wykorzystanie dwustronnych ustaleń, czy też przyczyni się do przedłużenia negocjacyjnego impasu na forum tej organizacji. Jedyne, co jest pewne, to fakt, że międzynarodowa polityka handlowa w ciągu kolejnej dekady będzie bardzo interesująca. W sytuacji, gdy podmioty gospodarki światowej są ze sobą powiązane bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, jeszcze trudniej wyobrazić ją sobie bez WTO.

TTIP and the WTO: chance or threat?

A crucial factor of ever-growing regionalization of the world trade is the lasting negotiation impasse at multilateral level. Finding common ground among all WTO members has proven to be a task beyond their capabilities, consequently, some countries focused their efforts on concluding Regional Trade Agreements (RTAs), which are of a smaller or larger regional range and importance to the global economy. The last group includes the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). This partnership will surely affect not only the world trade flows but also the progress of negotiations in the ongoing Doha Development Round and in consequence the further functioning of the WTO.

It is difficult to resist the impression that the TTIP has a different dimension from other, currently formed trading blocs. It mainly concerns the geopolitical context and another case of merging of Western superpowers, which may result in the reluctance of TTIP members to take part in multilateral negotiations for some time, which consequently may negatively affect the ongoing WTO negotiations. The fact that the former superpowers have been overshadowed by the increasingly stronger emerging markets and their lack of political will to conclude the multilateral negotiations do not bode well for the future of the WTO.

Key words: TTIP, WTO, RTA, FTA, regional trade, multilateral trade system

VARIA

Olga Kotulska

**POLSKIE ZASOBY ARCHIWALNE DO HISTORII NAJNOWSZEJ
W INSTYTUCIE HOOVERA UNIWERSYTETU STANFORDA
W KALIFORNII**

Oficjalna nazwa Uniwersytetu Stanforda, który mieści się w słynnej na cały świat Dolinie Krzemowej w Kalifornii w USA brzmi: The Leland Stanford Junior University. Miejsce to zostało wybrane przez założycieli Uniwersytetu: gubernatora stanu Kalifornia Lelanda Stanforda¹ wraz z małżonką Jane. Tuż po ukończeniu studiów prawniczych w Nowym Jorku, w czasie słynnej gorączki złota, gubernator a później senator Stanford doszedł ciężką pracą do ogromnego majątku, który to tuż po nagłej śmierci jedyne go syna Lelanda Stanforda Juniora, przekazał na utworzenie pierwszej na zachodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych uczelni. Słynny cytat „the children of California shall be our children”² dobrze oddaje intencje powstania swego rodzaju memoriału dla zmarłego dziedzica.

W 1885 r. rozpoczął się proces tworzenia Uniwersytetu wraz z Muzeum (jako osobną instytucją)³. Nowy Uniwersytet łamał większość XIX-wiecznych stereotypów przypisywanych uczelni na poziomie uniwersyteckim. Rekrutacja nie była przeprowadzona bowiem według powszechnie stosowanego trybu. Przyjmowano wszystkich chętnych kandydatów bez względu na płeć, wyznanie czy pochodzenie. Przy tym stawiano sobie za cel wychowanie absolwentów o wysokiej

¹ Leland Stanford, urodzony 9 marca 1824 w Watervliet, zmarł 21 czerwca 1893 w Palo Alto – amerykański potentat przemysłowy, gubernator stanu Kalifornia, republikanin, senator.

² „aby dzieci Kalifornii były naszymi dziećmi”.

³ www.stanford.edu/about/history.

kulturze osobistej i otwartym umyśle. Pierwszego września 1891 r. naukę w uniwersyteckich ławach rozpoczęło 555 studentów obojga płci. Początkowo liczba wykładowców wynosiła 15 profesorów akademickich, jednak w roku następnym wzrosła do 49, co było spowodowane rozwojem, wynikającym z rosnącego prestiżu Stanford.

Historycznie uzasadniony jest też sposób finansowania uczelni wyższych w Stanach Zjednoczonych, zgoła odmienny niż w Polsce, gdzie ongiś fundatorami uniwersytetów były głowy państwa: król Kazimierz Wielki, królowa Jadwiga i król Władysław Jagiełło (Uniwersytet Jagielloński), król Stefan Batory (Uniwersytet Wileński), król Jan Kazimierz (Uniwersytet Lwowski), w Stanach Zjednoczonych, pierwszej demokratycznej republice w świecie, hojnymi fundatorami były osoby prywatne, majątni filantropi-społecznicy, tacy jak Leland i Jane Stanford, John D. Rockefeller (University of Chicago), John Harvard (Harvard University), Elihu Yale (Yale University) lub władze stanowe (University of California, Columbia University). Co więcej, powyższe uczelnie do dnia dzisiejszego wspierane są finansowo zarówno przez absolwentów, jak i filantropów-miłośników nauki i rozwoju. Budżety większości prywatnych uczelni, bibliotek czy instytutów badawczych zaspokajane są prywatnymi dotacjami.

Obecnie na rozległym kampusie uniwersyteckim, zaprojektowanym przez twórcę Central Parku w Nowym Jorku Fredericka Olmsteda, znajdują się: zespoły gmachów mieszczących administrację uczelnianą, sale wykładowe, biblioteki, archiwa, laboratoria, mieszkania pracowników naukowych i studentów, siedziby bractw, stadiony, parki i obiekty rekreacyjne. Cały kampus pod względem przestrzennego ukształtowania imponuje rozmachem i urodą. Można podziwiać kunszt architektoniczny i piękno przyrody, zadbane ogrody, przestronne aleje, w tym słynną na cały świat Aleję Palmową. W reprezentacyjnych miejscach kampusu podziwiamy rzeźby, między innymi samego Auguste Rodina (1840–1917), twórcy między innymi słynnego *Myśliciela* (1880). Z oddalonego o kilka mil miasteczka Palo Alto widoczna jest wieża gmachu Instytutu Hoovera. Przybywszy z Polski zdumiewa liczba absolwentów odnoszących sukcesy na arenie międzynarodowej. Wystarczy przypomnieć tak znanych twórców międzynarodowych korporacji jak: Hewlett-Packard, Yahoo!, Google, Nike czy Gap. Nie dziwią więc od lat topowe notowania Uniwersytetu Stanforda w rankingach renomowanych uczelni świata. Najbardziej prestiżowy ranking „Academic Ranking of World Universities”, stworzony przez naukowców Uniwersytetu Jao Tong w Szanghaju, w ubiegłym roku umieścił Stanford na trzeciej pozycji, a w 2015 na piątej. Przed nim poprzednio uplasowały się Harvard University (USA) oraz University of Cambridge (W. Brytania), a ostatnio jeszcze University of Oxford (W. Brytania) oraz MIT (Massachusetts Institute of Technology).

Jak wiemy rewolucja przemysłowa, która zaczęła się w Anglii w XVIII w., u schyłku XIX stulecia ogarnęła Stany Zjednoczone, zmieniając charakter państwa z rolniczego na przemysłowy. Symbolem tych przemian stał się Uniwersytet Stan-

forda. Jednym z jego pierwszych absolwentów był Herbert Hoover (1874–1964), syn kowala ze stanu Iowa, późniejszy prezydent USA (1929–1933), który studia ukończył na pionierskim wówczas kierunku geologiczno-górnictwym. Jeszcze przed pierwszą wojną światową dorobił się wielkiego majątku, przede wszystkim na przemyśle górniczym. W późniejszych latach doceniony za wiedzę, intelekt i doświadczenie został uhonorowany prestiżowym stanowiskiem konsultanta klasy międzynarodowej, był także sekretarzem handlu przy gabinetach dwóch kolejnych prezydentów USA. Hoover jako antykomunista, krytycznie oceniał politykę Związku Radzieckiego, ale na gruncie gospodarczym utrzymywał poprawne stosunki pomiędzy Stanami a Rosją bolszewicką. Był również przeciwnikiem rewolucyjnych ruchów w Europie.

Awersja Hoovera do komunizmu wynikała głównie z wrogości do idei, a potem systemu socjalistycznego (przez całe życie był przeciwnikiem wszelkich postaci socjalizmu i radykalizmu społecznego)⁴.

W czasie I wojny światowej pomagał milionom ludzi z krajów opanowanych działaniami wojennymi. Dzięki dostawom żywności, o które zabiegał jako przewodniczący Amerykańskiej Administracji Pomocy, tysiące polskich dzieci nie zmarło z głodu i chorób w okresie wojennym⁵. To dzięki jego staraniom i pomocy amerykańskich ekspertów, oddelegowanych do naszego kraju, opracowano plan odbudowy Polski. On sam swój pobyt w Polsce w roku 1919 wspominał wielokrotnie, jako jeden z najbardziej wzruszających. Spotkał się wtedy z Paderewskim i Piłsudskim. Na arenie międzynarodowej był orędownikiem odbudowy państwowości polskiej. Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie w uznaniu zasług nadały temu wielkiemu przyjacielowi Polski doktoraty *honoris causa*. Badacze do dziś spierają się o jego rolę w historii naszego kraju. W pracy *Herbert Hoover and Poland. A history of a Friendship* wydanej w Stanfordzie w 1977 r., jej autor Grzegorz Larski z uznaniem wypowiada się o pełnej życzliwości i przyjaźni postawie Hoovera wobec Polaków. Natomiast biografka Halina Parafianowicz napisała o micie Hoovera i wyolbrzymianiu jego zasług dla Polski. Jednak, co ważne, kwestie dotyczące pomocy humanitarnej nie podlegają takiej ocenie. Nie dziw więc, że wdzięczni Polacy w 1921 r. ufundowali dobroczyńcy pomnik; stanął w Warszawie przy Krakowskim Przedmieściu na Skwerze Hoovera⁶.

⁴ H. Parafianowicz, *Zapomniany Prezydent. Biografia polityczna Herberta Clarka Hoovera*, Białystok 1993, s. 19 i 53

⁵ Wywiad Waldemara Piaseckiego z dr. Maciejem Siekierskim, dyrektorem-kuratorem Zbiorów Wschodnioeuropejskich Instytutu Hoovera, „Dziennik Związkowy” 2009, nr 25, s. 23.

⁶ Rzeźba Xawerego Dunikowskiego uległa zwieterzeniu i w konsekwencji rozebraniu w 1930 r., dzięki staraniom dr. Macieja Siekierskiego w miejscu tym postawiono stosowną tablicę upamiętniającą.

Warto dodać, że w 1919 r. Uniwersytet Stanforda otrzymał wysoki kapitał początkowy od Herberta Hoovera w celu stworzenia zbioru archiwalnego dokumentów wojennych. *Hoover War Collection* zajęło się archiwizowaniem i kolekcjonowaniem broszur wojennych, druków rządowych, czasopism, plakatów, proklamacji i innych materiałów związanych z działaniami wojennymi w świecie. Pracownicy archiwum pieczołowicie porządkowali i gromadzili materiały dotyczące zwłaszcza przyczyn i skutków wielkiej wojny⁷. Archiwum Hoovera stało się wprawdzie Biblioteką Wojenną, później ośrodkiem dokumentacji historii wojennej i centrum naukowym. Dzisiaj jest to prestiżowy i niezawisły ośrodek opiniotwórczy z blisko stuletnią tradycją badawczą oraz z budżetem sięgającym 50 milionów dolarów⁸ – największe na świecie, prywatne i niezależne, archiwum najnowszych dziejów. Każdy badacz historii działań wojennych XX w. winien rozpocząć swoją pracę naukową w Archiwach Instytutu Hoovera.

Polskie zbiory w kolekcji Hoovera stanowią około 5% ogólnych zasobów bibliotecznych i obejmują około 150 lat naszej historii⁹. Jest to największy zagraniczny ośrodek dokumentacji najnowszej historii Polski. Jako instytucja niezależna Archiwum w okresie rządów komunistycznych w Polsce było jedynym bezpiecznym miejscem do przysyłania ważnych dokumentów politycznych i materiałów źródłowych. Hoover osobiście pozyskiwał współpracowników wśród polskich działaczy podziemnych. Podczas badań prowadzonych w Archiwum przekonałam się o ogromnym bogactwie polskich materiałów źródłowych do historii najnowszej, polskiej i powszechnej. Wyróżnić należy przede wszystkim trzy główne depozyty: Jana Ciechanowskiego, Władysława Andersa oraz Aleksandra Zawiszy. Ponadto zbiory dokumentów dotyczące Stanisława Mikołajczyka, Stefana Korbońskiego, Radia Wolna Europa, Jana Karskiego, Włodzimierza Wiskowskiego oraz Wiktora Sukiennickiego¹⁰.

Jan Ciechanowski, ur. 1930, historyk, badacz najnowszych dziejów Polski, od 1946 r. przebywa w Wielkiej Brytanii, praca *Powstanie Warszawskie. Zarys podłoża politycznego i dyplomatycznego* (Odnova, Londyn 1971), złożył depozyt składający się z archiwów polskich ambasad w Waszyngtonie, Londynie, Kujbyszewie, łącznie 111 pudeł z dokumentacją państwową. Z kolei materiały nadesłane przez gen. Andersa dotyczą działań 2 Korpusu oraz Armii Polskiej w Związku Radzieckim i na Bliskim Wschodzie. W kolekcji gen. Andersa znajduje się łącznie 18 tysięcy dokumentów: ściśle tajne raporty, akta osobowe, kwestionariusze, dokumenty radzieckie, publikacje propagandowe, fotografie, listy i relacje aresztowanych Polaków pod niemiecką i sowiecką okupacją, są też relacje dotyczące losów Żydów. Część dokumentów sięga roku 1941; wszystkie są uporządkowane i ponumerowane od numeru 1 do 18 304. Wśród nich wstrząsające zeznania osób osadzonych w obozach, listy zmarłych bądź zaginionych, wreszcie spisy ludzi

⁷ *Wywiad Waldemara Piaseckiego...*, s. 23.

⁸ J. Raisian, T.J. Tierney, *Hoover Institution*, "Annual Report" 2014, s. 65.

⁹ *Wywiad Waldemara Piaseckiego...*, s. 25.

¹⁰ Pełny katalog polskich zbiorów dostępny jest w wersji elektronicznej.

podejrzanych o kolaborację i sowieckich zbrodniarzy. Korzystanie z materiałów archiwalnych wymaga, rzecz jasna, przestrzegania procedury, która ma na celu zminimalizowanie ryzyka zniszczenia bądź kradzieży. Codziennie z całego świata do Instytutu Hoovera napływają listy dotyczące osób zaginionych w czasie pierwszej i drugiej wojny światowej, także Polaków, Litwinów i wielu innych narodowości.

Depozyt Aleksandra Zawiszy¹¹ zawiera ważne dokumenty rangi państwowej, odnoszące się w szczególności do MSZ¹², nierzadko opatrzone pieczęcią TOP SECRET. Sami pracownicy Archiwum traktują depozyt Zawiszy jako nabytek szczególnie cenny dla badacza historii najnowszej. Zbiór Włodzimierza Wiskowskiego¹³ – sekretarza biura prasowego Naczelnego Komitetu Narodowego (1914–1918) – zawiera materiały dotyczące organizacji politycznych i wojskowych działających w latach 1914–1920, w tym wojny polsko-bolszewickiej, są tam na przykład dokumenty, raporty, afisze, ulotki, gazety, przemówienia, materiały propagandowe. Nie wszystkie materiały archiwalne zostały przekazane w depozyt za darmo. Właśnie zbiór Wiskowskiego został odkupiony w 1927 r. Kuratorzy różnych zbiorów, nie tylko polskich, wyszukiwali i wciąż wyszukują ciekawych pozycji, które znajdują się w prywatnych rękach, bądź w upadających instytucjach. Dzięki o fundusze, jakim dysponuje Instytut Hoovera, zasoby archiwalne, zarówno polskie, europejskie, jak i te światowe ustawicznie się powiększają.

Warto także wspomnieć o kolekcji Jana Karskiego¹⁴, którego Hoover znał osobiście i podziwiał za odwagę, jaką wykazywał pełniąc misje kurierskie. Powszechnie wiadomo, że w latach II wojny światowej Karski był łącznikiem między władzami polskimi na uchodźstwie i krajem, przekazywał również Amerykanom wiadomości o dramatycznych losach polskiego społeczeństwa. Jego książka *Story of the secret state* stała się ważną pozycją na rynku amerykańskim. Swoje zbiory biblioteczne Karski przekazał do Archiwum Hoovera. W jego kolekcji znajdują się materiały źródłowe o dużym ciężarze gatunkowym dla historyków: korespondencje, memoranda, dokumenty rządowe, przemowy, drukowane ulotki, prasa codzienna, jak też dokumenty dotyczące działalności Polskiego Państwa Podziemnego, okupacji niemieckiej i sowieckiej, zeznania jeńców, relacje Żydów.

¹¹ Aleksander Zawisza (12.12.1896–28.03.1977), absolwent prawa na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie, adiutant Ignacego Paderewskiego na Konferencji Pokojowej w Paryżu; wieloletni ambasador i konsul generalny na światowych placówkach; minister spraw zagranicznych.

¹² M. Siekierski, Nicholas C. Siekierski, *Dziewięćdziesiąt lat Instytutu Hoovera. Zarys historii polskich zbiorów. Niektóre zespoły dotyczące walki o odzyskanie i utrwalenie niepodległości Polski*, „Pro Memoria” 2009, nr 1 (20), s. 37–40.

¹³ Organizator Związków Strzeleckich, sekretarz biura prasowego Naczelnego Komitetu Narodowego.

¹⁴ Jan Karski (1914–2000), prawnik i dyplomata, obywatel Polski i Stanów Zjednoczonych, był emisariuszem i kurierem Polskiego Państwa Podziemnego i świadkiem Holokaustu. Został odznaczony polskim Orderem Orła Białego i amerykańskim Medalem Wolności, a także został uhonorowany tytułem Sprawiedliwy Wśród Narodów Świata.

W archiwalnych zasobach Instytutu Hoovera znajdują się również czasopisma i literatura z lat 1976–1990, dokumentacja z wielu polskich instytucji, jak na przykład Urzędu Rady Ministrów (1944–1989), zeznania jeńców wojennych, 30 tysięcy relacji z zsyłki do Związku Radzieckiego, dokumenty z łagrów, archiwalia dziejów polskiej emigracji wojennej i powojennej (wykaz polskich kolekcji w Archiwum sięga kilkuset pozycji).

Najbardziej zainteresowało mnie archiwum wilniusa Wiktora Sukiennickiego (1901–1983), wieloletniego pracownika Instytutu Hoovera, pioniera polskiej sowietologii, zarazem teoretyka i filozofa prawa, którego dorobek twórczy i życie stał przedmiotem mojej rozprawy doktorskiej. Na kolekcję Sukiennickiego składają się materiały chronologicznie złożone w 30 pudłach archiwalnych. Pierwsze zawierają materiały związane z biografią Sukiennickiego: z jego rodziną o patriotycznej tradycji niepodległościowej, zsyłaną na Sybir¹⁵, dokumenty świadczące o udziale w wojnie o wolną Polskę, materiały związane ze studiami i pracą naukową na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie, z wykładami na tajnym uniwersytecie podczas wojny, z aresztowaniem i wywozem na Łubiankę, a potem do łagru na Syberii. Wiele materiałów dotyczy zadań, jakie wykonywał po wyjeździe z Rosji z armią gen. Andersa, na przykład kiedy sprawował funkcję sekretarza polskiego poselstwa w Iranie. Ponadto są tam dokumenty z Ambasady w Kujbyszewie¹⁶, relacje z łagrów, dokumenty rządowe. Bogato udokumentowane są skomplikowane losy Sukiennickiego, profesora-tulacza, który po zakończeniu wojny pozostał na Zachodzie i którego prochy, zgodnie z jego wolą, rozsypano „po falach Pacyfiku, skoro nie może być pochowany w Wilnie”.

Wartość szczególną mogą mieć, jak sądzę, materiały dotyczące zbrodni katyńskiej, mianowicie szkice do pierwszego wydania raportu o zbrodni katyńskiej, plany obozów sowieckich, zeznania i relacje więzionych jeńców wojennych, korespondencja osób zaginionych i zesłanych w głąb Rosji. Historycznie rzecz biorąc chyba pierwszym zbiorem komentarzy i publikacji na temat zbrodni katyńskiej było opracowanie¹⁷ autorstwa Wiktora Sukiennickiego, który na zlecenie Trybunału w Norymberdze przygotował pierwszy zasadniczy memoriał w sprawie Katynia. Liczy on kilkaset stron. Jednakże zbrodnia katyńska, jak wiadomo, nie została włączona do aktu oskarżenia w procesie norymberskim. Sukiennicki swoim memoriałem zdołał jednak przekonać ówczesnego brytyjskiego prokuratora, uczestnika procesu, o winie sowieckiej¹⁸. Publikacja zyskała miano dowodu

¹⁵ Niepublikowany tekst pt. *Russkij ili Polak?* Materiały pochodzą z Archiwum Sukiennickiego, przekazanego przez wdowę po Sukiennickim do Instytutu Sikorskiego w Londynie. Materiały są ogólnie dostępne. Wspomniany tekst powstał w odpowiedzi na artykuł profesora Piotra Wandycza o konieczności przeprowadzenia analizy stosunków polsko-rosyjskich z 1980 r.

¹⁶ W roku 1941 został wezwany do Ambasady Polskiej w Kujbyszewie na służbę w placówce dyplomatycznej.

¹⁷ H. Zasztowt-Sukiennicka, *Życiorys Wiktora Sukiennickiego*, Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, Kolekcja nr 214, niepublikowany maszynopis z dnia 10 kwietnia 1984 roku, s. 4.

¹⁸ J. Nowak-Jeziorański, *Milczeli bo się bali*, „Gazeta Wyborcza”, 9.05.2003, nr 107.

w sprawie Katynia i połączona z nazwiskiem wileńskiego profesora. Odnalazłam także jedenastostronicowy maszynopis, obejmujący relacje z pracy dla PCK od 1940 roku do 1946. Dodatkowo z materiałów zebranych w archiwum wynika, że Sukiennicki poproszony został w 1952 r. przez MSZ o weryfikację poszczególnych zeznań świadków Katynia. Z odręcznych notatek, które pozostawił, wynika jasno, że podważał wiarygodność zeznań rzekomych świadków zbrodni hitlerowskiej.

Na osobną wzmiankę zasługują materiały (maszynopisy, notatki) odnoszące się do dwutomowego dzieła Wiktora Sukiennickiego poświęconego I wojnie światowej (*East Central Europe during World War*, Boulder 1984¹⁹), które to dzieło wybitny historyk Piotr Wandycz wymienił wśród ważnych pozycji naukowych na temat I wojny światowej²⁰. Są między nimi maszynopisy dotyczące Lenina, Związku Radzieckiego, partii komunistycznych, jak również streszczenia korespondencji pomiędzy Piłsudskim a Paderewskim. Ponadto w teczkach znajduje się korespondencja między innymi z Czesławem Miłoszem, Jerzym Giedroyciem. Są też zapisy każdej audycji autorstwa Sukiennickiego w Radiu Wolna Europa.

Warto odnotować, że działając na podstawie porozumienia z roku 1994 zawartego pomiędzy naczelną dyrekcją Archiwów Państwowych a Instytutem Hoovera, Polska systematycznie otrzymuje od strony amerykańskiej kopie mikrofilmów wszystkich dokumentów mających znaczenie dla badań nad współczesnymi dziejami Polski. Pierwsza część kopii (około jednego miliona mikrofilmów) trafiła do Polski w 1999 r., dotyczyły one głównie dokumentów rządowych, przede wszystkim z tak zwanej kolekcji generała Andersa.

Archiwum Instytutu Hoovera przy Uniwersytecie Stanforda to nie tylko archiwum, lecz także w pełni samodzielna i niezależna jednostka opiniotwórcza, która nie ulega wpływom politycznym.

W czasach, gdy „poprawność polityczna” środowisk akademickich, jak i zależność finansowa od agencji państwowych i wielkich fundacji, ogranicza naukowe pole działania amerykańskiej humanistyki i nauk społecznych, Instytut Hoovera kontynuuje swoją działalność bez przeszkód. Dowodem tego jest chociażby zgodna obecność wśród naszych pracowników takich postaci, jak George Schultz i William Perry – pierwszy to sekretarz stanu w administracji prezydenta Ronalda Reagana, a drugi to sekretarz obrony za prezydentury Billa Clintona. W najbliższym czasie spodziewamy się powrotu do Instytutu sekretarza stanu Condoleezy Rice. Do Waszyngtonu udało się z kolei paru naszych specjalistów od spraw międzynarodowych, którym zaproponowano stanowiska w administracji prezydenta Baracka Obamy²¹.

– informuje dr Maciej Siekierski dyrektor-kurator zbiorów Wschodnioeuropejskich w Instytucie Hoovera.

¹⁹ Pośmiertnie wydana pozycja naukowa, opracowana przez dr. Macieja Siekierskiego, opatrzona wstępem przez Czesława Miłosza.

²⁰ P. Wandycz, *Cena wolności. Historia Europy Środkowo-Wschodniej od średniowiecza do współczesności*, Kraków 1995.

²¹ *Wywiad Waldemara Piaseckiego...*, s. 25.

Viktor Dokashenko

NATIONAL STRUCTURE OF DONBAS IN THE FOCUS OF THE HYBRID WAR IN UKRAINE

The undeclared war, that has been raging for the second year in Ukraine, now, long before its end, again and again forces us to go back to its roots. There is a rather popular point of view about conscious Ukrainian people, who made their choice in favor of Europe, and about an “irresponsible” and subsidized Donbas, who did not take this idea properly. It appears with an enviable persistence in some media and statements of some politicians, and can hardly be taken as well-grounded. In this article we do not intend to refute these or similar maxims. Perhaps, there is no need to do it as they don’t answer the main question: why? Why did Donbas, with its enormous intellectual and economic potential, fall a victim of the cunning plans of our yesterday’s “strategic partners”. They could hardly be implemented but for the internal reasons, which have become a convenient excuse to transform the industrial Donbas in an arena of combat.

So what were the reasons of the war? We think that it was a complex of intertwined economic, political, mental, national and even domestic reasons. Each of them should be studied separately by political scientists, demographers, sociologists, and representatives of many other sciences. In the range of this discourse it is interesting to analyze the situation from the point of view of the aggressor’s choosing the areas to implement the plans. Therefore, the purpose of this article is to identify the factors, which predisposed to both aggression and quasi-public experiments in the national structure of Donbas. For its implementation I will analyze the dynamics of the quantitative growth of ethnic Russians for a quite

long chronological period, as well as examine the level of use of the Russian language by the local population. From our point of view, the national composition of the population and predominant use of the Russian language were those factors that determined the further destiny of this region. First of all, they gave the pretext for the Russian Federation to transform Donbas into a firing ground of Ukraine's destruction.

This region has traditionally played a leading role in the economic life of the Russian Empire and later in the USSR. Practically since its inception the region has turned into a centre of economic development, this fact caused its colonization by people of different nationalities and, first of all, by the Russians. At the same time a considerable part of peoples known in the Russian Empire as "non-Russians", used the Russian language as the means of interethnic communication. The new empire with its slogans about proletarian internationalism and all kinds of "jumps" into a "bright future" increased the importance of Donbas, turning it into an "all-Union stakehold".

Independent Ukraine got Donbas with a well-developed but outmoded industrial infrastructure, a bouquet of social and environmental problems, and an extremely varied national composition of the population. Therefore, from the point of view of thorny economic, social, ecological, and even linguistic problems, let alone Donbas' importance in the structure of Ukrainian economy, the region requires a special treatment and, moreover, a carefully considered policy.

It is no accident, that among a great number of aspects of this problem, we have emphasized the issue of formation of the national structure in the region. This issue is closely related with a lot of questions, such as the establishment of the Ukrainian language in the region, the nature of the formation of inter-ethnic relations, fostering a sense of patriotism among the younger generation, and many others.

In the most general statement of the question we study the peculiarities of formation and consolidation of the Ukrainian nation in the post-Soviet time. Especially as because from time to time some politicians artificially forced some tension around the Russian component in the national structure of Donbas. Fortunately, in a peaceful everyday life the vast majority of people, belonging to various nationalities of Donbas, didn't feel any discrimination.

Historiography of the problem is represented by a wide spectrum of scientific findings. We will dare to stop on their short characteristic as they express methodological approaches to the treatment of national problems in modern Ukraine. The works by L.P. Nagornaya have a conceptual significance for consideration of the given problem, as they are devoted to the problems of socio-cultural and regional identity.¹ The fundamental research by V.O. Romantsov submits the analysis

¹ Л.П. Нагорна, *Регіональна ідентичність: український контекст*, ІПіЕНД імені І.Ф. Кураса НАН України, Київ 2008, pp. 405.

of dynamics of growth of the population in Ukraine and its language over a long historical period.²

However, it should be noted, that a number of studies are characterized by pronounced political overtones. This approach, in particular, is seen in the works by Giroaki Couromia "Freedom and Terror in Donbas. "Ukrainian-Russian borderlands, 1870–1990-ies", which, though being one of the most cited studies in the field of national issues of Donbass, can be applied to it only politically. In this work, we think, some issues lack proper underlying reasoning. But the publication is full of unsubstantiated conclusions. For example, the author did not even think it necessary to explain his rather dubious maxim about the aggravation of anti-Semitism in the society at the period of its industrial development.³

Unfortunately, some studies are characterized by a politically biased rhetoric, accompanied by overt hostility to one of the largest minorities living in the republic rather than giving a thorough analysis of the national problems in Ukraine.

Thus, the foreign researcher of Ukrainian lineage V. Kubiewicz connects the numerical increase of the Russians on the territory of present Ukrainian lands solely with the domination of the Bolshevik regime.⁴

The economic and social attractiveness of Ukrainian lands at the stage of the rapid economic development is not taken into account; that is, the objective component of the national formation of the region is totally excluded from the analysis.

In this regard, in contrast to the above, the arguments of the modern Ukrainian researcher Y.O. Nikolayets seem more solid. In the introduction to his work, he is absolutely right when focuses on the complexity and ambiguity of the ethnic structure formation of the region, where "the interests of many public entities, and the interests of certain social and ethnic groups, brought about primarily by the economic and social problems" are closely intertwined.⁵

The study by N.G. Malyarchuk "The Russians in Donbas (the 1920s–1930s)" gives, in our view, an objective retrospective of the settlement process in Donbas. The author explicitly connects the relocation of the Russians and their subsequent quantitative predominance in the region (compared with other ethnic minorities) with the beginning of the industrial settlement process.⁶

² В.О. Романцов, *Населення України і його рідна мова за часів радянської влади та незалежності (XX – початок XXI століття)*, Вид-во імені Олени Теліги, Київ 2008, рр. 184.

³ Куромія Гироаки, *Свобода и террор в Донбассе. Украинско-российское пограничье в 1870–1990-е годы*. (Пер. с англ. Г. Херян, В. Агеев; Предесл. Г.Немыри), Изд-во Соломии Павлычко «Основа», Київ 2002, р. 477.

⁴ В. Кубієвич, *Національний склад населення СРСР у світлі радянських переписів з 17.12.1926 по 1959 г. Відбиток зі збірника присвяченого пам'яті З. Кузель, Записки НТШ*, т. LXIX, Париж 1962, р. 16.

⁵ Ю.А. Николаец, *Поселенська структура населення Донбасу (етнополітичний аспект динаміки). Монографія*, ПЕНД імені І.Ф.Кураса НАН України, Київ 2012, р. 5.

⁶ М.Г. Малярчук, *Росіяни в Донбасі (20–30 рр. XX века). Монографія*, П.П.Чернецкий, Донецьк 2011, р. 41.

The study of the Lviv historian I.Y. Terlyuk devoted to the same problem, though in a somewhat different dimension, chronological and territorial boundaries (West Ukrainian lands) is of specific interest too. Paying tribute to the thoroughness of the analysis, conducted by the author and illustrated by a large number of statistical material, we admit lack of objectiveness when treating the issue. This applies equally to the explanation of the reasons for the quantitative growth of the Russians in the western Ukrainian region and the increase in the number of Russian-speaking population by reducing Ukrainian-speaking one.⁷

In our opinion, besides the subjective factor, to which it is possible to attribute the national policy of the totalitarian state, and which is reasonably emphasized by the author, there was an objective factor as well, a civilizing one, which was typical not only for the Soviet space, but was inherent in other, non-socialist countries of the world.

Apart from the subjective factor, which includes the national policy of the totalitarian state, which is not without reason emphasized by the author, there acted an objective factor, civilizational, characteristic not only of the Soviet period, but also of other, non-socialist countries in the world. Therefore, reducing the problem only to the peculiarities of the national policy of totalitarianism is the simplest explanation, which can be found in the study. The simplest and, in our opinion, the least convincing. This approach does not reveal the essence of the national processes. It focuses researchers on the study of the external, most accessible, visible markers. Excluding the objective side of the process only complicates the scientific solution of the problem.

Thus, a preliminary analysis of the scientific literature suggests quite a broad historiography of the problem, but at the same time it demonstrates lack of definite scientific views as to its resolution. The latest gives us the reason for tracing the dynamics of the process of Russian settlement of the territory of Donbas from 1959 to 2001. It is the quantitative aspect of the issue and its dynamics which can underlie the resolution of many other problems related to the study of the language, culture and education, which are the subject of many research studies.

We hope that the results will be of interest not only to the representatives of various sciences, but will also help to take effective measures for the development of education and language policy in this important region of Ukraine. The main source base of our study are the results of the All-Union censuses of 1959, 1970, 1979 and 1989 and the first All-Ukrainian census of 2001.

On the basis on these sources we have compiled the table given below. It allows tracing the dynamics of the Russian people settlement of the Donetsk and Lugansk regions in the framework of the other, most numerous nationalities of Donbas.⁸

⁷ І. Терлюк, *Росіяни західних областей України (1944–1996 гг.)* (Етносоціологічне дослідження, Центр Європи, Львів 1997, pp. 176.

⁸ The table is compiled on the basis: *Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 года. Украинская ССР*, Госполитиздат, Москва 1963, pp. 210; *Итоги Всесоюзной переписи насе-*

Table 1. Dynamics of the National Population Structure of Donbas
(Absolute data [million people] and %)

Prefecture and the national structure of the population	Census 1959	Census 1970	Census 1979	Census 1989	Census 2001
Donetsk: total population:	4262,0	4891,9	5160,6	5311	4825,5
including:					
Ukrainians	2368,1/55,6	2596,8/53,0	2622,5/50,8	2693,4/50,7	2744/56,9
Russians	1601,2/37,6	1987,2/40,6	2225,3/43,1	2316,0/43,6	1844,4/38,2
Greeks	93,2/2,2	93,9/1,9	90,5/1,7	83,6/1,6	77,5/1,6
Belarusians	63,3/1,5	77,8/1,6	75,8/1,5	76,9/1,4	44,5/0,9
Tatars	24,5/0,57	26,7/0,54	26,0/0,50	25,5/048	19,2/0,4
Lugansk: total population:	2542,2	2750,5	2786,7	2857,0	2540,2
including:					
Ukrainians	1416,3/57,7	1506,5/54,8	1472,7/51,2	1482,2/51,9	1472,3/58,0
Russians	950,0/38,7	1148,3/41,7	1222,0/43,8	1279,0/44,8	991,8/39,0
Greeks	25,8/1,0	36,1/1,3	33,5/1,2	33,5/1,2	20,6/0,8
Belarusians	12,6/0,51	12,8/0,5	12,4/0,4	11,0/04	
Tatars					

The table demonstrates a steady population growth in the two Donbas regions up to 2001 inclusive. At the same time we cannot but note a gradual slowdown. If we continue to calculate the table, we will monitor the highest rates of population growth in 1970 Census. Compared with the previous census in 1959 the number of inhabitants of Donetsk region increased by 629.9 thousand people or 14.8%. Lugansk region didn't show such rates. Here the number of residents grew by 208.3 thousand or by 8.2 %.

Among the total population the number of inhabitants of the indigenous nationality in Donetsk region increased by 228.7 thousand (9.6%), and in Lugansk – 90.2 thousand (6.3%). The share of the Ukrainians in 1970 was 53.0 % and 54.8 %, respectively. We will treat the last exponent with more precision as its comparison with the similar data for 1959 shows a decrease in the share of the Ukrainian population in the country. Reducing of the proportion of the Ukrainians for this period amounted in Donetsk region – 2.6 %, and in Lugansk – 2.9 %. The overall Donbas proportion of the Ukrainians decreased by 1.1 %. Thus, 1970 is the year when the

ния 1970 года. Миграция населения. Число и состав семей в СССР/ ЦСУ СССР, Статистика Москва 1974, pp. 455; *Итоги Всесоюзной переписи населения 1979 года*, т. IV: Национальный состав населения СССР, часть 2: Распределение населения отдельных национальностей СССР по полу, возрасту, языку, состоянию в браке и уровню образования; Национальный состав населения СССР. По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г., Статистика, Москва 1991, pp. 158; *Итоги Всеукраинской переписи населения 2001 г.*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua>.

census recorded a quantitative growth of the Ukrainians in the total population and, at the same time, reducing their share. During this decade, there was also an increase in the number of national minorities. In Donetsk region the number of representatives of the Greek nationality increased by 0.7 million people (0.7%). However their share decreased from 2.2% to 1.9%. We can see an analogous situation with the number of the Tatar population. In quantitative terms we note an increase of 2.2 million people (8.9%). Their share decreased from 0.57 % to 0.54%. The Belarusian minority increased by 14.5 thousand (22.9%), but its share in the total population did not decrease, as in the Greek and Tatar minorities but increased by one percent – from 1.5% to 1.6%.

During this period in Lugansk region the Belarusian and Tatar minorities also increased: 10.3 million (39.9%) and 0.2 million (1.6%), respectively. The share of the Belarusians in the total population increased by 3%, and the Tatars, on the contrary, decreased by one-hundredth. However, the latter can not be taken into account, as this value is within the allowable error.

So, the majority of the national minorities, who lived in Donbas, demonstrate positive dynamics in terms of quantitative growth and in terms of their share in the total population. Slight deviations in the direction of decreasing can hardly be the evidence of the emergence of a threat to each of these minorities.

The Russian minority, according to the quantitative side of the issue and its growth rate was less than the indigenous nation just in its share in the total population. During the time which elapsed from the first post-war census the growth rate of the Russians exceeds that of the quantitative growth of the Ukrainians. In Donbas the Ukrainian population increased quantitatively from 3784.4 to 4103.3 thousand people, that is by 7.8% (9.6% in Donetsk region and 6.4% in Lugansk region), the number of the Russians for this time there grew by 22.9 % (24.1 % in Donetsk and 20.8% in Lugansk regions).

Despite the quantitative growth of the Ukrainian population, its share decreased in Donetsk region from 55.6 % to 53.0 % (2.6%) and from 57.7 % to 54.8 % (2.9 %) in Lugansk region. In general, in Donbas the share of the Ukrainians in the total population decreased from 55.6 % to 54.5 %, that is by 1.1%. Obviously, such difference in the growth rates of the Ukrainians (7.8%) and the Russians (18.6%) in Donbas could hardly bring other results.

The excess of the Russian population growth over the Ukrainian more than twice does not require any comment, but needs clarification of its reasons. First of all, pay attention to the corresponding figures about Ukraine, which, in our opinion, emphasize the peculiarities of formation of the national structure in Donbas in its Russian component.⁹

⁹ *Переписи населения Украинской ССР 1959, 1970, 1979, 1989 гг.; Перший Всеукраїнський перепис населення 2001 р.*, <http://likbez.org.ua>.

Table 2. Changes in the Main National Structure of Ukraine

Prefecture and the national structure of the population	Census 1959	Census 1970	Census 1979	Census 1989	Census 2001
	absolute data (million people) and %				
Ukraine: total population: including:	51, 452	48, 240	49, 609	51, 452	48, 240
Ukrainians	37, 4 1/72,7	35,28/74,9	36,48/73,6	37,4/72,7	37,5/77,8
Russians	11,35/22,0	9,126/19,4	10, 47/21,1	11,35/22,1	8,43/17,3
others	2,67/5,2	2,71/5,7	2,64/5,3	2,67/5,2	2,36/4,9

The table shows that as opposed to Donbas, where the rate of increase in the number of persons of the indigenous nationality dropped, in the all-Ukrainian scale the figures remained within the limits of fluctuations, which do not cause any alarm. In the same condition was the Russian minority in Donetsk and Luhansk regions. Essentially, the reduction of the share of Ukrainian citizens of the Russian nationality took place only in the years of independence and amounted to 4.8%, which in absolute data compared to the previous census was just over 2.9 million people.

Returning to the issue of the preferential growth of the Russians in the national structure of Donbas, it should be noted, that it is not as simple as it may seem at first glance. One can, of course, boil it down to the infamous Russification underlying the national policy of the totalitarian state, where there is no dividing line between the objective and subjective components of the problem. However, imputing all the “sins” of the national policy solely to the totalitarianism is unlikely to bring us closer to the truth. Publication volume does not allow us to fully disclose the reasons for this phenomenon.

So, out of the whole list of possibilities we select only the aspect of migration directed from the Soviet republics to Ukraine in general and to Donbas in particular. That is why from a long list of problems we highlight only the aspect of migration, directed from the Union republics to Donbas. As the basis for the calculation were used the materials of the population census of 1970.

The census enlisted among the migrants those who lived in the area less than two years. Thus, for two years by 1970 52844 persons migrated to Donetsk region from other republics, and 76445 – to the territory of Lugansk. All of them came from the Russian Federation, the Byelorussian SSR, the Kazakh SSR and other Soviet republics. Totally 129 285 people came over the suggested period. At a first glance, the figure is not impressive, as it makes only 1.72 % of the total population of the region. But on closer examination the impression changes.

If we consider that more than 10 years passed since the previous census, and take into account the biennial census of qualification, the number of arrivals from

the above listed republics could be increased in 5 times. In this case the number of people, who had come for permanent residence to Donbas by 1970, did not make up 129 thousand people but about 650 thousand people, it made 8.6% of its total population. At the same time, an increase in the number of persons of Ukrainian nationality during the same period amounted to 319 thousand people.

Certainly, there was a reverse flow, but it is unlikely it was greater than the one going to Donbas and Ukraine in general. Furthermore, it is obvious that this potential outflow was more than offset by childbirths in Russian families who arrived from the RSFSR and other Soviet republics. These findings are of fundamental importance for our study, as they indicate the scale of migration to Donbas.

If we continue to calculate the increase of the number of the Ukrainian and Russian population in Donbas using the above table, we will get the following results: numerical increase of the Ukrainians in the 1970 census, compared to 1959, was 7.8%. In 1979, compared to 1970, was 0.2%, in 1989, compared to 1979, 1.9%. At the same time, the growth in the number of people, who considered themselves to be ethnic Russians, amounted to 18.6%, 9.0%, 4.3%, respectively. Thus, the average increase in the number of the Ukrainians for the entire period was 3.3%, and the Russians – 10.6%.

These calculations require rethinking of some stereotypes. First of all, obviously, the linguistic meaning of the notion “russification” should be clarified. As a rule, this notion refers to the Soviet period of Ukrainian history, and it means a forced imposition of the Russian language often for account of the national language’s supplanting. We do not fundamentally object to this interpretation, but still consider it incomplete, because it includes only the exogenous part of the problem, brought by the power. But there is the other half of the problem – the endogenous one, originating directly from an individual. This part takes into account the impact of both external and internal motives. Therefore, the endogenous factor seems more significant. In the given case this may relate to the language. Being under the influence of certain motives, a citizen can choose the language suitable for him. Can this choice be made to the prejudice of the national identity? It bids fair, since a language is a part of it.

The objective side of the issue requires clarification of the complex of reasons for such a high level of migration to Ukraine by the Russians and other nationalities for whom the Russian language became a means of international communication. Obviously, first it is necessary to examine the economic potential of the regions from which they moved to Donbas. The very list of Donbas “donor areas”, which is given in the census, can lead us to the assumption that the Russians and Russian-speaking people came here from other republics in search of jobs, decent wages and more or less tolerable food supply, that is, the benefits they lacked in their home areas. Probably we should recall that Donbas entered into the category of food supply, which was nearly the same as for the capital cities. Our conclusion could be proven by the fact that, for example, a sharp de-

terioration in the economic situation in the 1990s led to a significant outflow of the Russians.

Thus, during the entire postwar period the migration of the Russians and Russian-speaking population to Donbas could be easily observed. This tendency could not remain unnoticed by the Ukrainian authorities, and therefore it had to be in the sphere of their attention. The authorities couldn't fail to become alerted because of a rather high percentage of the Russians in Donetsk and Lugansk regions, they made 38.2% and 39.0%, respectively. Having added to these figures the predominant use of the Russian language in the regions, the situation became even more alarming. But in the 1950s–1990s the Ukrainian authorities, being under the pressure of the Party's postulate on the convergence of nations and peoples in the period of Communism building, did not consider that tendency to be a threat to the society.

For the community known as the "Soviet people", which was actively promoted by the Party, indeed, there was no threat, but for the Ukrainian nation it was rather real. However, in 2001 the first all-Ukrainian population census showed enough optimistic data. 67.5% of the population considered the Ukrainian language to be native. Taking into account the multinational character of the state, the result of the census was rather good. But in Donetsk and Lugansk regions the situation was critical. In these regions the Ukrainian language was admitted as a native one by 24.1% and 30.0% of citizens, respectively.

The situation was even more threatening in the prism of influence of the national minority's language, albeit the most numerous one, on the citizens of Ukrainian nationality. The extent of this influence can't but surprise. It is proved by the following table.¹⁰

Table 3. The Russian Language in the Choice of the Native Language by the Ukrainians in Donbas

Distribution of the population according to the place of residence	Total population (absolute data and %)	Including the Ukrainians (absolute data and %)	Including those, who recognized the Ukrainian language as native (absolute data and %)	Including those, who recognized the Russian language as native (absolute data and %)
Donetsk region				
<i>city /town</i>	4363,6/90,1	2391,5/54,8	852,6/35,6	1536,6/64,2
<i>village</i>	480,2/9,9	352,6/73,4	276,8/78,5	75,6/21,4
Lugansk region				
<i>city / town</i>	2190,8/86,0	1213,0/55,4	520,2/42,9	690,5/56,9
<i>village</i>	355,4/13,9	259,3/73,0	222,4/85,8	36,9/14,2

¹⁰ Based on the data: Державний комітет статистики, *Всеукраїнський перепис населення 2001 г. Розподіл населення за національністю та мовою. Все населення, обидві статі. Донецька та Луганська області*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua>.

We have intentionally divided this impact into two directions: in a city / town and in a village. Both regions are approximately equal. The share of the Ukrainians is approximately the same here. From among these citizens only 35.6% of urban residents in Donetsk region recognized the Ukrainian language as the native one and 42.9% – in Lugansk region. In rural areas there were 78.5% and 85.8%, respectively. These figures can indicate a very low level of national identification of the Ukrainians in Donbas. If we consider a language as an important factor of self-identification of a nation, the situation is as follows. The Russian language was recognized as native by 64.2% of city / town dwellers of Ukrainian nationality in Donetsk region and 56.9% – in Lugansk region. The villagers – 21.4% and 14.2%, respectively. Remind, that it was the first decade of Ukrainian independence, when the Law “On the Languages in the Ukrainian SSR” had already been adopted. Article 2 of that Law provided “a comprehensive development and functioning of the Ukrainian language in all the spheres of public life”.¹¹

If we consider the national structure of Donbas and its language component in the focus of the hybrid war, it is impossible not to recognize that the estimations of its initiators were absolutely accurate. The region with a low national identity and populated by citizens who have close relationship with the citizens of the aggressor country was more than a convenient object of invasion. It is doubtful that it was a great discovery for someone.

Referring to the authority of our colleagues-philologists, we should note, that they do not exclude the formation of language alliances: “If the languages have different origins, but a historical process sent the native speakers to the same cultural and geographic area, sooner or later they form the so-called language union...”¹²

In our view these are the basic premises of invasion and creation of the quasi-states on the territory of Donetsk and Lugansk regions, arising from the peculiarities of their national structure. It is the national structure, similar in composition to the country-aggressor, and the same languages of communication have made Donbas susceptible to aggression more than any other region of the country. Outside of our attention were left the activities of the Ukrainian authorities directed at leveling of the above mentioned prerequisites. By the account they failed to prevent the aggression, it is rather difficult to call those activities a success. Moreover, according to the data of sociologists (December, 2014) 23.3% of residents in Donetsk region supported the “DNR”.¹³ Though it is the topic for the next article, it should be noted, that this figure is the refrain for the Ukrainian authorities.

¹¹ Закон Української Радянської Соціалістичної республіки “Про мови в Українській РСР”. Вводиться в дію Постановою Верховної ради № 8313 від 28.10.1989 р., <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8312-11>.

¹² Г. Старостин, *Как создается единая классификация языков мира?*, <https://culturelandshaft.wordpress.com/великий-и-могучий/как-создается-единая-классификация-я>.

¹³ *Такой разный Юго-Восток*, opros2014.zn.ua.

Michelangelo Pascali

**THE LAND OF "GOMORRAH" TOLD
BY ITS INHABITANTS: "SCAMPIA TO US"**

This article emerged from the voices heard among the streets of Scampia, where there exist a number of associations aimed at the provision of social services and support of cultural policies¹ as well as groups of citizens structured in self-managed forms with no legal record, aiming at the vindication of their territory to solve individual problems through a wider collective prospective in relation to the "*quartiere*"-neighbourhood within the suburb they belong to.

A note of clarification is needed on the term "*quartiere*" or neighbourhood, where the confining boundaries are clearly defined and well known among its residents but are untraceable on the institutional territorial maps of Naples. However, in 2005 the administrative reform merged the existing Neapolitan constituencies into a new macro-component called "Municipality",² attributing new powers and new responsibilities in accordance with the process of decentralisation and reunification³ of the administrative power. Once again, there was another formal and substantial cleave of the Neapolitan districts which had already been reorganized

¹ See map in L. Mascellaro *Territorialità e camorra: una proposta di lettura geografica dell'attività criminale*, [in:] G. Gribaudi (ed.), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Torino 2009, p. 424.

² These were established by the deliberations n.13 on 10th February, n.15 on 11th February, n.21 on 16th February, n.29 on 1st March and n.68 on 21st September 2005 on behalf of the City Council of Naples.

³ In detail, the existing twenty-one districts have been converted into ten municipalities, thus decentralizing administration to enhance wider organizational autonomy.

geographically and departmentalised into quarters, “patches” or “cut outs”, in replacement of the existing church territorial units or parishes.⁴ What we are witnessing is a dissimilarity between institutional charted classifications of subdivisions within the metropolis, with the actual visual layouts, which are pictured as “zones” incorporated in a much wider area, and where local town council offices are ready to provide public service points for dwellers.

In fact, spontaneous groups and organizations referred to in this article interact with Municipality public bodies, not only for their cultural affinity and advisory services⁵ but also for their spatial proximity, turning into tiny neighbouring “parliament houses” in response to and at the service of public need. However, the very nature of these solicitations are certainly not limited to these official bodies, which openly cover institutions placed in higher positions; they are privileged references, material, and moreover testimonials of social documentation given by those subjects who were interviewed. It should be noted that our study came about within the field of legal practice and social consultations⁶ held on site, which gave us the opportunity to establish trustworthy and frank relations with many of those who engage in these environments. We witnessed circumstances and situations which are simultaneously underestimated and chronically oversized by the press. Particularly, the request to be heard came from those who were accused by the media of undertaking action for personal speculative reasons.

A certain amount of protagonism is seen in the pride and in the outcry of wanting to clarify the general knowledge that Scampia is a free zone of criminals, a no man’s land, a city fortress⁷ inhabited by Camorristi.⁸ This culpably disclaims the presence of a majority of honest people, and, with reference to another area in

⁴ Due to the following: “right neighbourhoods, rationalized, less populated, with a strong administrative unit, with the police force taking over power along with the Home Ministry at the cost of magistrate fairness, a self management that differed from public order”. Added to this reform we should trace special structure of the Neapolitan organized crime. See M. Marmo, [in:] A. Cozzutto, *The ideological descriptions of the Camorra; what do we really talk about, when we talk about the Camorra?*, <http://www.dotduepuntozero.org>.

⁵ Regarding assistance in social activity within municipality boundaries (county councils must ensure uniformity in administrating events in council space) are administrative services, hosting sites, business, craftsmanship, demographic services, traffic, and urban hygiene, schools, culture and local sport.

⁶ Obviously, free of charge, even as regards those interventions made by the writer’s friends.

⁷ Emerged from an irrational urban project that developed – with good or bad intentions – in remote suburbs and badly connected to the city centre as well as to other Neapolitan neighbourhoods, especially stations, hospitals, cultural centres. It is noteworthy to point out that Scampia has been connected to other areas by rail only in recent times, which has contributed to its isolation and growing desolation. However, in 1985 there was the project of running the underground as far north as possible, and this included stops at Monte Rosa. See, De Falco, *Line 10*, http://web.tiscalinet.it/defalco_ivanoetrasporti/neti/linea10.html.

⁸ See the review: *Napoli... Serenata calibro 9*, http://www.bibliocamorra.altervista.org/index.php?option=com_content&id=176:napoli-serenata-calibro-9&Itemid=48R; by L. Duraccio on M. Ravveduto.

which illegality forms a civil team, existing social problems are attributed to the presence of Camorra organizations. Problems which are on the one hand the effects, but on the other hand central signs, widespread in the illicit world (not surprisingly coinciding with territories in the world which have a high percentage of problems); furthermore, their settings and constitutions are so vast that it is difficult to define boundaries which outline the so called "grey areas" (This is not only limited to the area of Scampia nor to the most disadvantaged segments of the population).⁹

Criticism is also extended to public or private structures (however relying on public finance) catering for social services, especially when beneficiary individuals and groups are considered as mere hetero-directed services. What is certain is that social activities, when operationally disconnected from the territory, sometimes seem to respond to the shortcomings of previous lax policies by acting as an illustrative value of welfare. Similarly, a guilt-political urban planning aims to heal the damage done by 'segregationist' practices in the second half of the twentieth century with mega-projects which are definitely beneficial but discordant in an area¹⁰ with great need of more accessible economic structures (such as, for example, light industries).

However, as regards a subjective/objective analysis, it is noteworthy to underline that from a methodological point of view, the choice of interviewing residents was based on their being representative of the context examined, and even though this may have led to some incoherence, there is a counterbalance in the authenticity¹¹ of the opinions and views expressed. Clearly, the direct content of material recorded¹² is not totally pertinent to the topics touched, but its aim is to make an additional contribution, perhaps limited but certainly truthful on sensitive and controversial matters. The material was collected by using cross-interviews, carried out by those who took part in the work itself. This did not cause social barriers (there was a slight fear of the outsiders' judgment¹³ and some signs of exhibitionism in exaggerating the narration of their thoughts). On the contrary, taking into account the considerable freedom of expression¹⁴ – the structure of the conversations, in some ways flowing into a "stream of consciousness" – no reservations or hindrances were recorded in the interviewees relating their personal social condition and opinions. Special acknowledgements must be given to Armando Armando's¹⁵ support and declarations. He is head of the Unemployment movement in Northern Naples,

⁹ Conversations held between Camorra structures and legal authority centres date back to: "being a class of Spanish vice-royalty, southern managers are used to mediating with the lower classes, including the various forms of power that arise". See M. Marmo, *op. cit.*

¹⁰ An example is when there was the idea of transferring the university to Scampia, which would have been useful as it would have improved public transport services, but it would not have given a definite solution.

¹¹ It should be noted that the collected dialogues were recorded audio-visually.

¹² Roughly, the first months in 2013.

¹³ There were fears of legal consequence follow-ups.

¹⁴ From which the already mentioned fragmentary testimonies.

¹⁵ Authorizations to use names were personally given by those who were interviewed.

located at the former municipal social centre 90b Monte Rosa, which currently hosts Gridas (an acronym for “Gruppo Risveglio dal Sonno” literally translated in *Group awakening from sleep*). This structure has been the object – after about three decades of tacit agreements and civic institutions’ direct support – of (hasty)¹⁶ penal proceedings endorsed by *Istituto Autonomo Case Popolari*, the equivalent to The Institute of Town Council Housing.¹⁷ Armando’s undisputed charisma guaranteed the perception of a “serious” approach in those who took part in the project.¹⁸ The subjects involved wanted to give their contribution to bring forth this paper, made up of a series of individual – sometimes even collective – accounts and analyses of the specific social area as well as of the institutional and political context.

From this collection, common themes arise concerning not only traditional Neapolitan culture, but particular contexts in which they are embedded. Upmost was the theme of family, considered as a resource and responsibility, but also as an absence. The absence of family support becomes serious when relates to events that contrast with the natural course of existence. Here, we are symbolically referring to one of the interviewees’ tragic loss of her son, who was accidentally shot during a Camorra attack. In the mother’s story, her claim of her son’s innocence (in itself the emblem of maternal suffering when faced with the most unnatural of tragedies, a parent having to bury his/her child) shows all the difficulties she had to face because of a completely arbitrary prejudice implying a hypothesis of guilt – thoughts going along the lines of: *if something so serious has happened to somebody from the neighborhood, then probably there was something going on* – so as to justify murder. In this sense, when pain was most acute, the family had to fight against the terrible misconception that the boy was not an innocent victim of organized crime, but rather a guilty victim consciously killed in a war of the Camorra. Still today such an oddity is regarded as established, as though there is always something lurking, a hidden suspect. Moreover such a consideration does not only affect common opinion, *vox populi*, but also a certain logic withheld in state institutions, by MPs providing supporting evidence to such dramatic events. Thus, at best, among the common people and in acts, doubt on strange happenings is implicit in the judgment on the events.

On field, losses due to drugs are also significant, seen as a specific process causing other pathways, primarily that of prison (related to drug possession and drug trafficking).

In the narrative of all these problematic experiences, an intense relationship with God and religion came to light, God being seen as a resource in helping to bear

¹⁶ And after years of competent bodies’ disinterest.

¹⁷ The event in question brought solidarity among many civic groups and institutions themselves. Particularly emblematic was the President of the VIII municipality’s sealed note with which he hoped there were solutions that would not involve penal law.

¹⁸ After a discussion on the method to be followed in order to build a common framework for an interpretative grid, a certain amount of flexibility was given to the interviewer. This allowed him to benefit from the extemporary intuitions he might have in the formulation of the questions.

and cope with the difficulties. Religion and faith are reference points to continually look up to in future action and, even the more, in the aftermath of past errors.

A theme all the participants discussed was labour and their demand of employment. This is not surprising, given the specific environment and territorial area; to be more precise, it was the organization of the unemployed, including the concepts and notion of social dignity and social integration employment brings. However, labour "without qualifications" (*moonlighting, underpaid work*, and so on) is often considered utopist, a boundary which does not exist and where it is clearly impossible to tread along.

Only a minority referred to work in the key of assistance, which seemed to be the result of a passive mind-style of self-indulgence and justification.

On the other hand, it is not in a legal work of this kind that subsistence, primarily resulting from the structure of the extended family, should channel. It should be up to the social security system, which, unfortunately, is still not thought for the individual.¹⁹ The above mentioned resource, usually regarding the head of family, triggers systemically a well-known "family welfare". Our considerations on the above and to what is recorded on the national territory are completely the reverse (the elderly, with their contributory pension or invalidities are remedies and not "burdens", similarly to what happens in invalidity controls and checks relating to all those with disabilities).

Other means of sustainment or survival seem to come from the interspersed revenues on the "art of getting by," devising work and labour out of nothing. This is an old fangled skill which is surprisingly in strict accordance with the model of the new worker, who is "intuitive" as some have named²⁰ the system of a changing labour resulting from the fragmented and disruptive forms of the production system today. If the possibility of individual salvation is entrusted in hypothetical innate qualities, then there is no longer need of collective security mechanisms.²¹ For a long time, Neapolitans (well before globalization)²² have been masters in the art of reinventing themselves, creating new undefined roles in specific fields of work²³ in the virtue of necessity (and it is only in recent times that this flexibility has been recognized).²⁴ This would be sufficient to clearly distinguish the practices and values of the interviewees with those individuals who are Camorra subjects on

¹⁹ Incidentally, it is when family support is missing that various forms of social and economical disadvantages arise (an example are the "new poor", concerning men under separation or divorced).

²⁰ See E. Gellner, *Culture, identity and politics*, Cambridge 1987, p. 154 ff.

²¹ From this perspective, mechanisms of equalization concerning labour rights can no longer stand, having granted and justified its upbringing as being in opposition with civil law, and in some way referring to the Gospel parable, which treats equally those who are idle not due to their will and those who work. See Mathew 20, 1–16.

²² This new productive-financial asset is strongly felt throughout the territory of Naples.

²³ See P. Bouvier, *Le lien social*, Paris 2005, p. 323.

²⁴ Not as a remedy but a solution.

condition that the latter continued para-noble attitudes and traditions in proclaiming the value of non-physical work²⁵ in order to rise, symbolically and materially, above the mob who are forced daily in the submission to beastly labour.²⁶

The attitude of “for the better or for the worse” is anthropologically inherent in the “Neapolitan man”, however its vice versa consequence of the extreme scarcity of available resources is due to specific historical and political choices and not to natural factors or metaphysical factors. Evidently, this has effects on the socio-cultural context, which in turn is declinable as the root of subsequent, even socially harmful behavior.²⁷

Incidentally, it should be briefly said that before the presence of a strong powerful caste of townsmen,²⁸ made up transversely by all forms of upper middle class *intelligentsia* and Neapolitan professions and characterized by closing elements to those who do not belong to them,²⁹ historically there emerged a sort of “counter-vailing tendency”, in which those who were excluded from power and legal management aimed to counterbalance their disadvantage and draw different channels to fulfill their needs, sometimes even by illegal means.³⁰

Besides, even food aid distributed nationally and supra-nationally, free of charge to those in need, appears to be valuable labour. For the latter, it must be said it is somewhat peculiar as compared to what commonly happens in most cities of the West since this sort of charity work is widely carried out by governmental or supra-governmental³¹ organizations and involves what it can be viewed – in the territory examined – as some sort of “middle class” (protected from the most patently degrading pressures).³² Therefore, these initiatives are not only those carried out by charitable institutions, often with a religious background, and only for the old and the new excluded of the well off metropolis.

Closely connected to labour – although less pressing – is the question of housing, in areas that daily register housing occupation which at least, and through unlawful practices, seem to be initial claims for rights.³³ With respect to this issue, a certain “inaction” of the public entity is denounced.

²⁵ See E. Quadrelli, *Andare ai resti*, Rome 2004, p. 178 ff.

²⁶ In Neapolitan it means “work”.

²⁷ More in M. Pascali, *Camorra, economia e società*, Torino 2012.

²⁸ Similar to other areas in Southern Italy.

²⁹ It must be said that a report of the “caste” is often necessary to aspire to rather limited tasks (such as the work done in hosting cultural festivals in Naples).

³⁰ This vast category included the wide practice of a para-trade union conflict (and here we are referring to organizations of unemployed people who see in public power the contender of their requests) as the Camorra cronyism.

³¹ Firstly, from the European Union, as can be read in the coats of arms printed on each pack containing food aid. What has been stated here is from direct observation.

³² Nevertheless, extremely needed.

³³ In addition to this, trade unions aimed at controlling public services, provided poor public housing. Clearly, occupants who were aided by local criminal organisations were not included.

However, in all these statements there seems to be not only the frequently reported southern victimization, but also benefits impulses and stirrings of hope and redemption.

Let us see in further detail, some short passages taken from the interviews carried out.³⁴

First Interview

Interview with Gennaro C. and Carmine G.

Question: "What do you think of these politicians?"

Carmine: "I have been living in this neighbourhood for about twenty years and I believe politics has done nothing, I think that we who live in this neighbourhood should have more to say. The 1st Art. in the Italian Constitution declares that the State should provide its citizens who have nothing, with work, assistance and financial help. None of this has been applied so we have no rights. There are no choices for the young; I see it daily, I'm a voluntary worker in youth rehabilitation."

Question: "What is the percentage of unemployment in Scampia?"

Carmine: "Well, you can say, it's 100 out of 100, there are no policies for the young, no family policies and I think Scampia is much talked about but actually the situation is just the same as it has always been."

Question: "Gennaro, we recall,³⁵ you are a young man who needed some help in the past and so you met Carmine, Carmine tell us something about yourself."

Gennaro: "I've been living in Scampia for thirty years, in "Sette palazzi".³⁶ In the past I've pushed drugs and done some of the worst things you can ever do in the world, for this I've been sentenced for more than ten years in trust with the social services at the counseling centre *Caritas* in "block g" for a crime I did in 2000. Now, thanks to God, I'm a different person and I always pray to God to be always by my side and never leave me".

Question: "Gennaro, can you tell us how Carmine helped you?"

Gennaro: "He helped me understand that it wasn't sufficient to seem or appear to be another person to say you have really changed but change has to come from within the heart and mind".

Question: "Gennaro what do you think of politicians in Scampia?"

Gennaro: "I hope in a new Scampia, one with culture, work and kids growing up with hope of change."

³⁴ It should be noted that the above is reported faithfully, limiting to transcribe in Italian expressions the form and terms of the Neapolitan dialect.

³⁵ This information was given immediately after recording.

³⁶ The precise building referred to is "sub H" in Via Labriola, located opposite the "*Vele*".

Second Interview

An interview with Salvatore G. and Rosario held outside the mentioned social center in Scampia.

Question: “Salvatore, tell us how long you have been living here and how would you describe it?”

Salvatore: “I’ve been living in this neighbourhood for thirty years and I think, it has been ruined because there’s nothing.”

Rosario intervenes and says: “It’s the State that gives us nothing.”

Question: “Who would you blame for all the delinquency here?”

Salvatore: “The State is to be blamed because there are no jobs.”

Question: “Please tell us how you get by?”

Salvatore: “I do a bit of everything, welding and selling second hand at the market”.

Question: “Have you ever done anything illegal?”

Salvatore: “Yes”

Question: “Can I ask you what?”

Salvatore: “A bit of everything: drugs, robbery and other such stuff.”

Question: “Why did you do it?”

Salvatore: “For the family, to get by.”

Question: “Have you ever looked for a job?”

Salvatore: “Of course, I fight for work.”

Question: “How?”

Salvatore: “There’s the unemployment movement in Scampia, I’ve been unemployed for many years and I’ve got no income.”

Question: “So how do you get by, then?”

Salvatore: “My brother helps me.”

Question: “What does he do?”

Salvatore: “He’s disabled and gets a disabled pension, and this is how he helps me and my family (my three kids) get by.”

Question: “What would you like to say to our politicians and especially to those at the town hall?”

Salvatore: “To help us, by giving us some jobs.”

At this point **Rosario**, who has lived in this neighbourhood since 1961, affirms he knows the area thoroughly, and suddenly states: “there’s an unemployment range that goes from 85% to 90%”.

Question: “What do you think of the social center?”

Rosario: “It has always been open for us here, and it hosted earthquake victims in 1980.”

Question: “Have you got a job?”

Rosario: “I’ve been out of work for forty years, there aren’t any jobs and we’ve got family. Obviously, it’s a consequence you end up selling drugs, we’ve been abandoned by the State, and then people say: he’s gone to prison.”[It is de-

duced that Rosario has been sentenced to jail in the past] "Why hasn't the government helped me find a job and given me a chance to prove I'm a worthy citizen? It isn't right to simply declare that there is crime in Scampia. There's crime because there's no work, not for the pleasure of being criminals. I've got four children to feed."

Question: "What appeal would you make to our grand politicians?"

Rosario: "You're born a gentleman . . . but Totò and God are the only gentlemen here. Anyway, by trying to give a future and resolving the problem of youth unemployment in this neighbourhood."

Third Interview

A mother living in the blocks of flats *Vele*

Question: "Would you like to tell us about your life?"

Mother: I live in the *Vele* and I lost my son in 2004, he was only 25 years old and his name was Antonio. Antonio was an innocent Camorra victim. Eight years have gone by and we still haven't had compensation. Immediately, we had to counteract the prejudice that murder was part of the logical assumption of an inter-camorra conflict, a widespread prejudice still held today and that goes beyond court room walls, and this has obviously increased our pain. (She sighs: "Ah!" and says: "I feel bad when I talk about my son"). "Antonio was disabled. That day he was out, down at the flats, and had to go out for a pizza with his friends. He didn't reach the pizza restaurant nor did he come back home; due to his disability, he was left alone, unable to run from the shooting. The institutions didn't turn up, absence and absences, this is something I can't get over, all because this is Scampia. Nothing has been done".

Question: "What do you think about Scampia?"

Mother: "Besides what I've already said, I have to say that there is something else in Scampia, there are many associations and organisations."

Question: "What can you tell us about these associations?"

Mother: "We try to help out by giving what we can, even our moral support".

Question: "Don't you feel bitter about these youngsters who don't have a future in Scampia?"

Mother: "Yes, I do. In fact, speculation on the *Vele* should stop. Scampia is not necessarily Camorra, drugs and death, etcetera; it is also made up of honest people. Still, it is a no man's land because it has been completely abandoned by the institutions. And like other desolate places, it is a victim of reporter jackals waiting for front page scoops about crime. The state is absent and nothing is done to help the young, giving them at least hope of an honest job".

Forth Interview

Interview with Giuseppe G. nicknamed Peppino, a pedlar selling small objects.

Question: “Good morning Peppino. Can I ask you some questions?”

Peppino: “Yes”

Question: “What’s your name and what do you do?”

Peppino: “My name’s Peppino and unfortunately I’m a pedlar because the pension I get is too little”.

Question: “Can you tell us how much you get and what type of pension is it?”

Peppino: “I get 278 euros a month for a hand”.

Question: “How long have you lived in this neighbourhood?”

Peppino: “I’ve been living in Monte Rosa since 1964. Since I was born, 15th January 1964”.

Question: “Do you live in a rented house?”

Peppino: “My sister lives in a rented house and I live with her because I can’t manage to pay the expenses on my own”.

Question: “How much do you earn?”

Peppino: “On good days about ten euros a day”.

Fifth Interview

Interview with Carmine, a supporter at the social centre *Gridas*

Question: “Could you tell us how this organization started?”

Carmine: “It was set up as a promoter and administrative center of the homonymous municipal social center as provided by council housing plans in Monte Rosa. This was taken into the custody by the independent housing committee assignees, as in the past (specifically around the ‘80s) there were no official local counselors in the various neighbourhoods, but committee members who were made up of a number of people in the condos. This committee was delegates by the IACP to run all the structures of the centre.³⁷ The building was immediately used for social activities, within the territory of Scampia from 1980. Inside, there is a library, a surgery, a counseling department and various other areas for public use and service. Gradually IACP lost interest and those working there have chosen different fields of interest. On our arrival we did not break any laws as there were still committee assignees who welcomed our interest and assistance. Therefore there are no premises for the charge of illegally occupying or squatting.³⁸ IACP has not taken parts probably as it has intentions to receive compensation at the expense of

³⁷ It should be noted that the complex in which this center is based is made up of several structures, each one with its own management but physically connected to one another in a unified manner.

³⁸ As previously mentioned, there is still an ongoing criminal proceeding against the association Gridas and against one of the leaders in the unemployed movement.

others. I would like to point out that we have officially written to IACP's delegates referring that we would financially take charge of the building (its maintenance and re-establishing its original function of opening as a social centre open to the general public). However, we have not had a reply and furthermore the building has not been registered. It is as though it were a ghost or invisible building. It is clearly evident, there is an absence of the Italian state within the municipality of Scampia, the only forms of public intervention are through social charity. This is an unchangeable reality and over time it has and is getting worse. So there is no need for the police to invade drug dealers squares as these just move further down into another area or street corner and in the meantime, street robberies increase. And yet 99% of the people living in Scampia are honest and kind-hearted people who are waiting for a serious change"

Sixth Interview

An interview with a worker at the Town Hall of Naples (The person interviewed wishes not to be named).

Question: "We are in the heart of the social centre in Monte Rosa, do you know anything about the building, its background and history?"

Reply: "I have lived in this area since it was a part of Secondigliano and was named "The Ina Casa district" because in the past, Monte Rosa was not part of Scampia, which did not even exist then, at least not as we know it today. Scampia developed in the 1970s with the 167 Act, which is a national act for council houses and by which these concrete monstrosities were raised. It was only in the 1980s that the precinct of Scampia was absorbed in the eighth municipality in the north of Naples, in which Scampia is part of Piscinola, Marianella and Chiaiano. As regards the building, Monte Rosa 90b, I want to underline that I was brought up in this building. There was a library I used to go to. It had a really important social function, as it gave the younger generations the opportunity to acquire some learning. This was so until the building was totally abandoned by IACP. Fortunately, from the beginnings of the 1980s, first with Gridas and later with various other organizations, the building has been used for social purposes, for example the unemployment movement, which has given it a new life."

Question: "What do you think is the main problem that plagues this neighbourhood?"

Reply: "Scampia, in my view, pays for all the problems concerning the suburbs in which the less fortunate have had to move to. Since the 1970s, this has been the place where proletarians and the lower classes have moved to from the Old Town to be dumped in these enormous built barracks. The problem of unemployment without a serious intervention by the government is destined to grow. Repression won't solve anything; for example, for each person who is arrested by repressive State action will be replaced by another 10 people. This is because the government doesn't go to the heart of the matter, to the roots; this is what I believe

to be the main cause of social deviance and even forms of greater and more serious crime. The aim should be to give alternatives, job opportunities. As far as I am concerned, this is impossible with the actual political scenario. If local politicians have the objective of aiming at personal enrichment – whether directly or indirectly, through money or public relations – it's obvious, they have no interest to battle for the people's welfare. It is also true to say that we don't live under a dictatorial regime as politicians are imposed but we vote them; therefore, to be honest, there are a number of people in Scampia who support these politicians. So, we shouldn't just blame politicians but it's our fault too. We should examine our consciousness and say out loud that we did vote for them”.

Seventh Interview

Spontaneous statements personally recorded by Armando.

“As an ex migrant (I've lived and worked abroad for about 10 years in the 1990s) I can say that Northern European Countries (Luxemburg, Holland, France, Switzerland, Germany) I have worked in are extremely different from Italy. It's true that unemployment concerns the whole of Europe and not just Italy; however, the dynamics are different. In Northern Europe, if you are unemployed, the State helps you get by with allowances; instead, in Italy unemployment is disastrous, it kills and hits your pride. To be unemployed in Italy means there are no ways out. In Scampia, obviously, the situation is even more troublesome and problematic due the high rate of people out of work”.

From the evidence collected, Naples seems to be like many other cities in the world, it is not a city made up of “wedges”, but a “mosaic”, where each stone fragment³⁹ has its peculiarities. Those amazing diverse colours are just as various worlds, however different and inhomogeneous, among which is Scampia, a homogeneous neighbourhood (with no way out nor promising prospects). Above all, it is and is felt as a “black stone”. It has been left to survive on its own with its unemployment, abandoned by institutions, and its welfare is only aided through charity, that has become expected and the norm.

³⁹ Naples is a metropolis with “numerous cities laid side by side and separated only by a road. Yet they have different customs, traditions, social and economic conditions. It is an extremely varied territory; from towns nestled at the foot and around the Vesuvius to the neighboring areas of the city [...]. In the same city, in a single district (or “merged municipalities”), there are different realities: Posillipo is not Chiaia and Chiaia is not the Vomero; living in Via Toledo is not the same thing as living in the Spanish Quarter, even if they are only two steps away” (see C. Sepe, *Non rubate la speranza*, Milan 2008, p. 122. The above is an adapted translation of the original quote).

SPRAWOZDANIA

Bogusława Bednarczyk

**THE 6TH INTERNATIONAL CONFERENCE
ON HUMAN RIGHTS EDUCATION:
*TRANSLATING ROOSEVELT'S FOUR FREEDOMS
TO TODAY'S WORLD*, UNIVERSITY COLLEGE ROOSEVELT,
MIDDELBURG, HOLLAND, 17-19 DECEMBER 2015**

Na międzynarodowej konferencji Human Rights Education: *Translating Roosevelt's Four Freedoms to Today's World* zorganizowanej przez University College Roosevelt i Human Rights Education Associates (HRE) w dniach 17–19 grudnia 2015 r. motywem przewodnim obrad było założenie, że edukacja o prawach człowieka to różnorodne działania, mające na celu przekazywanie wiedzy o prawach człowieka i zachęcanie do działalności w ich obronie. W tym kontekście edukacja o prawach człowieka powinna być skutecznym narzędziem, które obejmuje nie tylko proces uczenia się, ale również konkretnych działań. Zapraszając do udziału w konferencji szerokie grono osób, organizatorzy wskazali, że edukacja o prawach człowieka jest procesem długotrwałym, w którym każdy uczy się tolerancji i respektowania godności innych, a także poznaje środki i metody zapewniające wzajemne respektowanie we wszystkich społecznościach. Edukacja o prawach człowieka w dłuższej perspektywie zmienia postawy i zachowania ludzi, przyczyniając się do powszechnego poszanowania praw i wolności. Wzmacnia wiedzę, 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 Kongresem objęła Minister Edukacji, Kultury i Nauki Holandii dr M. Jet Bussemaker, a otwarcia dokonał dr Morten Kjaerum, Head of Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law oraz dr J.M.M. Polman, Roosevelt Foundation, King's Commissioner of Zeeland Province. Doniosłość, znaczenie i aktualność problematyki konferencji, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym podkreślał fakt, że była to już szósta międzynarodowa konferencja poświęcona edukacji praw człowieka¹. 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 przedstawicieli międzynarodowego grona obrońców praw człowieka promują i utrwalają pogląd, że edukacja praw człowieka nie jest i nie może być celem samym w sobie. Stanowi ona nieodzowny element przygotowania współczesnych społeczeństw do wspólnego, globalnego współżycia. Edukacja na rzecz społeczeństwa demokratycznego skupia się na praktycznych umiejętnościach i działaniach mających pomóc młodzieży i dorosłym aktywnie uczestniczyć w życiu demokratycznym, w korzystaniu z praw człowieka i wykonywaniu obowiązków. Edukacja dla wzajemnego szacunku i zrozumienia podkreśla godność, szacunek 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 dialog międzykulturowy odgrywa coraz istotniejszą rolę edukacyjną. Idea dialogu zawarta w edukacji o prawach człowieka stała się punktem wyjścia tej międzynarodowej, a właściwie międzykontynentalnej konferencji, w której podjęto próbę przedstawienia i uporządkowania praktycznych i teoretycznych rozwiązań dotyczących edukacji praw człowieka. Edukacja praw człowieka ma swoją historię w ostatnich dekadach XX w., ale nowa edukacja XXI w. wymaga gruntownej modernizacji systemów i programów edukacyjnych, które stoją wobec coraz większych wyzwań współczesnego świata. Wspieranie modernizacji systemów edukacyjnych wymaga współpracy zarówno organizacji międzynarodowych, pozarządowych, jak i instytucji państwowych, które kształtują procesy i modele edukacyjne w swoich granicach. Rozlega tematyka konferencji znalazła rozwinięcie w szeregu paneli i warsztatów merytoryczno-tematycznych:

- Human Rights Education in Asia,
- HRE in Higher Education,

¹ Pierwsza odbyła się w 2010 r., University of Western Sydney, druga w 2011 r., Uniwersytet Kwazulu-Natal, w Durbanie, Afryka Południowa, trzecia w 2012 r., zorganizowana była przez Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, kolejna, czwarta w 2013 r., miała miejsce w Soochow University, Taipei, Taiwan, w 2014 r., piąta konferencja gościła na American University, Washington DC. Kolejny kongres jest planowany w roku 2016 w Chile.

- HRE in Primary Schools,
- Amnesty's HRE Strategies and Programmes,
- The Role of HRE for Memory,
- Human Rights pedagogy and Diversity Teacher's Responses to Extremism,
- HRE and the Position of Migrants in Western Societies,
- HRE in Secondary Schools,
- The Role of NGO's in implementing Human Rights,
- Human Rights Education for Strengthening Women's Rights,
- Theories of Human Rights Education,
- Children's Rights Education,
- Education about the Rights of the Disabled,
- Human Rights Education for Teachers,
- The Influence of the State on Human Rights Education.

Ponad 200 uczestników konferencji obejmowało szerokie spektrum naukowców i praktyków: prawników, socjologów, pedagogów, polityków, pracowników społecznych i członków grup religijnych, specjalistów z wielu krajów, reprezentujących organizacje międzynarodowe, ośrodki uniwersyteckie, organizacje pozarządowe i regionalne grupy inicjatywy. Wszyscy podkreślali niepodważalną rolę i znaczenie edukacji praw człowieka w globalnej rzeczywistości XXI w. Bez względu na reprezentowaną dziedzinę nauki czy opcję polityczną elementem łączącym wypowiedzi uczestników konferencji było przekonanie, że edukacja o prawach człowieka 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, ze szczególnym zwróceniem uwagi na rozwój społeczeństw, w których praktyka tolerancji pozostaje z szacunkiem dla praw człowieka.

Punktem wyjścia organizatorów konferencji była teza o edukacji globalnej skierowanej na problemy świata. Edukacja praw człowieka jest ważnym elementem edukacji globalnej, 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, eliminację ksenofobii i uprzedzeń, jako przyczyn destrukcyjnego współżycia grupowego. Ten punkt widzenia dominował w wystąpieniach referentów z Azji Południowo-Wschodniej, Indii i Afryki reprezentujących bardzo różnorodne organizacje pozarządowe i instytucje zaangażowane w działalność edukacyjną o charakterze społecznym, mającą na celu popieranie pojmowania i wprowadzania w praktykę terminu edukacja permanentna i budowanie demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Uczestnicy konferencji, dostrzegając pozytywne zmiany dokonujące się współcześnie w metodach i programach edukacji o prawach człowieka, zwracali uwagę na konieczność zmierzenia się z nowymi wyzwaniami edukacji o prawach człowieka w dobie globalizacji. Zaliczono tu, między innymi, konieczność zwróce-

nia większej uwagi na edukację międzykulturową. Inaczej mówiąc edukację przezwyciężającą „obcość” i „inność”. Sprzyjającą wychowaniu do negocjacji, dialogu, współistnienia i tolerancji. W tym kontekście przedmiotem szeregu wystąpień był temat edukacji do bezpieczeństwa i pokoju, której istotą powinna być potrzeba równoważenia postępu materialnego, z kultywowaniem wartości społecznych, moralnych i duchowych oraz uwrażliwiania świadomości ludzi na występujące zjawiska głodu, bezrobocia, przewagi „mieć” nad „być” i tym podobne czynniki nękające wiele regionów świata. Przedstawiono tu wiele nowatorskich projektów prac z nowymi grupami ludzi, które mogą przynieść realny postęp w rozwiązywaniu konkretnych problemów dotyczących praw człowieka, szczególnie wtedy, 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 w trwałą i długoterminową współpracę, albowiem tylko taka forma działania może stworzyć podstawę budowania zaufania. To z kolei spowoduje, że ludzie staną się aktywnymi promotorami zmian społecznych w swoim środowisku. Według opinii uczestników konferencji na proces edukacji do bezpieczeństwa i pokoju istotny wpływ wywierają wyzwania regionalne, a angażowanie grup zmarginalizowanych przez edukację praw człowieka może prowadzić do ich wzmocnienia. Ta forma edukacji, dając głos grupom zmarginalizowanym, 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, że 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, wiedza o małej ojczyźnie i wychowanie regionalne zostaje wzbogacone elementami 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.

Szczególną uwagę przypisywano edukacji w procesie umożliwiania człowiekowi (jednostce) globalnego przetrwania i rozwoju (edukacja powszechna, holistyczna, wielokulturowa itp.) Stąd też w referatach konferencyjnych autorów z krajów afrykańskich i azjatyckich wypracowane były różne koncepcje przedstawiające podejmowane w trybie wspólnych działań rozwiązania trudnych problemów współczesności: przemoc i terroryzm, ubóstwo, bieda, bezrobocie, zagrożenie

naturalnego środowiska, analfabetyzm, problem wartości, więzi międzyludzkich i dziedzictwa kulturowego.

Wśród wielu przedstawionych na konferencji programów edukacyjnych dominowały programy dotyczące stosunków między cywilizacjami, religiami, kulturami, państwami, narodami, programy globalnych rozwiązań problemów ludzkości w skali ogólnoświatowej, edukacyjne rozwiązania w zakresie ogólnoświatowych programów upowszechniania podstawowych norm i wartości ochrony jednostki, przepływu i wymiany wartości i tradycji oraz związanych z tym perspektyw porozumienia i pokoju.

Wielonarodowe spojrzenie na edukację praw człowieka, konieczne z uwagi na rosnące zjawisko globalnej współzależności, stanowiło podstawę do nawigowania przez uczestników konferencji do nowych form rasizmu i dyskryminacji. Zwrócono szczególną uwagę na fakt, że dyskryminacja zmodernizowała się, stała się bardziej subtelna i zgodna z wytycznymi politycznej poprawności, która w większym stopniu niż kiedykolwiek wcześniej, rozprzestrzeniła się w społeczeństwie. W tym kontekście istotne znaczenie miało także uwypuklenie zaniepokojenia wielu środowisk obecnym wzrostem aktów nietolerancji, przemocy, terroryzmu, ksenofobii, agresywnego nacjonalizmu, wykluczenia, marginalizacji i dyskryminacji, skierowanych przeciwko narodowym, etnicznym, religijnym i językowym mniejszościom, uchodźcom, imigrantom i narażonym na niebezpieczeństwo grupom społecznym; a także aktami przemocy i zastraszania popełnianymi wobec jednostek zachowujących wolność opinii i wyrażania jej – tym wszystkim, co zagraża utrwalaniu pokoju i demokracji zarówno w płaszczyźnie narodowej, jak i międzynarodowej oraz stanowi przeszkody dla rozwoju. Z uwagi na skalę omawianego zjawiska, 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. Uznano, że edukacja dla tolerancji powinna być traktowana jako nagląca konieczność i powinna mieć na celu przeciwstawienie się wpływom, które prowadzą do strachu i wykluczenia innych oraz powinna 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 wielu zagadnień ogólnych i szczegółowych, co sprawiło, że konferencja przerodziła się w forum wymiany poglądów na wiele zagadnień teoretycznych oraz praktycznych, w tym również podejmowania oraz oceny kwestii złożonych i trudnych. Było to możliwe głównie dzięki specjalistycznej wiedzy referentów i uczestników konferencji z różnych regionów świata, którzy nie uchylali się także od ustosunkowania się do wielu spraw trudnych, uwzględniając odmienne implikacje i punk-

ty widzenia odnośnie aktualnej sytuacji oraz prognozy dalszej ewolucji wkładu edukacji praw człowieka w przemiany i rozwój współczesnego, demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Podsumowując obrady dr Sev Ozdowski z Western University Sydney, specjalista w dziedzinie edukacji praw człowieka, pomysłodawca i organizator I Kongresu w 2010 r. w Sydney, 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 tematów wystąpień, owocna dyskusja oraz bardzo dobra organizacja sprawiły, że kolejną międzynarodową konferencję poświęconą roli i znaczeniu edukacji w procesie umacniania idei praw człowieka na świecie należy zaliczyć do wydarzeń ważnych i udanych w skali światowej.

Natalia Adamczyk

SPRAWOZDANIE Z SEMINARIUM
US MIDDLE EAST POLICY: ONE DISASTER AFTER ANOTHER

Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych oraz Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ 8 grudnia 2015 r. w Librarii Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego zorganizowali spotkanie poświęcone polityce USA wobec Bliskiego Wschodu. Gościem specjalnym był profesor John Mearsheimer, wygłaszającym wykład zatytułowany *US Middle East Policy: One Disaster after Another*. J. Mearsheimer to jeden z najbardziej wpływowych teoretyków stosunków międzynarodowych w świecie, reprezentujący University of Chicago. Seminarium otworzył prof. dr hab. Andrzej Mania – prorektor UJ, przewodniczący krakowskiego oddziału i wiceprzewodniczący Zarządu Głównego PTSM, a poprowadził dr hab. Artur Gruszczyk, prof. UJ.

Treść wykładu, którego istotą było krytyczne spojrzenie na politykę bliskowschodnią USA po 11 września 2001 r., skupiała się wokół zagadnień potwierdzających przyjętą tezę, że polityka ta okazała się zdecydowanym fiaskiem. Nie powiodła się bowiem formuła tzw. złotego środka w obalaniu reżimów w Afganistanie, Iraku, Syrii, Libii czy w Egipcie, która z założenia miała polegać na przeprowadzeniu zorganizowanej militarnej inwazji zapewniającej błyskawiczne zwycięstwo USA, pozwalając równocześnie na szybką stabilizację i wycofanie się z okupowanego terenu. Afganistan okazał się druzgocącą pułapką. USA zostały uwikłane w najdłuższą i jedną z najbardziej kosztownych wojen. Inwazja na Irak w 2003r. zamiast pokoju przyniosła długotrwałą destabilizację kraju, dając podłoże do powstania i rozwoju tak zwanego Państwa Islamskiego.

Interwencja w Libii, Egipcie i Syrii pociągnęła za sobą wojny domowe w tych państwach; wojny, których skala przyczyniła się do powstania największej fali uchodźców, szukających schronienia głównie w Europie. Konsekwencje narzucania przez USA własnej geopolitycznej wizji świata, poprzez wymuszanie zastosowania amerykańskich wzorców postępowania jako jedynych uniwersalnych i właściwych, wzbudzały w środowisku międzynarodowym wiele kontrowersji. Praktyka ta przyniosła więcej strat aniżeli korzyści. Paradoksalnie doprowadziła do wzrostu problemu terroryzmu międzynarodowego (Irak, Syria), naraziła na nie spotykaną skalę na cierpienia ludność cywilną z przyczyn zaistniałych konfliktów i podważenia zasad bezpieczeństwa międzynarodowego.

W odniesieniu do wojny w Syrii prof. Mearsheimer wskazał na powtórzenie modelu afgańskiego, co określił jako nielogiczne postępowanie USA. Priorytetem pozostaje obalenie Baszszara al-Assada popieranego przez innego kluczowego gracza w syryjskiej wojnie – Rosję, a równocześnie pokonanie rozrastającego się tzw. Państwa Islamskiego (ISIS), co z kolei nie będzie możliwe bez udziału Rosji oraz Iranu. Rodzi to określony konflikt interesów, w którym jednak USA muszą liczyć się z pozostałymi aktorami z uwagi na posiadanie przez te kraje broni nuklearnej. Profesor pytany o użycie regularnej siły w kryzysie syryjskim w postaci wysłania wojsk amerykańskich odpowiedział, że w obecnej sytuacji nie ma na to perspektyw. Wojna przeciwko ISIS będzie toczyć się z powietrza. Ponadto podkreślił, że nawet gdyby doszło do lądowej ofensywy militarnej, to walczący po stronie ISIS ulegliby rozproszeniu, by potem powrócić do walki na nowo, tak jak w przypadku Talibów w Afganistanie. Problemem pozostaje też sama ideologia ISIS, której nie uda się pokonać używając siły militarnej.

W dyskusji poruszono również wątki dotyczące relacji USA z Iranem i Izraelem. Dyskutowano na temat nuklearnego porozumienia z Teheranem, które na obecna chwilę prof. Mearsheimer ocenił jako dobre, jednak w perspektywie najbliższych lat nie jest to z pewnością porozumieniem zadowalającym. USA w ocenie Profesora poniosły również fiasko w kryzysie palestyńsko-izraelskim. Skupienie uwagi na Izraelu nie pozwoliło zapobiec trzem masakrom ludności palestyńskiej jakie miały miejsce w Strefie Gazy w latach 2008/2009, 2012 oraz 2014.

Zarówno sam wykład, jak i towarzysząca mu debata cieszyły się dużym zainteresowaniem tak wśród studentów, jak i kadry naukowej. Wielopłaszczyznowość aspektów polityki bliskowschodniej USA poruszanych w trakcie dyskusji nie pozwoliła na szczegółową analizę przywoływanych zagadnień, ale na nakreślenie jedynie, i to wybiórczo, głównych dylematów. Powyższe względy zadecydowały, że organizatorzy zdecydowali o kontynuowaniu dyskusji w dniu następnym, podczas dodatkowo zorganizowanego w tym celu wykładu.

NOTY O AUTORACH

Bogusława Bednarczyk, prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Andrzej Chodyński, prof. zw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Małgorzata Czermińska, dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Tomasz Dobrowolski, mgr, uczestnik seminarium doktorskiego w zakresie nauki o polityce na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Joanna Garlińska-Bielawska, dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Tadeusz Kołodziej, prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Rett R. Ludwikowski, prof. dr hab., The Catholic University of America, School of Law

Anna M. Ludwikowska, dr, stypendystka Fundacji Fulbrighta (2011)

Elżbieta Majchrowska, dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Olga Kotulska, mgr, doktorantka Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Viktor Dokashenko, dr nauk historycznych, prof. Instytutu Języków Obcych w Gorłowie, Donbaski Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny

Michelangelo Pascali, dr, wykładowca Università degli Studi di Napoli „Parthenope”

Natalia Adamczyk, mgr, doktorantka Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii 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, wykresy i fotografie powinny zostać dostarczone na płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie plików *.bmp, *.tif, *.jpeg, lub *.psd. 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 w linii 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 – obrzęda odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbować o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim.

– 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].

Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

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

Dynastie Europy, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Więź i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Dla artykułów z czasopism i prac zbiorowych należy podać zakres stron:

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11), s. 89–111.

Zemanek B.S., *Na granicy kultur – mniejszości narodowe a stosunki międzynarodowe ChRL*, [w:] *Współczesne Chiny w kontekście stosunków międzynarodowych*, red. J. Wardęga, Kraków 2013, s. 355–369.

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 2015 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

prof. dr hab. Ryszard M. Czarny
prof. dr hab. Ewa Bujwid-Kurek
dr Mark M. Michalski, USA
prof. dr hab. Stanisław Tokarski
dr hab. Krzysztof Trzciński, prof. PAN
prof. Helmut Wagner, Niemcy

